



## **Positionspapier der AGEZ, KOO und EU-Plattform zu Budget Support**

- 1) Einleitung
- 2) Projekthilfe – Budgethilfe
- 3) Chancen und Gefahren von Budgethilfe
- 4) Länderspezifische Ergebnisse der Befragung:  
Mosambik, Uganda, Nicaragua
- 5) Österreich-spezifische Fragen
- 6) Zusammenfassende Forderungen/Empfehlungen an Österreich
  
- 7) Annex: Detaillierte Ergebnisse der Befragungen  
Mosambik  
Uganda  
Nicaragua  
Burkina Faso
- 8) Bibliografie

Wien, am 25. November 2005

**Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit – AGEZ**

1090 Wien, Berggasse 7

Tel/Fax: 01/317 40 16

E-Mail: [office@agez.at](mailto:office@agez.at)

Homepage: [www.agez.at](http://www.agez.at)

**Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für internationale  
Entwicklung und Mission- KOO**

A 1090 Wien, Türkenstraße 3

Tel.: (+43) 01 / 3170 321

Fax: (+43) 01 / 3170 321 85

E-Mail: [info@koo.at](mailto:info@koo.at)

Homepage: [www.koo.at](http://www.koo.at)

**Österreichische EU-Plattform**

1080 Wien, Laudongasse 40

Tel.: (+43) 01/405 55 15

E-Mail: [eu-plattform@oneworld.at](mailto:eu-plattform@oneworld.at)

Homepage: [www.eu-plattform.at](http://www.eu-plattform.at)

Mit Unterstützung von ÖFSE und VIDC

## 1) Einleitung

Die internationale Entwicklungspolitik weist einen starken Trend hin zu Budget Support auf, einer Form der Programmunterstützung, die von Gebern verwendet wird, um einen Plan oder ein von der Empfängerregierung entwickeltes Politikprogramm durch direkte Budgethilfe zu unterstützen.<sup>1</sup> Ein Charakteristikum ist, dass die Abwicklung der Hilfe dabei direkt über das öffentliche Finanzmanagement, öffentliche Beschaffung und Rechnungswesen erfolgt. Dies soll Ownership stärken und die Regierungsarbeit effektiver machen und macht den Aufbau von Kapazitäten notwendig.

Mehrere Formen von Budget Support sind zu unterscheiden: General Budget Support, Sector Budget Support/SWAPs (Sector Wide Approaches), Poverty Reduction Budget Support (in Verbindung mit Poverty Reduction Strategy Papers), nationale oder regionale Budgets. Weltbank und Internationaler Währungsfond sind treibende Kräfte hinter diesem Trend, und auch einige Geberländer (Großbritannien, Norwegen, Niederlande, Schweden, Finnland...) und die Europäische Kommission forcieren ihn.

Der Budget Support-Ansatz ist insofern zu begrüßen, als damit öffentliche Strukturen in Entwicklungsländern gestärkt werden sollen. Die NGOs haben jedoch Zweifel, was die Rahmenbedingungen und die konkrete Durchführung dieses Konzepts angeht. Die meisten der am wenigsten entwickelten, ärmsten Staaten haben auf Druck der internationalen Finanzinstitutionen im Kontext der Strukturanpassungen in den letzten 20 Jahren eine Schwächung staatlicher Strukturen erlebt, gekennzeichnet durch die Privatisierung von Infrastruktur und massive Ausgabenkürzungen in den Bereichen Soziales, Bildung und Gesundheit. Es stellt sich die Frage, ob unter den aufrechten Vorgaben im makroökonomischen Bereich die geplante Stärkung staatlicher Strukturen möglich und mehr als ein „Tropfen auf den heißen Stein“ ist. Angesichts schwacher – und damit korruptionsanfälliger – öffentlicher Institutionen ist die Stärkung der Zivilgesellschaft zur Begleitung und Kontrolle dieser Prozesse umso notwendiger. Nur wenn kritische Stimmen laut werden und Rechenschaft über die Verwendung öffentlicher Gelder einfordern können, gibt es eine Chance, dass öffentliche Gelder armen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen zugute kommen. Für manche gesellschaftlichen Gruppen scheint aber der Zugang zu öffentlichen Geldern in weiter Ferne, besonders für entlegene Regionen und stark diskriminierte Gruppen wie Angehörige ethnischer Minderheiten oder Frauen.

---

<sup>1</sup> Wir verwenden im vorliegenden Text die Begriffe „Geber“- und „Nehmer“-Länder in Ermangelung einer besseren Begrifflichkeit; bitte sie in Anführungszeichen zu lesen, da der Ressourcentransfer aus dem „Süden“ in den „Norden“ noch immer bei weitem höher ist als umgekehrt.

