

Geld alleine reicht nicht aus

Chancen und Risiken der Budgethilfe als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit

Mit Budgethilfe die Ziele der Entwicklungshilfe erreichen, so lautet die Hoffnung vieler europäischer Geberländer. Bei der Anwendung des Instruments ist indes Vorsicht geboten.

Valerie Zaslowski

Seit es sie gibt, ist sie umstritten: die Entwicklungspolitik. Die Kluft zwischen ihren hohen Ansprüchen - beispielsweise die Armut bis 2015 um die Hälfte zu reduzieren - und der oft unzureichenden Umsetzung wird immer stärker wahrgenommen. Doch auch wenn das Bewusstsein für das Problem der Wirksamkeit in den vergangenen Jahren gewachsen ist, gibt es in der Frage, wie die Entwicklungszusammenarbeit ihre Ziele erreichen kann, keinen Konsens.

Kein «Allheilmittel»

Bereits seit einigen Jahren setzen europäische Geberländer starke Hoffnungen in die partnerschaftliche Budgethilfe. Bei diesem makroökonomischen Instrument werden Gelder direkt in das Staatsbudget der Empfängerländer einbezahlt und mit Leistungsvorgaben (wie zum Beispiel, die Einschulungsquote von Mädchen zu erhöhen) verknüpft. Es belässt die Entwicklungsagenda in der Verantwortung der Partnerregierung und erlaubt gleichzeitig, diese mitzugestalten. Ein im Jahr 2006 erschienener Evaluationsbericht des OECD-Entwicklungsausschusses (DAC) kam zu verhalten positiven Resultaten, wies aber warnend darauf hin, dass Budgethilfe kein «Allheilmittel» sei. So sei es wichtig, andere Formen der Hilfe - wie zum Beispiel Projekthilfe - weiterzuführen.

Seither ist es um die Budgethilfe stiller geworden. Ihre Möglichkeiten und Grenzen scheinen ausgelotet zu sein. Wie Richard Gerster, Schweizer Entwicklungsökonom und Publizist, im Gespräch erklärt, setzt die Budgethilfe geeignete Rahmenbedingungen voraus. Dann erlaubt sie den Gebern, sich für einen wirksamen Einsatz nicht nur der Hilfe, sondern der Verteilung der gesamten öffentlichen Mittel starkzumachen. So können sie im Gespräch mit der Regierung beispielsweise den Kampf gegen die Korruption thematisieren. Die Budgethilfe bietet aber nicht nur Chancen. Im Gegenteil: Es lauern auch Gefahren.

Ein Risiko der Budgethilfe besteht laut Gerster darin, dass sich Geber und Regierung im Verhandlungsprozess an technischen Details festkrallen und die Chance verpassen, sich grundlegende strategische Fragen zum Thema zu stellen. Zudem sei es schwierig,

die unterschiedlichen Prioritäten der Gesprächspartner unter einen Hut zu bringen. Durch den grossen Druck, Erfolge auszuweisen, orientierten sich die von der Regierung definierten Zielvorgaben demnach allzu oft an deren Messbarkeit und nicht an den vorhandenen Bedürfnissen. Weiter bestehe durch die Budgethilfe die Gefahr, dass die Regierung über ihr Tun und Lassen in erster Linie gegenüber den Gebern Rechenschaft ablege anstatt gegenüber der Zivilgesellschaft oder dem Parlament, sagt der Entwicklungsökonom weiter. Dem könne entgegengewirkt werden, indem die Geber einem Ausbau des Informationsflusses an das Parlament Vorrang einräumten und nicht zusätzliche Informationen verlangten.

Budgethilfe wird in der Regel an die Zentralregierung ausbezahlt. Es braucht gemäss Gerster spezielle Vorkehrungen, damit sie positive und nicht negative Wirkungen auf den Dezentralisierungsprozess hat. Grundsätzlich könne sie auch für dezentrale Körperschaften wie Gemeinden angewendet werden, ein gewisses Mass an Autonomie sei dafür aber Voraussetzung.

Investition in Dialog

Auch die Schweiz leistet Budgethilfe. Ihr Anteil am Entwicklungsbudget machte 2011 drei Prozent aus. Durchgeführt wird sie vom Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) und von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza). Dabei leistet die Deza sektorielle Budgethilfe - Hilfe, die für einen ausgewählten Bereich der staatlichen Tätigkeit bestimmt ist - und das Seco in der Regel generelle Budgethilfe. Laut dem Seco wird diese immer von technischer Hilfe im Bereich des öffentlichen Finanzwesens begleitet. Gerster lobt den helvetischen Umgang mit der Budgethilfe insofern, als die Gelder nicht einfach mit möglichst wenig Aufwand placiert würden. Budgethilfe sei kein Blankocheck. Vielmehr investiere die Schweiz in den Dialog, um die entwicklungspolitischen Prioritäten im Sinne der Armutsbekämpfung nachhaltig zu beeinflussen.

Derzeit leistet die Schweiz in Burkina Faso, Ghana, Vietnam, Tansania und Moçambique Budgethilfe. In diesen Partnerländern ist sie das Rückgrat eines breit gefächerten Kooperations-Portfolios. In Moçambique wurde das Instrument bereits 1996 eingesetzt. Die Schweiz gehörte damals zu den ersten vier Geberländern. Die starke Koordination innerhalb der heute mit 19 Mitgliedern weltweit grössten Gebergruppe führt Gerster als positives Resultat der Budgethilfe an. Was die Armutsbekämpfung betreffe, so könnten die ausgewiesenen Erfolge besser sein. Armutsbekämpfung sei ein Prozess, der viel Geduld brauche, so Gerster. Dabei hänge der angestrebte Fortschritt nicht nur vom Geld der Geber, sondern auch von einer gleichgerichteten Handels- und Finanzpolitik und namentlich vom politischen Willen der Partnerländer ab. Geld ist zwar laut Gerster nicht gleich Entwicklung, aber «ohne Geld geht nichts».