

Meinungsforum Entwicklungspolitik

Dezember 2009

Ein Plädoyer für die Budgethilfe

von Stephan Klasen

(Prof. Stephan Klasen Ph.D. ist Professor für Entwicklungsökonomik an der Universität Göttingen und Leiter des Courant Forschungszentrum Poverty, Equity, and Growth in Developing and Transition Countries.)



In der Reihe „Meinungsforum Entwicklungspolitik“ publiziert die KfW in lockerer Reihenfolge persönliche Stellungnahmen von renommierten Entwicklungsforschern zu aktuellen entwicklungspolitischen Themen. Die inhaltliche Verantwortung für den Text liegt ausschließlich beim Autor. Die KfW teilt nicht notwendigerweise die vorgetragenen Ansichten.

Seit Jahren wird in Deutschland mit Budgethilfe als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) experimentiert. Bei der Budgethilfe werden Finanzmittel direkt in den Haushalt des Partnerlandes transferiert, manchmal begleitet von Auflagen zur Wirtschafts- und Haushaltspolitik. Sie ist damit die weitreichendste Form von so genannten Programme-Based Approaches (PBAs), die als Alternative zur traditionellen Projekthilfe sich in den letzten 10-15 Jahren in der bilateralen EZ entwickelt haben.

Allerdings wird die Budgethilfe in der deutschen EZ und ihren Kontrollorganen weiterhin mit großer Skepsis betrachtet und steht immer unter Rechtfertigungszwang. So haben Haushaltsausschuss und Rechnungshof die Budgethilfe kritisch überprüft und der Haushaltsausschuss behält sich eine Einzelbewilligung aller Maßnahmen der Budgethilfe vor. Dementsprechend bleibt der Umfang der Budgethilfe weiterhin bescheiden und schwankt zwischen 4-12% der gesamten FZ (und nur 2,5-8% der gesamten EZ, siehe DIE, 2009). In nur wenigen Partnerländern hat sich die Budgethilfe als ein bedeutendes Instrument der deutschen EZ etabliert.

Das ist sehr bedauerlich, denn ich glaube, dass der weitgehende Verzicht auf die Budgethilfe die Effektivität der deutschen EZ schwächt, wichtige Reformen der EZ unterminiert und Deutschland zunehmend im internationalen Gebergefüge isoliert. Es ist Zeit für eine Beweislastumkehr. *Projekthilfe* sollte meines Erachtens unter erhöhtem Rechtfertigungsdruck stehen und nur in Ausnahmefällen als *ultima ratio* in Erwägung gezogen werden.

Die Vorteile der Budgethilfe

Wenn man die internationalen Initiativen der letzten Jahre zur Stärkung der Effektivität der Entwicklungshilfe, wie z.B. die Paris Declaration (2005) und den darauf aufbauenden Accra Plan of Action (2008) ernst nimmt, sollte die Budgethilfe das Standardinstrument der EZ werden. Durch Budgethilfe wird *ownership*, *country leadership* und Kontrolle durch die einheimischen Entscheidungs- und Kontrollinstanzen (Parlamente und Rechnungshöfe) respektiert, die Transparenz und Planbarkeit der EZ wird erhöht, Geberharmonisierung wird durch die Integration aller FZ-Zahlungen in den Staatshaushalt automatisch erreicht, die Belastung durch die Abwicklung von Tausenden von Klein- und Kleinstprojekten fällt weg und die vielfältigen Parallelbürokratien der Geber und die damit verbundene Fehlnutzung der besten einheimischen Kräfte wird abgeschafft. Die Beseitigung dieser Probleme der kleinteiligen, unkoordinierten Projekthilfe vieler bilateraler und multilateraler Geldgeber entspricht aber genau den Forderungen der internationalen Abkommen zur Stärkung der Effektivität der EZ, die durch eine vollständige Umstellung der EZ auf Budgethilfe sicherlich am direktesten verfolgt werden könnten. Viele bilaterale Geber, allen voran die EU, haben in der Tat seitdem die Budgethilfe drastisch ausgeweitet.

