

S I D

Society for International Development

Chapter Bonn



Nachlese

zum 56. Entwicklungspolitischen Fachgespräch vom 06. Mai 2008

Die Budgethilfe im Rahmen der staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit

**Gespräch mit Lars Nieder
BMZ, Referat 220**

Herr Thiel begrüßte die Teilnehmer des 56. Entwicklungspolitischen Fachgesprächs und stellte das Thema des Abends vor. Seit zehn Jahren gebe es den Begriff der Budgethilfe, dies sei schon immer ein spannendes Thema gewesen. Auch wenn es ein neues, wichtiges Instrument der Entwicklungszusammenarbeit darstelle, sei es umstritten. In der Entwicklungshilfe sei seit Jahrzehnten Capacity-building versäumt worden, die Entwicklungshilfe habe eher Strukturen zerstört und staatliche Institutionen vernachlässigt. Mit der Budgethilfe sei nun die Hoffnung verbunden, die Stärkung staatlicher Strukturen zum Ziel der Hilfe zu machen. Andererseits mache Budgethilfe die Kontrolle der Mittelvergabe schwieriger, und die Gefahr der Korruption sei groß. In diesem Spannungsfeld sei Budgethilfe zu sehen. Herr Thiel stellte Lars Nieder als Referenten vor. Dieser habe den Aufbau der Budgethilfe im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) begleitet. Im März habe der Bundesrechnungshof (BRH) einen Bericht veröffentlicht, der für einen Teil der Leser eine Kritik der Politik des BMZs darstelle, während das BMZ selbst den Standpunkt vertrete, der BRH bestätige die Politik des BMZ.

Herr Nieder bedankte sich und erklärte, dass er die Sichtweise des BMZ vorstellen, Grundzüge des BMZ darstellen und auf Folgeprozesse und Konsequenzen der Budgethilfe eingehen werde. Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung und Budgethilfe seien keine neuen Themen mehr. Allerdings definiere sich die Budgethilfe heute ganz neu. Die Gemeinschaftsfinanzierung sei dabei ein interner Begriff, der nicht direkt zu übersetzen sei. Außerdem sei die Umstellung des BMZ auf die PGF-Formel (Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung) nicht ganz sicher. Man werde auch eine neuere Entwicklung, die FZ-Korbfinanzierung, in Betracht ziehen.

Das Volumen der Budgethilfe steige an: Wurden 2006 30 Mio. Euro Budgethilfe verausgabt, so wurden in den Jahren 2007 und 2008 350 Millionen Euro respektive 400 Millionen Euro auf diese Weise ausgegeben. Auch der Kreis der Länder, die Budgethilfe bekommen, wurde auf 20 Länder erweitert. Regional beziehe man sich heutzutage auch stärker auf Afrika.

Ausgangspunkt der Entstehung des Instruments „Budgethilfe“ sei die Paris-Erklärung 2005. Durch die Budgethilfe seien Instrumente entstanden, die verstärkt bei den Partnerländern eingesetzt werden. In der Entwicklungshilfe gebe es viele Finanzierungslücken, die nicht gefüllt werden könnten. Da komme die Budgethilfe ins Spiel. Sie unterscheide sich von Einzelprojekten dadurch, dass sie eine größere strukturelle Wirksamkeit habe und langfristige und komplexe Reformprozesse fördere. Zudem gebe es eine stärkere Eigenverantwortung der Partnerländer. Man rede über Finanzierungs- und Politikbereiche mit den Ländern und könne so auch über diese mitbestimmen. Außerdem werde der Haushalt ins Blickfeld der Politik gerückt. Des Weiteren würden Ausgaben in besonders wichtigen sozialen Bereichen wie Bildung und Gesundheit erhöht. Der so entstehende Politikdialog mit den Partnerländern sei sehr wichtig. Generell sollten die Partnerländer stärker in die Eigenverantwortung gebracht werden, dadurch dass die Maßnahmen nicht vorgegeben würden und die Partnerländer ihre

Ziele selbst stecken und erreichen müssten.