Der Budget Support-Ansatz ist aus Sicht der NGOs nur im Fall einer substanziellen Aufstockung der EZA-Mittel vorstellbar. Budget Support darf auf keinen Fall auf Kosten der NGO-Kooperation gehen. Um tatsächlich einen wirksamen Beitrag zur Armut-reduzierung und Mitgestaltung und damit „Ownership“ der Betroffenen zu gewährleisten, müssen im Kontext von Budget Support dezentrale Strukturen gestärkt werden. Parallel dazu müssen die Kapazitäten zivilgesellschaftlicher Initiativen für politische Partizipation und Monitoring gefördert werden.

Es gibt noch wenige dokumentierte Erfahrungen und Analysen zu Budget Support, trotzdem gibt es starken internationalen Druck in diese Richtung. Die Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) haben die Programm Based Approach - Debatte wesentlich beschleunigt. Sowohl in diesem Rahmen als auch bedingt durch die Beschlüsse der Geberländer bei der „Paris Declaration on Aid Effectiveness“ (März 2005) nimmt der Druck auf die Geber zu, eine engere Verzahnung der ausländischen Hilfe durch harmonisierte Ansätze und durch ein Abrücken von Einzelprojekten zu erreichen. Die Eile, Budget Support zu etablieren, könnte damit zusammenhängen, dass Geber darin eine Möglichkeit sehen, die Auszahlungsraten zu erhöhen und den eigenen Verwaltungsaufwand zu senken. Dies darf aber nicht zu Lasten der Sicherstellung der geeigneten Grund-bedingungen und der Qualität gehen.

Österreich hat bisher keine Erfahrungen mit Budget Support, es sind aber Pilotprogramme angedacht.

Die vorliegende Position entstand aus bereits vorhandenen Erfahrungen mit Budgethilfe sowie – zum größeren Teil - aus den Ergebnissen einer Befragung, die mittels Fragebogen und persönlicher Interviews in Mosambik, Uganda und Nicaragua durchgeführt wurde.<sup>2</sup>

Es wurden Meinungen zu verschiedenen Aspekten und möglichen Auswirkungen von Budgethilfe vor allem von zivilgesellschaftlichen AkteurInnen eingeholt.

## **2) Projekthilfe – Budgethilfe**

**Budgethilfe** wird eher für das Erreichen makroökonomischer Ziele oder für große Infrastrukturprogramme als sinnvolle Maßnahme erachtet. Die Notwendigkeit von besserer

---

<sup>2</sup> Zusätzlich liegt zu Burkina Faso eine Einschätzung vor, die auf persönlichen Interviews, informellen Gesprächen und Eindrücken im Zuge einer Reise im August/September dieses Jahres beruht.

Koordination, Aufbau staatlicher Strukturen und die Erfassung der gesamten Hilfe, die in ein Land fließt, wird generell anerkannt. Die praktische Umsetzung scheint vom Ideal jedoch weit entfernt zu sein.

Es ist allgemein zu beobachten, dass VertreterInnen staatlicher Stellen und BefürworterInnen von Budgethilfe dazu tendieren, sich im Konditional oder in der Zukunft auszudrücken, also eher die Theorie zu beschreiben als die Realität. Es wäre noch festzustellen, ob es sich bei diesen Antworten tatsächlich um Unsicherheitsfaktoren oder doch um konkrete Erfahrungswerte handelt. Umgekehrt haben die Befragten desto mehr Vorbehalte, je enger sie mit den ärmsten und marginalisierten Menschen arbeiten. Von NGO-Seite wird häufig der Vorwurf geäußert, die Geber im Norden und Beamte in der Hauptstadt würden die Lebensrealität nicht kennen oder ihr Handeln nicht daran orientieren.

Budgethilfe wurde und wird schon vorangetrieben, bevor eine ausreichende Erfahrungsgrundlage für eine Entscheidung für oder gegen diese Finanzierungsform vorliegt. Die NGOs geben zu bedenken, dass Budgethilfe ein Instrument unter vielen ist und dass die Wahl der Finanzierungsinstrumente von den definierten Zielen abhängig sein muss. Diese Vorgangsweise darf nicht umgekehrt werden, nur um schnell große Summen umzusetzen.

Die NGOs empfehlen Österreich als kleinem Geberland, bestehende Erfahrungen und direkte Kontakte weiterhin für Projektförderung und Unterstützung der Zivilgesellschaft zu nutzen und Budgethilfe allenfalls ergänzend auf dezentraler oder Sektorebene in Betracht zu ziehen.

**Korruption** ist für alle Befragten ein allgegenwärtiges Thema. Ihre Bekämpfung wird auch unabhängig von Budgethilfe als zentrales Anliegen und zugleich als äußerst schwierig und langwierig betrachtet.