Der Grund für den zögerlichen Einsatz der Budgethilfe in Deutschland kann also nichts mit diesen Prozessen zu tun haben. Hier werden andere Argumente ins Feld geführt. Zwei Kritikpunkte sind besonders zentral. Der erste ist die befürchtete Fehlverwendung der Mittel über die so genannte *Fungibilität* von

Haushaltsmitteln und der zweite ist das treuhänderische Risiko, also die Gefahr, dass Budgethilfe durch Korruption, Misswirtschaft und fehlende Kapazität und Transparenz in der Haushaltsführung in falschen Kanälen landen und damit keinen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und Armutsreduktion im Partnerland leisten. Beide Gefahren bestehen in der Tat in vielen Partnerländern.

Allerdings ist es völlig verfehlt zu versuchen, über Projekthilfe in solchen Ländern diese Probleme zu umgehen. Die Fungibilität, d.h. die fehlende letztendliche Kontrolle des Gebers über die Verwendung der Mittel, besteht bei Projekthilfe genauso wie bei Budgethilfe. Als Geldgeber mag man zwar meinen, dass Finanzströme, die am Staatshaushalt vorbei Schulen, Krankenhäuser und Straßen direkt finanzieren, tatsächlich diese Sektoren stärken. Aber das ist eine Illusion. Die direkt eingesetzten Investitionsmittel in diesen priorisierten Bereichen erlaubt es der Regierung, eigene Investitionsmittel aus diesen Bereichen abzuziehen und die frei gewordenen Mittel nach eigenem Gutdünken einzusetzen. Das ist nicht nur eine theoretische Möglichkeit sondern die Realität in der EZ. Schon 1998 stellte die Weltbankstudie ‚Assessing Aid‘ fest, dass \$1 von der EZ finanzierten Investitionsmittel die tatsächlichen Gesamtinvestitionen in den Partnerländern um gerade mal 29 cent erhöht (World Bank 1998). Der Rest der frei gewordenen Haushaltsmittel wird in den Konsum umgelenkt, manchmal auch in Bereiche, die sicherlich nicht die Unterstützung der Geber finden würden. Manche Studien haben sogar noch größere Fungibilität gemessen.

Das zusätzliche Problem der Projekthilfe ist, dass dieses Problem der Umlenkung der Haushaltsmittel völlig ignoriert wird, weil es ja außerhalb der Verantwortlichkeit des Projektes liegt. Im Gegensatz dazu ist bei der Budgethilfe von vorne herein klar, dass die Regierung des Partnerlandes im Endeffekt entscheidet, wie die Mittel der EZ eingesetzt werden. Da dies aber allen Beteiligten bekannt ist, kann bei der Vorbereitung der Budgethilfe direkt und offen über die Ausgabenprioritäten der Regierung gesprochen werden und dadurch eher erreicht werden, dass ein Konsens zwischen Geber und Partnerland über diese Ausgabenprioritäten hergestellt werden kann. Notfalls kann auch erwogen werden, über Auflagen, die grundsätzlich den Gesamthaushalt betreffen, besonders fragwürdige Staatsausgaben einzugrenzen. Kurzum: Weil *Fungibilität* ein Problem der gesamten FZ ist, ist die Budgethilfe das bessere Instrument, damit umzugehen.

Auch das Problem der treuhänderischen Risiken spricht nicht für die Projekthilfe als Alternative. Selbst wenn es der Fall ist, dass es in einem Land mit einer besonders korrupten Regierung möglich ist, durch die Parallelstrukturen der Projekthilfe eine Fehlverwendung der Projektmittel zu vermeiden (was sicherlich nicht immer der Fall ist), können solche Projekte nur einen geringen Beitrag zur nachhaltigen Verbesserung der Umfeldes für Wachstum und Armutsreduktion leisten. Die Probleme, die bei der Bewirtschaftung und Überwachung der Staatsausgaben entstehen, werden ja von der Projekthilfe völlig ignoriert. Ein Land, in dem Korruption und Misswirtschaft einen wirksamen Einsatz von nationalen Finanzmitteln verhindert, wird die Herausforderungen von Wachstum und Armutsreduktion nicht meistern können. Auch hier bietet die Budgethilfe zumindest eine Chance für eine Verbesserung. Durch die Budgethilfe sind die Geber gezwungen, sich mit den unbequemen Themen Korruption und Misswirtschaft im Staatshaushalt auseinanderzusetzen und haben damit zum ersten Mal einen Anreiz, Maßnahmen zur besseren Mittelverwendung- und Überwachung zu fordern und zu fördern. Im Idealfall werden dann durch die Budgethilfe einheimische Entscheidungs- und Überwachungssysteme gestärkt und damit ein Beitrag zur nachhaltigen Wirtschaftspolitik geliefert. Von daher ist es meist sicherlich sinnvoll, dass Budgethilfe von Politikdialog über Prioritäten und TZ zur Unterstützung von Kapazität und Transparenz der Institutionen der Mittelbewirtschaftung und –überwachung begleitet wird.