Durch die Budgethilfe entstünden zwar steigende Transaktionskosten auf der Geberseite. Allerdings sanken zugleich die Kosten auf der Partnerseite. Weitere Argumente für die Budgethilfe seien folgende: Die Budgethilfe sei ein ergänzendes Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit; Projekte seien zwar weiterhin wichtig, jedoch profitierten bilaterale Einsätze von der Budgethilfe, denn es entstehe eine internationale Anschlussfähigkeit. Die Budgethilfe sei nicht mehr wegzudenken, sie sei heute ein reguläres Instrument, mit dem das BMZ arbeite.

Herr Nieder betonte, dass die Budgethilfe sehr selektiv und nur unter bestimmten Voraussetzungen eingesetzt werde. Partnerländer müssten eine Reformumsetzung nachweisen können. Auch müsse das Good-Governance-Niveau hoch sein. Es gebe 5 Kriterien, nach denen das BMZ seine Partnerländer aussuche: Armutsorientierung; Beachtung der Menschenrechte; Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Existenz eines Parlaments, transparentes und leistungsfähiges Finanzwesen und ausgewogenes Verhalten in der Staatengemeinschaft. Dies seien die Maßstäbe, um objektiv an die Auswahl der Partnerländer heranzugehen. Die (Nicht-)Einhaltung dieser Kriterien wird geprüft und kann Folgen zeitigen. Beispielsweise wurde nach der Beobachtung von Menschenrechtsverletzungen 2007 Nicaragua für die Budgethilfe disqualifiziert.

Herr Nieder betonte, dass die Budgethilfe nicht das einzige, sondern ein ergänzendes Instrument in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sei, man arbeite mit einem Instrumentenmix. Budgethilfe und Projekte sollten nicht gegeneinander ausgespielt werden. Ein angemessener Mix für jedes Land sei wichtig. Auch sei die Budgethilfe von Land zu Land unterschiedlich.

Budgethilfe sei keine Eintagsfliege, es bedürfe längerfristigen Engagements und Orientierung. Es gebe eine große Diskussion mit dem Bundesrechnungshof. Dieser frage nach Nachhaltigkeit und warne vor der Abhängigkeit der Partnerländer. Das BMZ unterstütze jedoch ganz klar die Eigenleistung der Partnerländer. Es werde versucht, beide Seiten mit richtigen Konditionen auszustatten, Programme partnerschaftlich auszuhandeln, Anreize für Reformen zu schaffen und Partnerverantwortung zu schaffen.

Natürlich gebe es Risiken. Da im Rahmen der Budgethilfe keine Einzelabrechnung mehr möglich sei, müsse man die Mittelverwendung dadurch kontrollieren, dass man durch Monitoring feststelle, ob die verabredeten Ziele erreicht wurden. Bei den Monitoring-Prozessen stehe man noch am Anfang. Da die Budgethilfe ein neues Instrument sei, gebe es noch keine Gesamtsicht. So sei eine vertiefte Armutsevaluierung noch nicht weit fortgeschritten, die Ergebnisorientierung hingegen sei ein neues und wichtiges Ziel und man versuche jährliche Berichte zu verfassen.

Allerdings solle man die Risiken gegen die Chancen abwägen. Große Risiken seien zum Beispiel treuhänderische, makroökonomische und politische. Es stelle sich die Frage, ob man diese Risiken verantworten könne. Herr Nieder bejahte dies, da diese Risiken kontrollierbar seien. Zum Beispiel dadurch, dass Partnerländer in Vorleistung träten und konkrete Programme für die Budgethilfe vorgelegt werden müssten. Auch müssten Budgethilfeprozesse begleitet werden. Dabei sei Capacity-building sehr wichtig. Des Weiteren werde durch die Budgethilfe der Politikdialog vor allem in kleineren Ländern stark gefördert. Botschaften würden dadurch zum Beispiel aufgewertet. Es sei wichtig, die Risiken auf mehrere Schultern zu verteilen: So werde die Korbfinanzierung bei vielen Risiken der Budgethilfe vorgezogen. Auch müsse es eine verstärkte Kontrolle durch ein Gebermanagement der Finanzen geben. Es existierten zudem Reaktionsmechanismen für Krisenfälle, wie beispielsweise die Rückforderung von Budgethilfemitteln.