**Projekthilfe** wird als geeigneterer Weg angesehen, um rasche, messbare Ergebnisse auf lokaler Ebene zu erzielen und **Pro-Poor-Politik** umzusetzen. Erklärt wird diese Präferenz damit, dass staatliche Präsenz häufig fehlt oder eine Zusammenarbeit aufgrund nicht funktionierender Dezentralisierung unmöglich ist. **Dezentralisierung** ist in keinem der vier Länder ausreichend fortgeschritten. Die gewidmeten Mittel dringen nicht von der Regierungs- auf die lokale Ebene durch, zu viel Geld bleibt in den Hauptstädten. Die Umsetzung der dazu teilweise existierenden Pläne scheitert oft an prozeduralen oder technischen Fragen. Die Hoffnung, dass marginalisierte Regionen und Bevölkerungsteile besonders von Budgethilfe profitieren könnten, dürfte sich derzeit nur in der Theorie erfüllen.

### 3) Chancen und Gefahren

Theoretisch sprechen viele Argumente für Budget Support, einige davon können in der Praxis aber ins Gegenteil umschlagen.

- **Ownership** und Eigenverantwortung der betroffenen Entwicklungsländer und die Beseitigung von **Konditionalitäten** und Einmischung in die Politik stehen im Mittelpunkt der Diskussion. Die unterstützten Programme basieren idealerweise auf den eigenen Plänen und Prioritäten der Empfängerländer und genießen Unterstützung von höchster politischer Ebene.

In der Realität ist die Auszahlung von Budgethilfe an unterschiedliche Bedingungen gebunden, die die Partnerländer auf die Durchführung bestimmter Reformen festlegen. Die Diskussion über durchzuführende Reformen und ihre Ziele wird so mehr mit Gebern als mit der Bevölkerung selbst geführt, mit dem Risiko, dass die Gebergemeinschaft noch mehr Einfluss auf die konkrete Politikgestaltung eines Partnerlandes bekommt. Wie auch bei den Programmen der internationalen Finanzinstitutionen besteht die Gefahr, dass die Konditionalitäten nicht immer den Willen und die Interessen der Partnerländer widerspiegeln.

Die EU und andere Geber plädieren zunehmend für ein Ende der politischen Konditionalitäten und für eine Verwendung eines Ergebnis orientierten Ansatzes, der sich am PRSP-Prozess orientiert. Dies benötigt auch einen vermehrten Dialog über diese Ergebnisse und die Gründe für ein Erreichen bzw. Verfehlen.

Eine bessere Abstimmung der Geber in gemeinsamen Budget Support-Gruppen kann zu einer Verringerung der Transaktionskosten führen (einstweilen in vielen Fällen noch nicht in Sicht), birgt aber auch das Risiko, dass die Optionen für eigenständige Politikformulierungen für ein Land noch mehr reduziert werden, da alle Geber sich denselben Strategien unterordnen und sich z.B. stark an den Bedingungen der internationalen Finanzinstitutionen orientieren.

All diese Entwicklungen stehen im Widerspruch zum Prinzip erhöhter Ownership im Sinne von eigenverantwortlicher Politik. Aus den Ergebnissen der vorliegenden Befragung ist zu ersehen, dass Ownership vielfach auf der falschen Ebene oder auf die falsche Weise vorhanden ist: auf Seiten der Regierung nur vordergründig, um die Geber zufrieden zu stellen; auf lokaler Ebene ist die Regierung nicht ausreichend präsent, und

Organisationen der Zivilgesellschaft, die mehr als die Regierung einen Pro-Poor-Ansatz verfolgen, werden in Entscheidungsprozesse zu wenig eingebunden.

- Verbesserung von **Politikkohärenz**: Das Empfängerland hat mehr Überblick über die Gesamtheit der vorhandenen Ressourcen, dadurch wird eine holistische Herangehensweise möglich. Der Mitteleinsatz wird zwischen Fachministerien und Finanzministerien (deren Rolle durch Budget Support gestärkt wird) abgestimmt, die Mittel werden gezielt zur Armutsreduzierung eingesetzt (auch in Abstimmung mit PRSPs). Die Geber einigen sich auf ein Prozedere mit der Empfängerregierung und gehen dann langfristige Verpflichtungen ein. Die Praxis staatlicher Entwicklungsorganisationen und der Weltbank hat allerdings gezeigt, dass sich die Vorhersagbarkeit nicht wesentlich verändert und die Unterstützung teils sogar volatiler war als Projektfinanzierung.

Als Argument für Budgethilfe wird immer wieder Kohärenz angeführt. Kohärenz muss sich dabei auf verschiedene Ebenen beziehen: die interne Konsistenz innerhalb der Hilfsprogramme der Geber, Kohärenz zwischen Hilfsleistungen und anderen Politikfeldern innerhalb der Empfänger- und Geberregierungen („harmonisation“), und zwischen Politik der „Geber“regierung und den eigenen Strategien des „Empfänger“landes („alignment“) umfassen. Darüber hinaus muss die inhaltliche Einordnung der Budgethilfe in die PRSPs erfolgen.

Es ist evident, dass Entwicklungspolitik in vielen Fällen durch andere Politikfelder konterkariert wird. Durch die Integration von Handel, Sicherheit und Privatsektor muss versucht werden, mehr Kohärenz in der Unterstützung der international vereinbarten Entwicklungsagenda zu erzielen.

