

»» Von der Budgethilfe zur Reformfinanzierung!

Nr. 1, 11. Februar 2019



Autorin: Isolde Bielek
Redaktion: Nadine Kuch

Die Budgethilfe gilt als konsequentestes entwicklungspolitisches Instrument, um die fünf Prinzipien der 2005 verabschiedeten „Paris Declaration“ zur Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe umzusetzen (Ownership, Alignment, Harmonisation, Management for Results, Mutual Accountability). Gleichzeitig ist die Budgethilfe aber in die Kritik geraten, weil sie viele Erwartungen hinsichtlich schneller und umfassender Entwicklungsfortschritte nicht erfüllen konnte. Auch der Vorwurf, bei dysfunktionalen staatlichen Strukturen (implizit) Korruption und Misswirtschaft zu fördern, konnte nicht aus der Welt geräumt werden. Vor dem Hintergrund anhaltender öffentlicher Kritik haben sich inzwischen viele Geber mehr oder weniger aus der Budgethilfe zurückgezogen.

Rückläufige Budgethilfe, steigende politikbasierte Darlehen

Parallel zum Rückgang der Budgethilfe sind einige fortgeschrittene Entwicklungs- und Schwellenländer dazu übergegangen, für die Finanzierung größerer Reformprogramme konzessionäre Darlehen („policy loans“) aufzunehmen. Bei vielen multilateralen Banken sind policy loans inzwischen fester Bestandteil des Finanzierungsinstrumentariums. Die Weltbank ist dabei wichtigste Akteurin. Sie setzt im Schnitt mehr als ein Drittel ihrer Zusagen mit Development Policy Loans um. Die Kreditaufnahme „rechnet“ sich aus Sicht der Partnerländer durch die volkswirtschaftlichen Reformträge (Wirtschaftswachstum, Steuereinnahmen) bzw. die volkswirtschaftlichen Einsparungen (Effizienzgewinne, Subventionsabbau).

Die guten Erfahrungen mit policy loans haben nun wiederum die Diskussion darüber entfacht, ob und ggfs. unter welchen Bedingungen politikbasierte Finanzierungen („Reformfinanzierungen“) ein sinnvolles entwicklungspolitisches Instrument sein können.

Worin unterscheiden sich Reformfinanzierungen und Budgethilfe?

Das neue Instrument Reformfinanzierung knüpft konzeptionell an die Erfolge der policy loans an und entwickelt diese zu einem Ansatz weiter, der für Länder mit unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eingesetzt werden kann: Zuschussfinanzierungen für ärmere Länder und Darlehen mit unterschiedlichen Konzessionalitätsgraden für fortgeschrittene Länder. Dabei sollen die typischen Schwachstellen der Budgethilfe durch konzeptionelle Ausgestaltung von vornherein vermieden werden:

a) Front-Loading: Erst die Reformen, dann das Geld

Die wichtigste Erkenntnis aus der Budgethilfe lautet: Reformen kann man nicht kaufen. Entsprechend konzentrieren sich Reformfinanzierungen auf Partnerländer, deren Reformbereitschaft unstrittig ist. Konzeptionell wird dies dadurch sichergestellt, dass die Mittel erst dann vertraglich zugesagt werden, wenn die Reformschritte bereits politisch verabschiedet sind. Der Vertragsabschluss bildet den Schlusspunkt eines oft mehrere Monate oder Jahre andauernden politischen Dialoges mit der Partnerregierung und steht nicht – wie bei der Budgethilfe – an dessen Beginn.

b) Phasierung: Kein „lock-in“ durch Reform-Vorfinanzierungen

Bei der Reformfinanzierung werden die Mittel nicht gleich für das gesamte, i. d. R. mehrjährige Reformprogramm vertraglich zugesagt wie bei der Budgethilfe, sondern jeweils nur für die aktuelle Reformphase (meist 1–2 Jahre). Das hat gleich zwei entscheidende Vorteile: Erstens können die Geber auch relativ kurzfristig aus einer Reformfinanzierung aussteigen, wenn sie mit den Reformfortschritten oder einer veränderten Reformausrichtung nicht zufrieden sind (kein mehrjähriges „lock-in“). Zweitens kann so in Verbindung mit dem o. g. „Front Loading“ sichergestellt werden,

dass immer nur so viele Mittel ausgezahlt werden, wie an Reformen bereits „geleistet“ wurden, Reformen also nicht vorfinanziert werden.

c) Reformdynamiken besser berücksichtigen (Flexibilisierung)

Politische Reformprozesse zeichnen sich meist durch hohe Komplexität und Eigendynamik aus. Es ist kaum möglich, den Reformprozess vorab bis zum Ende durchzuplanen. Vielmehr tauchen während der Durchführung unerwartete Schwierigkeiten, aber auch neue Chancen auf, wie z. B. günstige politische Konstellationen oder unerwartete Allianzen. Der Reformprozess muss sukzessive auf der Basis der erreichten Fortschritte und vor dem Hintergrund der jeweils aktuellen Rahmenbedingungen weiterentwickelt werden. Die oben beschriebene Phasierung erlaubt eine flexible Reaktion und Anpassung des Reformprogramms an die aktuellen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Resümee: Kein Allheilmittel, aber deutlich bessere Erfolgchancen als bei der Budgethilfe

Auch die Rahmenbedingungen für den Einsatz von Reformfinanzierungen haben sich in den letzten Jahren günstig entwickelt: Viele Länder haben ihr öffentliches Finanzmanagement verbessert. Die fortschreitende Digitalisierung von Budgetprozessen schafft mehr Transparenz und erleichtert es den Parlamenten, ihre Regierungen rechenschaftspflichtig zu halten. In Verbindung mit den konzeptionellen Neuerungen bestehen daher gute Chancen, die eingangs genannten Wirkungsprinzipien der „Pariser Erklärung“ mittels Reformfinanzierungen noch stärker in der Entwicklungszusammenarbeit zu verankern – immer vorausgesetzt, dass sie nicht wie die Budgethilfe als Allheilmittel eingesetzt werden, sondern nur da, wo auch die Rahmenbedingungen z. B. hinsichtlich Reformbereitschaft und Ownership stimmen. ■