Herr Nieder betonte, dass das BMZ nicht nur finanzieren, sondern auch Themen besetzen wolle. Denn durch Themen gewinne man an Sichtbarkeit und könne politische Geschehnisse vor Ort mitbestimmen. So sei es wichtig, auch ein sektorbezogenes Profil zu haben. Als Beispiel nannte er die Sektoren Gesundheit und Bildung. Ein öffentliches Finanzmanagement auf Seiten der Partnerländer solle aufgebaut werden, das durch die Berater des BMZ unterstützt werde. Ebenfalls sollten Institutionen vor Ort eine stärkere Rolle spielen: Parlamente sollten gestärkt werden, um Mittelflüsse besser kontrollieren zu können. Auch die Rolle der Rechnungshöfe solle mehr Gewicht bekommen.

Eine große Herausforderung sei die Verbesserung des Wirkungsmonitoring. Wie wolle man z.B. am Ende feststellen, dass mehr Kinder in die Schule gehen, dass sie eine bessere Bildung genießen und dadurch ein höheres Einkommen haben? Dies sei allerdings ein Thema, das über die Budgethilfe hinausgehe.

Der BRH habe das BMZ darin bestätigt, dass es auf dem richtigen Weg sei. Das BMZ habe die Berichte des Bundesrechnungshofes als fair angesehen. Auch habe der BRH Themen benannt, die das BMZ schon besetzt habe, bzw. eine Liste erstellt, die das BMZ nun abarbeiten wolle. Herr Nieder betonte, dass der BRH nicht zu der Schlussfolgerung komme, dass man keine Budgethilfe leisten sollte. Stattdessen meine er, dass das Parlament stärker in die Budgethilfe eingebunden werden müsse. Dies heiße, jedes einzelne Vorhaben müsse im Parlament abgestimmt werden – das sei sehr aufwendig.

Diskussion

Herr Thiel bedankte sich für den umfassenden Einblick in die Budgethilfe und für die neuen Einsichten die man bekommen habe. Er wolle jedoch abermals auf die treuhänderischen Risiken zurückkommen. Früher habe man dies Korruption genannt. Er stelle sich die Frage, ob das Thema überhaupt beherrschbar sei. Ferner interessiere ihn, ob der Referent ein praktisches Beispiel für Capacity-building nennen könne.

Herr Nieder antwortete, dass Budgethilfe ein wichtiges Instrument des Capacity-building sei. Es werde nicht nur außerhalb des Landes gearbeitet, sondern auch im Partnerland selbst. Man könne die Struktur des Partnerlandes nutzen, das Partnerland herausfordern und dadurch eine Stärkung des Partnerlandes erreichen.

Herr Thiel fragte, wieweit die Arbeit von Rechnungshöfen in den Partnerländern gefördert werde. Der Referent nannte Mauretanien. Generell würden viele Rechnungshöfe gefördert, um den Partnern Unterstützung bei der Umsetzung der Budgethilfe zu leisten. Dabei sei es wichtig, die Zusammenarbeit von zentraler Ebene und Verwaltungsebene besser zu verbinden.

Ein Zuhörer wies darauf hin, dass die skandinavischen Länder die Budgethilfe vor einigen Jahren wieder aufgegeben hätten, da kein Erfolg abzusehen war. Es fehlte an Strukturen in den Partnerländern. Außerdem merkte er an, dass die Dominanz der Geberländer durch Budgethilfe noch wachse. Es werde viel zentraler als bei herkömmlicher EZ in die Konzepte des Landes eingegriffen. Wie sei es da mit der Effizienz und Effektivität der Budgethilfe?