Sehr relevant für die Effektivität von Entwicklungsarbeit ist die politische Koordination unter den Gebern. Jeder Bruch zwischen Geberinitiativen und den Resultaten im Feld kann die positiven Effekte der Koordination unter den Ministerien oder Politikfeldern zunichte machen. Außerdem können ohne starke politische Willensbildung unerwünschte Resultate entstehen, z.B. mehr Bürokratie, schwierigere Entscheidungsfindung, Agenda-setting von nicht mit Entwicklung befassten Stellen.

- Die Geber koordinieren sich untereinander, wodurch Fragmentierung und Parallelstrukturen beseitigt werden sollen. Die **Geberkoordination** ist dann am erfolgreichsten, wenn sich eine kritische Masse von gleichgesinnten Gebern unter der Führung der Regierung einigt. Dabei besteht die Gefahr der **Abhängigkeit** von großen Gebern. Diese

könnten sowohl auf andere Geber als auch auf die Budgetpolitik und Regierungsführung der Empfänger Einfluss nehmen und deren Handlungsspielraum einschränken. Es kann nicht vorausgesetzt werden, dass eine so tiefgreifende Koordination von allen – vor allem weniger einflussreichen – Gebern gewünscht wird. Durch die starke Koordination der Geber ist der **potentielle Schaden** bei Nichtfunktionieren höher – z.B. wenn sich ein großer Geber bei Problemen zurückzieht und andere ihm folgen. Der IMF nimmt hier eine wichtige Rolle als Signalgeber ein.

- **Harmonisation and Alignment** - Die Finanzierungsleistungen werden in die bestehende öffentliche Verwaltung integriert. Die Geber harmonisieren und vereinfachen ihre Verfahren und Analysen der Empfängerländer und passen ihre Leistungen an die Bedürfnisse des Partnerlandes an, sodass sie – im besten Fall - auf eigene Systeme verzichten und so den Verwaltungsaufwand für die Empfängerregierung reduzieren. Die Empfängerregierungen müssen ihre Kapazitäten ausbauen und das in sie gesetzte Vertrauen rechtfertigen, woraus sich langfristig ein positiver Einfluss auf Effizienz, Rechenschaftspflicht und Regierungsführung ergeben sollte.

Bis zu einem Alignment der Geber an den Budgetprozessen und Finanzmanagementsystemen des Landes selbst ist es noch ein langer Weg. Länder müssen sich vielen Prüfungen und Analysen unterziehen, bevor Budgetunterstützung erfolgt. Um die Kosten zu reduzieren, sind die Geber angehalten, diese gemeinsam durchzuführen. Dies ist zu befürworten, kann aber zu gleichgeschalteten Bewertungen von Ländern führen, die von politischen und strategischen Interessen der großen Geberländer oder der internationalen Finanzinstitutionen beeinflusst werden.

Da die öffentliche Verwaltung und Budgetgestaltung in vielen Entwicklungsländern oft nicht transparent und überblickbar ist, kann Budgethilfe ein langwieriges und komplexes Instrument sein und zu einer Kontrollkultur führen, die hohe Kosten für Geber- und Empfängerländer nach sich zieht. Die Vor- und Nachteile sind daher sehr gut abzuwägen. Hier sind als Voraussetzung noch vielfach Maßnahmen zur Stärkung der Kapazitäten im Bereich Finanzmanagement und Demokratie erforderlich. Die Gefahr besteht darin, dass kaum Anpassung vollzogen wird, sondern Vorgaben von großen Geberländern gemacht werden, an denen sich kleinere Geberländer und das Empfängerland orientieren müssen.

- Das erhoffte Sinken der **Transaktionskosten** ist ein häufig vorgebrachtes Argument zugunsten von Budget Support. Diese steigen jedoch zu Beginn aufgrund der umfangreichen Planung und Vorbereitung an und sinken erst langfristig, wenn überhaupt.

Parallelstrukturen wie spezielle Sekretariate oder Planungseinheiten sind in dieser Hinsicht kontraproduktiv, sie verursachen nicht nur operative Kosten, sondern sind außerdem von den eigentlich zu stärkenden Regierungsstellen abgeschnitten und unterminieren diese.

Laut DFID (Departement for International Development) und Europäischer Kommission gibt es zumindest eine Perspektive, dass die Kosten mittel- bis langfristig sinken werden. Die Praxis kann diese These jedoch bisher nicht bestätigen. Es liegt nahe, dass die Kosten insgesamt nicht sinken, sondern sich durch den intensiven politischen Dialog lediglich von einzelnen Sektoren und regionalen Stellen zum Zentrum – z.B. dem Finanzministerium – verschieben. Geberorganisationen müssen ebenfalls in Länderdelegationen und Koordinations-aktivitäten investieren.

Die Kosten für die Geberseite sinken also eher nicht, allenfalls die der Partnerregierung durch die Vereinheitlichung der Prozesse.