Natürlich wird es Fälle geben, wo diese Maßnahmen nicht greifen und trotz Bemühungen der Geber Misswirtschaft weiterhin vorherrscht. In diesen Fällen ist aber nicht die Projekthilfe die Antwort, denn die wird das Problem ja nicht beheben. Hier hilft dann nur noch der Rückzug aus dem betroffenen Partnerland bzw. die Kanalisierung der EZ über nicht-staatliche Akteure (und hier kann Projekthilfe eine Möglichkeit sein, eine solche Kanalisierung zu organisieren).

Gibt es noch eine Rechtfertigung für Projekthilfe?

Gibt es denn noch Situationen, in denen die Projekthilfe noch das Standardinstrument sein sollte? Ich kann mir nur wenige Situationen vorstellen. Neben der genannten Finanzierung von nicht-staatlichen Akteuren, bei der die Projekthilfe (aufgrund der fehlenden politischen Legitimität der NGO Akteure) eine Rolle spielen kann, um gezielte Maßnahmen zu fördern, in denen aufgrund schlechter Regierungsführung der Staat nicht in der Lage ist, Mittel der EZ zu verwalten, fällt mir nur ein weiterer Ausnahmefall ein, wo Projekthilfe eine Rolle spielen könnte. Das ist in der Situation, in der ein zentralstaatlicher Akteur wegen Staatszerfall nicht existiert, aber man ggf. individuelle staatliche Akteure (z.B. Kommunen, staatliche Zweckgesellschaften, etc.) fördern könnte. Aber in dieser Extremsi-

tuation sollte die EZ sich eher auf Maßnahmen zur Förderung des Staatsaufbaus und der Haushaltskontrolle konzentrieren, anstatt das Problem über Projekthilfe zu umgehen.

Natürlich wird es für Partnerländer immer mal wieder hilfreich sein, bestimmte Initiativen als Projekte zu implementieren. Z.B. kann ein Programm zum Bau von Schulen oder Straßen als Projekt (im Zweifel auch bisweilen mit einer dafür geschaffenen öffentlichen Projektträgergesellschaft) implementiert werden. Aber das muss keinen Zusammenhang mit EZ haben. Die EZ kann ihr gesamtes Geld in den Haushalt fließen lassen, aus dem dann auch bestimmte Investitionsprojekte vom Land selbst angeschoben werden. Vielleicht kann hier auch TZ einen Beitrag bei der Umsetzung leisten, wenn dies gewünscht ist. Aber all dies rechtfertigt nicht eine Finanzierung durch Projekthilfe eines Gebers mit den ganzen Problemen, die jetzt bei der Projekthilfe auftreten.