Ein weiterer Teilnehmer fügte hinzu, dass man die Geberländer insgesamt anschauen müsse. Interessant sei hier, dass Deutschland nur einen kleinen Teil der Budgethilfe trägt. Wie groß sei denn dann eigentlich die Wirkung? Wie könne Deutschland sicherstellen, dass die ganze Gebergemeinschaft mit der Budgethilfe etwas Richtiges mache?

Eine Zuhörerin widersprach dem vorigen Teilnehmer. Sie fragte, ob es denn so wichtig sei, einen großen Einfluss zu haben. Könne man über die Budgethilfe wirklich so stark steuern? Die Frage sei, ob das überhaupt eine richtige Haltung sei, zu sagen, dass wir das Programm machen. Müsse nicht eher etwas von den Partnern kommen und das dann unterstützt werden? Außerdem wollte sie wissen, welchen Ländern Deutschland Budgethilfe erteilt.

Herr Nieder ging zunächst auf das Thema Korruption ein. Er gestand ein, dass Korruption nicht von der Hand zu weisen sei. Er betonte aber, dass man sich dessen annehme. Das BMZ verfüge über Instrumente, um das Finanzmanagement des Partnerlandes zu analysieren, und habe einen Gesamtblick darauf, was mit dem Geld passiert. Auch würden unabhängige Wirtschaftsprüfer eingesetzt. Ferner sei es sehr wichtig, bessere und vertiefte Berichte zu erstellen und damit Transparenz zu schaffen. Dabei müsse man jedoch sorgsam mit dem Einfluss, den der Geber hat, umgehen, um Geberdominanz zu vermeiden. Budgethilfe orientiere sich an partnerschaftlicher Zusammenarbeit. Dies schlage sich in Memorandums of Cooperation nieder, in denen beiderseitige Verpflichtungen festgelegt werden.

Herr Nieder kam noch einmal auf die Vorteile der Budgethilfe, die Stärkung der Parlamente und des innenpolitischen Haushalts zu sprechen. Diese Vorteile übersteigen die Nachteile, die sich aus einer Steigerung der Transaktionskosten ergeben. Zwar habe der Geber Kosten, jedoch sei die Implementierung der Budgethilfe insgesamt viel kostengünstiger als eine Projektleistung.

Deutschland sei ein Geber im unteren Mittelfeld. Jedoch könne man auch als kleiner Geber eine starke Funktion innehaben. Mit einem jährlichen Volumen von 400 Millionen Dollar organisiere Deutschland die Budgethilfe und bestimme letztlich vor Ort stärker mit. Insgesamt unterstütze die Bundesregierung derzeit 17-18 Länder mit diesem Instrument, der Einsatz in weiteren Partnerländern werde vorbereitet.

Eine Zuhörerin fragte nach den Kriterien für die Budgethilfe. Es sei begrüßenswert, dass diese qualitativ hoch seien, bedeute aber, dass viele Länder ausgeschlossen würden, beispielsweise wegen schlechter Regierungsführung. Gebe es eine Alternative für die Budgethilfe? Die zweite Frage sei, ob es so gut sei, auf Verwendungsnachweise zu verzichten?

Herr Nieder bestätigte, dass Großkonfliktstaaten ein schwieriges Thema seien. Aus der Sicht des BMZ sei in diesen Fällen eine Budgethilfe zu risikoreich. Ansonsten müsse man Gebermittel besser bündeln, um damit besser steuern und regulieren und dadurch helfen zu können. Im Falle Nicaraguas habe man demgegenüber eine Trustfund-Lösung entwickelt. In Bezug auf die Verwendungsnachweise sagte Herr Nieder, dass man nicht ganz darauf verzichte, da z.B. die Provinzbehörden nachzuweisen haben, wie das Geld eingesetzt wurde. Dies werde dann von den Rechnungshöfen geprüft.

Ein weiterer Teilnehmer erkundigte sich nach dem Beteiligungsrecht des Haushaltsausschusses. Er fragte, ob dies eine Erfindung des Bundesrechnungshofes sei? Auf welcher Basis würde der Haushaltsausschuss entscheiden?