- Die **Vorhersehbarkeit** von Hilfe ist von größter Bedeutung für Länder, die von nicht gebundener Hilfe abhängig sind und äußeren finanziellen Zwängen unterliegen. Sind die Leistungen volatil, unterminiert das die Glaubwürdigkeit der Budgetplanung und macht laufend Korrekturen notwendig. Darüber hinaus werden womöglich makroökonomische Ziele nicht erreicht und die Stabilität gefährdet.

Für die Planbarkeit ist ein grundlegender Konsens über Politik und Finanzmanagement unerlässlich. Fehlt dieser, sind weitere Konsultationen, Diskussionen und Forschung notwendig, um dann einen Konsens herzustellen. Nur wenn die gemeinsame Willensbildung fundiert ist und nicht nur auf das Weiterlaufen des Geldflusses ausgerichtet ist, ist der Konsens auch aufrecht zu erhalten. Grundlegende Auffassungsunterschiede über Politik und Regierungsführung bergen das Risiko des Rückzugs von Gebern und führen zu schlechterer Planbarkeit.

Geber sollten sich darauf einstellen, in einem Zeitrahmen von etwa zehn Jahren mehrere Tranchen auszubezahlen, wie das viele Empfänger wünschen. Budget Support sollte von Anfang an langfristig ausgelegt werden.

Evaluierungen (DFID) haben ergeben, dass die Vorhersehbarkeit der Budgethilfe ein großes Problem darstellt, da es oft aus technischen oder politischen Gründen zu einem Aussetzen der Budgethilfe kommt, da Budgethilfe sehr leicht zu stoppen ist, und auf Grund der Budgetprozesse der Geberländer häufig sogar nur einjährig ist. Die Planbarkeit erhöht sich mit der Einführung von Budgethilfe nur insignifikant. Die Europäische Kommission versucht diesem Risiko zu begegnen, indem sie einen Mix aus fixen und variablen Tranchen ausbezahlt.

Ein weiterer Versuch ist das Festschreiben von Grundlagen der Zusammenarbeit, deren Verletzung allein ein Aussetzen der Hilfe erlaubt, und darüber hinaus eine Stärkung der gegenseitigen Rechenschaftspflicht durch ein „Performance Assistance Framework“, das auch die Geberleistungen bewertet.

Da Budgethilfe in vielen Fällen einen großen Teil der Budgets von Entwicklungsländern ausmacht, ist die Entwicklung einer **langfristigen Perspektive** nötig, um Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Nachhaltigkeit wird v.a. mit Reform- und Lerneffekten öffentlicher Institutionen argumentiert, langfristige finanzielle Nachhaltigkeit bleibt weitgehend aus der Debatte ausgespart. Einzig die Briten haben sich im Zusammenhang mit der von ihnen vorangetriebenen International Finance Facility (IFF) mit langfristigen Planungen befasst.

Wenn ausländische Hilfe einen wesentlichen Anteil am Budget hält und damit laufende Staatsausgaben wie Gehälter finanziert werden, kann das bei Wegfall dieser Unterstützung zu großen Problemen führen, staatliche Dienste aufrechtzuerhalten. Zwar gibt es seitens der Internationalen Finanzinstitutionen den Appell an Entwicklungsländer, ihre Eigeneinnahmen z.B. durch Erweiterung der Steuerbasis zu erhöhen, es gibt grundsätzliche Bekenntnisse von Entwicklungsländern zur Erhöhung ihrer Eigenmittelanteile am Budget, um ihre Abhängigkeit von ausländischer Hilfe zu reduzieren. Tatsächlich erschweren jedoch Probleme stark schwankender öffentlicher Einnahmen und niedriger Steuerbasis durch einen schmalen formalen Sektor sowie Schocks die Planbarkeit und lassen eine Erhöhung der Eigenmittel in der nahen Zukunft sehr fraglich erscheinen. Seit Anfang der 90er Jahre stagnieren die Steueranteile am BNE von Entwicklungsländern oder sind leicht rückläufig.<sup>3</sup>

- **Korruption, Fiduciary Risk (treuhänderisches Risiko)** und schlechtes Finanzmanagement gehören zu den Besorgnis erregendsten Themen im Zusammenhang mit Budget Support. Viele Fragen sind zu beantworten: Wie werden die Mittel eingesetzt, wofür werden dadurch Mittel frei? Kommt es zu unerwünschten Umschichtungen innerhalb des Budgets? Sind die Geber dazu bereit bzw. unter welchen Bedingungen ist es

---

<sup>3</sup> UNDP Discussion Paper, „Why Is ‘The Dutch Disease’ Always a Disease? - The Macroeconomic Consequences of Scaling Up ODA“; Terry McKinley, UNDP, New York

überhaupt eine gute Idee, den Empfängern so großes Vertrauen entgegenzubringen? Sind die Empfänger zur notwendigen Transparenz bereit?