Konsequenzen für die deutsche EZ

Wenn man dieser Argumentation folgt, wird es die größte Umstellung bei der FZ erforderlich machen. Denn bei der FZ treten ja gerade die Probleme der Projekthilfe (Parallelstrukturen, ineffiziente Überwachung von Klein und Kleinstprojekten, mangelnde Transparenz und Planbarkeit, etc.) besonders auf. Eine weitgehende Umstellung der FZ auf Budgethilfe (wie z.B. die FZ der EU das zunehmend praktiziert) würde die Arbeit der FZ dramatisch verändern. Nicht dass sich der Personalaufwand der FZ reduzieren würde; er würde sich aber stark ändern. Statt Experten für Projektplanung und -abwicklung wird es nun viel wichtiger sein, Experten für einen Politikdialog über wirtschaftspolitische Prioritäten sowie einen geordneten Budgetplanungs- und Überwachungsprozess vorzuhalten. Dabei wird der Erfahrungsschatz der jetzigen Mitarbeiter in diesem Bereich sicherlich sehr hilfreich sein, wird aber um diese neuen Kompetenzen ergänzt werden müssen. Auch wird es neue Herausforderungen für die Evaluationen geben. Statt einer Projektevaluation muss dann eine empirische Untersuchung der Wirksamkeit der Staatsausgaben insgesamt (zu denen ja dann die EZ zählt) betrachtet werden sowie die Prozesse zur Verbesserung der Haushaltsführung Gegenstand der Evaluation werden.

Was bedeutet dies für die TZ? Solange TZ ‚nur‘ Beratung ohne Finanztransfer bereithält, muss das Modell der Durchführung der TZ nicht grundsätzlich geändert werden und kann weiterhin auf vom Geber organisierten ‚Projektbasis‘ durchgeführt werden. Allerdings sollte sich die TZ auch verstärkt am Politikdialog zur Regierungsführung und bei der Haushaltsüberwachung beteiligen. Man könnte sich natürlich auch radikalere Lösungen vorstellen, die mehr *ownership* und *country leadership* bei der TZ erreichen würden. Man könnte im Prinzip ja die gesamten Mittel, die jetzt die TZ finanzieren, in die Budgethilfe

integrieren und an die Partnerländer übertragen. Die Partnerländer könnten sich damit dann die TZ kaufen, die sie, in Abstimmung mit dem Partnerland, für notwendig halten. Damit sollte konsequenterweise die ‚Lieferbindung‘ der TZ auch fallen und die TZ müsste sich am Markt der Partnerländer behaupten. Während man über einen solchen Ansatz ernsthaft nachdenken sollte, wäre eine Umsetzung nur schrittweise möglich und sollte sorgfältig geprüft, auf Pilotbasis probiert und vor einer Ausweitung sorgfältig evaluiert werden.

Schlussbemerkungen

Wenn man die internationalen Prozesse zur Verbesserung der Effektivität der EZ ernst nimmt, muss die Budgethilfe zum zentralen Instrument zumindest der FZ avancieren. Ich habe versucht zu zeigen, dass trotz deren Berechtigung die Bedenken gegen die Ausweitung der Budgethilfe nicht stichhaltig sind und die Nachteile der Projekthilfe (fast) immer überwiegen. Vor allem ist es eindeutig klar, dass der Aufbau transparenter, effizienter, und nachhaltiger Haushaltsstrukturen in Partnerländern für die Wirtschaftsentwicklung dort zentral ist und die Budgethilfe hier entscheidende Impulse liefern kann.

Wenn die Vorteile der Budgethilfe so auf der Hand liegen, warum gibt es da weiterhin die Widerstände? Sicherlich hat das teilweise mit den oben genannten Bedenken zu tun, dem unklaren Verständnis der letztendlichen Wirkung der Projekthilfe, dem Beharrungsvermögen etablierter Strukturen aber auch den Eigeninteressen der Organisationen der EZ, bei denen eine radikale Umstellung nicht leicht zu bewerkstelligen ist. Darüber hinaus gibt es ja den eingangs erwähnten politischen Widerstand im Haushaltsausschuss des Bundestages, der m.E. nach auch auf einer falschen Interpretation der Projekthilfe beruht. Aber vielleicht liegt die Skepsis an dem Problem, dass man bei der Budgethilfe keinen offensichtlich sichtbaren Erfolg der EZ demonstrieren kann. Während man an die mit Projekthilfe gebaute Schule ein Schild zur Finanzierung derselben heften kann, kann die Budgethilfe nicht so sichtbar gemacht werden. Aber das sollte kaum ein Hindernis sein, EZ effektiver einzusetzen.

Literaturhinweise:

DIE (2009). Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit- weder Teufelszeug noch Allheilmittel. DIE Analysen und Stellungnahmen 10/2009

World Bank (1998) Assessing Aid: What works, what doesn't, and why.