Ein weiterer Teilnehmer betonte, dass es in allen Entwicklungsländern eigentlich genügend Ressourcen gebe, um die Bevölkerung zu ernähren. Trotzdem hungerten die Menschen. Das Problem sei hier, dass die Staaten eine falsche Politik in der Verwendung ihrer Ressourcen hätten. Das gelte auch für Gebermittel. Es gebe überall in den Entwicklungsländern Leute, die wüssten, wie man erfolgreiche Anträge formulieren müsse. Wenn Deutschland und andere Geberländer bis 2015 nun die Entwicklungshilfe verdoppelten, ohne die Anträge hinreichend zu prüfen und die Umsetzung zu kontrollieren, entstünden Probleme. Er stelle die Budgethilfe in Frage.

In Bezug auf den Haushaltsausschuss antwortete Herr Nieder, dass dieser sich nicht im Klaren sei, was er dem BMZ damit zumute. Der BRH wolle, dass das Parlament zustimme und Bescheid wisse. Da dies auch heiße, dass der Haushaltsausschuss in jedem Einzelfall beteiligt sein müsse, werde so das Verfahren sehr bürokratisch. Es wäre wünschenswert, wenn das BMZ ein Mandat zu selbständiger Arbeit hätte. Das Warten auf Entscheidungen des Haushaltsausschusses habe schon dazu geführt, dass Budgethilfen vertagt wurden, bzw. mit einem Parlamentsvorbehalt zugesagt wurden.

Ein weiterer Zuhörer fragte, ob es bei der Budgethilfe des BMZ die gleichen Kontrollmechanismen gebe wie zum Beispiel bei der Weltbank.

Herr Nieder bejahte dies. Es gebe deutsche Berater und Sprecher, die mit den Partnerregierungen im Dialog stehen.

Eine Zuhörerin stellte fest, dass es begrüßenswert sei, dass durch die Budgethilfe die Geberländer zusammenarbeiten, aber erreiche die Budgethilfe wirklich die Zivilgesellschaft? Der Ansatz der Budgethilfe sei vielleicht besser als die Projekthilfe, aber in der Praxis seien die Ergebnisse doch fraglich.

Ein weiterer Zuhörer fragte, wie es denn möglich sei, die Einnahmen der Partnerländer zu kontrollieren? Es sei klar, dass man die Ausgaben kontrolliere, aber was sei mit den Einnahmen.

Herr Nieder betonte, dass diese Fragen alle berechtigt seien. Zu der ersten Frage der Zuhörerin sagte er, dass die Budgethilfe ein dynamisches Mittel sei. Man versuche das Parlament vor Ort zu stärken, um somit die Zivilgesellschaft besser einzubeziehen. Allerdings seien dort Defizite zu erkennen. Man versuche allerdings mit den Parlamenten zusammenzuarbeiten.

Auf die zweite Frage antwortete er, dass der Einnahmeaspekt sehr wichtig sei. Herr Nieder betonte, dass das BMZ das sehr genau beobachte, um sicherzustellen, dass die Budgethilfe nachhaltig eingesetzt werde. Er betonte noch einmal, dass die deutsche Position prominenter sei als früher. Es gebe neue Möglichkeiten, Seite an Seite mit der Weltbank zu operieren. Wenn man die Millennium Development Goals (MDGs) erreichen wolle, komme man nicht an der Budgethilfe vorbei. Auch wenn sie ein sehr junges Instrument sei, sollte man ihr eine Chance geben. Das BMZ sei für einen offenen Dialog. Auch werde das BMZ Dokumentationen erstellen, damit man die Wirkung der Budgethilfe sehen könne.

Herr Thiel beendete die Sitzung mit einem Schlusswort, ergänzt von Herrn Oldenbruch, der darauf hinwies, dass die Powerpoint-Präsentation von Herrn Nieder auf der Homepage von SID Bonn (www.sid-bonn.de) abrufbar sei.

Reinold E. Thiel

Rosalie Kubny