Die Effektivität von Budget Support erfordert bekanntlich ein gut funktionierendes öffentliches Finanzmanagement (Public Financial Management – PFM) in dem Empfängerstaat. Damit verbunden ist eine Einschätzung des treuhänderischen (fiduciary) Risikos, welches im Kontext von Budget Support jenes Risiko ist, dass die Hilfe nicht für den beabsichtigten Zweck verwendet wird, dass die erreichte Wertschöpfung unter den eingesetzten Mitteln liegt und/oder dass die Mittel nicht ordnungsgemäß abgerechnet werden. Internationale Erfahrungen haben gezeigt, dass die Effektivität von Budget Support stark abhängig ist von der Durchlässigkeit (fungibility) des PFM-Systems. Generell kann davon ausgegangen werden, dass in Staaten mit einem wenig ausgeprägten PFM-System das Risiko von unerwünschten Umschichtungen innerhalb des Budgets am größten ist (z.B. wenn durch Budget Support freigesetzte Mittel für erhöhte Militärausgaben verwendet werden).

Eine spezielle Form des treuhänderischen Risikos stellt das Ausmaß der Korruption in einem Empfängerland dar, wobei dieses Ausmaß die Art der zu wählenden Maßnahmen zur Belebung der Wirtschaft und zur Armutsbekämpfung beeinflussen sollte. Eine Studie des Internationalen Währungsfonds (IMF) belegt, dass die Effektivität von Budget Support stark vom institutionellen Rahmen eines Landes abhängig ist und dass diese Form der Hilfe nur an Länder mit klar gekennzeichneten demokratischen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten vergeben werden sollte. Korrupte Regimes verwenden generell weniger öffentliche Mittel zur Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums und für armutsbekämpfende Maßnahmen, und es ist daher davon auszugehen, dass hier Budget Support einen geringeren positiven Effekt auf die Entwicklung des betroffenen Landes zeigen wird. Daher ist anzunehmen, dass in Ländern mit schwachen öffentlichen Finanzsystemen der Einsatz von Budget Support wenig erfolgversprechend ist und in diesen Fällen Programm- und Projekthilfe der Vorzug zu geben ist.

Ein wesentliches Risiko für die Effektivität von Budget Support in Ländern mit korrupten Regimes stellt dabei das Ausmaß der politischen Korruption dar, das heißt wenn politisch Verantwortliche und/oder Verantwortliche in der staatlichen Administration ihre Autorität dazu verwenden, um ihre (persönliche) Macht, Status und Vermögen abzusichern bzw. zu vermehren. Untersuchungen haben gezeigt, dass Budget Support speziell in ethnisch diversifizierten Gesellschaften zu vermehrter Korruptionsanfälligkeit führt. Dazu ist festzuhalten, dass Korruption sehr oft in Verbindung mit einer ganzen

Reihe von Verhaltensweisen in Erscheinung tritt, wie etwa Interessenkonflikte, Unterschlagungen, Betrug, Bestechung, bürokratische Misswirtschaft, Nepotismus, „Freunderlwirtschaft“ (cronyism), Vertuschung, Erpressung, Selbstbereicherung und/oder Miss-management. Speziell in ethnisch gespaltenen Gesellschaften besteht eine gesteigerte Gefährdung, dass im Rahmen von Budget Support eingesetzte Mittel von ethnisch gebundenen Verantwortlichen für deren persönliche und/oder ethnische Interessen verwendet werden.

Um die Effektivität von Budget Support-Maßnahmen in Ländern mit einem hohen Grad an Korruption zu erhöhen, wird empfohlen, derartige Hilfeleistungen von institutionellen Reformen abhängig zu machen bzw. Budget Support überhaupt erst nach einem vorhergehenden Prozess institutioneller Reformen zu gewähren. Als Zwischenschritt einer sequentiellen Vorgangsweise bei der Gewährung von Budget Support bietet sich zusätzlich die Identifizierung von sogenannten „Islands of Integrity“ an, d.h. von staatlichen Institutionen, die als weitgehend korruptions-resistent eingestuft werden können. Eine Reihe von Gebern sind daher dazu übergegangen, die Bewertung des treuhänderischen Risikos mit einer Bewertung von PFM-Reform-Programmen zu verbinden.<sup>4</sup>

- **Transparenz und demokratische Kontrolle:** Nimmt man den Ansatz von verstärkter „Ownership“ – eines der Hauptargumente für Budget Support – ernst, so erfordert das eine zunehmende Übertragung von Kontrolle auf lokale demokratische Strukturen und die lokale Zivilgesellschaft. Grundbedingung dafür sind Transparenz und Zugang zu den relevanten Informationen, funktionierende demokratische Strukturen und eine ausgeprägte Zivilgesellschaft, die über die nötigen Kapazitäten für Budget-Monitoring und Überprüfung der Armutsrelevanz verfügt und eine repräsentative Vertretung der Zielgruppen darstellt. Vor allem aber braucht es eine Kultur der offenen Diskussion, Offenheit und Kritikfähigkeit der Regierung.

In vielen der betroffenen Länder sind diese Bedingungen nur in sehr geringem Maß gegeben.

Parlamente sind schwach, parlamentarische VertreterInnen von Eigeninteressen dominiert. Viele NGOs fungieren als Projektdurchführungsorganisationen, verfügen über unzureichende analytische Kapazitäten und könnten durch eine Doppelrolle als potentielle Empfänger staatlicher Mittel und KritikerInnen in Bedrängnis geraten. Auch

---

<sup>1</sup> Siehe „Managing Fiduciary Risk when providing Poverty Reduction Budget Support“, DFID (London), 22. September 2004, oder die Empfehlungen der Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) working group (<http://www.pefa.org/index2.htm>).

sonst sind zivilgesellschaftliche Strukturen meist nur schwach ausgeprägt. Politische Verflechtungen von NGOs sind an der Tagesordnung. Frauen, Minderheiten und VertreterInnen aus entlegenen Regionen sind tendenziell unterrepräsentiert. Öffentliche Kritik an der Regierung ist v.a. in vielen afrikanischen Ländern nicht gern gesehen und kann sogar zu Repressalien führen.

Ein Mix aus Budgethilfen und Projektförderungen der Geber erschwert das Monitoring. Auch am Zugang zu relevanten Informationen in verständlicher Form mangelt es.

Dokumente kursieren primär zwischen Regierungsverantwortlichen und Gebern. Öffentlich zugänglich sind sie bestenfalls per Internet, was nur für einen sehr kleinen Teil der Bevölkerung relevant ist. Sinnvolle Mitsprache der betroffenen Bevölkerung ist am ehesten auf lokaler Ebene möglich.

BefürworterInnen von Budgethilfe argumentieren, dass diese die lokale Rechenschaftspflicht erhöht. Dies kann nur in Staaten funktionieren, in denen demokratische Grundrechte wie freie Meinungsäußerung praktiziert werden und deren Regierungen öffentliche Kontrolle und zivilgesellschaftliche Partizipation zulassen. Es braucht parallel zu Budgethilfe eine Stärkung der Kapazitäten des Parlaments, Unterstützung entsprechender Strukturen und Stärkung der inhaltlichen Kompetenz der Zivilgesellschaft, insbesondere von marginalisierten Bevölkerungsgruppen sowie strukturierte Prozesse zivilgesellschaftlicher Beteiligung. Eine Kopplung mit Prozessen der **Dezentralisierung** erleichtert die Einbindung der Betroffenen.

- Im Hinblick auf Überprüfung und Nachhaltigkeit der Ergebnisse wäre eine starke **Zivilgesellschaft** erforderlich. Falls NGOs überhaupt durch Budget Support vermehrt Zugang zu öffentlichen Geldern erhalten sollten, so besteht (ebenso wie im Norden) die Gefahr, dass sie von initiativen Kräften zu Ausführenden reduziert werden, die Aufträge der Regierung umsetzen. Dadurch besteht das Risiko, dass sie keine Mittel mehr bekommen und geschwächt werden, wenn sie zu kritisch sind.

Die Zivilgesellschaft muss soweit gestärkt werden, dass sie fähig ist, das Budget der Regierung (inkl. der Budget Support-Beiträge) mitzugestalten, zu beurteilen und zu kritisieren. Dazu ist die Bildung von entsprechenden Komitees von Vertretern der Zivilgesellschaft notwendig. Das Know-How der NGOs sollte gerade bei der Bildung der Komitees genutzt werden. Nach der Formierung müssen die Komitees trainiert werden. Dabei sollen die Komitees durchaus westliche Methoden der Einflussnahme und Mitgestaltung des Regierungsbudgets kennen lernen und in einem nächsten Schritt

erarbeiten, was davon in welcher Form auf den Länder-kontext anwendbar ist. Weiters muss die Regierung bereit sein, die Komitees mitbestimmen zu lassen. Ihre Einbindung ist unter anderem deshalb besonders wichtig, weil man sich bei der Vergabe von Budget Support stark an die PRSPs anlehnt und deren Umsetzung angestrebt wird. Hier sind die Geberländer gefordert, im Rahmen des Budget Support Mitspracherecht der Zivilbevölkerung einzufordern. Die Einführung und Verankerung der Form dieses Mitspracherechtes sollte bereits zu Beginn des über Jahre gehenden Budget Support für die Dauer der Unterstützung geplant werden. Ein derartiger Plan ist dann Bestandteil und Bedingung des Budget Support.

- **Dezentralisierung** wird in der vorliegenden Befragung in keinem der Länder als zufrieden stellend beurteilt. Weder Ownership noch die Mittel selbst dringen von der Regierungs- auf die lokale Ebene durch. Es sollen zwar Budgets an Provinzen und Distrikte überantwortet werden, teilweise gibt es auch gute, partizipativ entwickelte Distriktentwicklungspläne, die Umsetzung ist aber schwierig und scheitert oft an prozeduralen oder technischen Fragen (wie und wem werden Mittel zur Verfügung gestellt, fehlende Banken, zu geringe Kapazitäten in der Administration).  
Noch negativer ist das Bild in Bezug auf **marginalisierte Regionen und Bevölkerungsteile**: diese **profitieren weniger statt mehr** von Budget- als von Projekthilfe, darin sind sich fast alle Befragten in Nicaragua einig, und auch in Mosambik, Uganda und Burkina Faso wird diese Hoffnung meist nur in der Theorie als erfüllt betrachtet.
- Ein **Wechsel in der Geberpolitik** von Projektfinanzierung zu Budget Support kann die Nachhaltigkeit bisheriger Projekte und Programme gefährden.

Viele positive Auswirkungen von Budgethilfe können erst mittel- oder langfristig eintreten, und lässt sich noch nicht mit Sicherheit sagen, ob die Erwartungen erfüllt werden. Die erwarteten Vorteile stellen sich nicht automatisch ein, sondern erfordern nach bisherigen Erfahrungen ständige Begleitung, technische Unterstützung und politischen Dialog. Wie weit dabei Ownership und Entscheidungsfreiheit der Empfängerregierung und der betroffenen Bevölkerung gewahrt werden kann, ist fraglich.

## 4) Länderspezifische Ergebnisse der Befragung

Details zur Befragung sowie Einschätzung zu Burkina Faso siehe Annex, Kapitel 7

### Mosambik

Von den meisten Befragten wird Budgethilfe im Allgemeinen mehrheitlich positiv gesehen. Die Finanzierungsform als solche wird nur selten grundsätzlich hinterfragt. Als Probleme im konkreten Landeskontext werden jedoch intransparente Regierungsentscheidungen und mangelnde Unterstützung für kleine Strukturen auf unteren Ebenen und mangelnde staatliche Präsenz genannt. Die Gefahr, dass die Mittel auf zentraler Ebene hängen bleiben, wird als sehr groß betrachtet. Ein erschreckend geringer Teil der gewidmeten Gelder erreicht wirklich untere Ebenen. Trotz Verbalbekenntnissen zu Dezentralisierung fehlt es an der Umsetzung und am Willen der Regierung, Entscheidungsmacht abzugeben.

Korruption ist für alle Befragten ein großes Thema, es bestehen schwere Bedenken, dass Budgethilfe nicht bei den Armen ankommt. Allerdings wird das Problem der Korruption nicht unbedingt als spezifisch für Budgethilfe gesehen. Weiters werden Kapazitätsmängel, Schwächen in Verwaltung und Finanzmanagement und Zentralismus beklagt.

Die Zivilgesellschaft ist schwach, da sie sich erst im Aufbau befindet. Die Zusammenarbeit mit der Regierung ist wenig ausgeprägt.

Auch wenn theoretisch besonders benachteiligte Bevölkerungsschichten von Budgethilfe unter der Bedingung profitieren könnten, dass Mittel für den sozialen Sektor, für Bildung und Gesundheit eingesetzt werden und wenn Dezentralisierung funktionieren und Basisversorgung gewährleistet wäre, sieht ein Großteil der Befragten diese Bedingungen jedoch nicht erfüllt. Die Bedenken von staatlichen und nicht staatlichen Akteuren decken sich weitgehend.

#### **Schlussfolgerungen Mosambik**

- Budgethilfe und Projektfinanzierung sollen einander ergänzen.
- Dezentralisierung von Entscheidungs- und Umsetzungsstrukturen sowie Mittelvergabe und Rechenschaft muss vorangetrieben werden. Die Mittel müssen nach klaren Kriterien an Provinzen und dezentrale Ebenen vergeben werden und auch dort ankommen.
- Die Zivilgesellschaft muss in den Dialog zwischen Gebern und Regierung eingebunden werden und Zugang zu Mitteln haben. Ihre Kapazitäten müssen gestärkt werden.

## **Uganda**

Das Regierungsbudget von Uganda wird zu 48% von Gebern getragen, etwa die Hälfte davon ist direkte Budgethilfe. Nur wenige setzen Projekthilfe fort, darunter auch Österreich. Durch die Zusammenarbeit auf Regierungsebene wird es schwieriger, an die Bevölkerung direkt heranzukommen.

Gegen Budget Support spricht, dass die Regierung nicht über die Kapazitäten verfügt, das hohe Finanzvolumen angemessen zu administrieren. Weiters wird die anhaltende Korruption und das Verpuffen hoher Geldsummen ohne messbare Erfolge kritisiert. Es gibt zu wenig Partizipation und Kompetenz auf lokaler Ebene. Generell fühlen sich NGOs außen vor und zu wenig in die Planung einbezogen.

Insgesamt sind die Befragten eher positiv eingestellt, da Kohärenz und Koordination gefördert wird; dadurch sollte mehr Impact zu erzielen sein als mit Stückwerk. Budgethilfe erreicht zwar nur obere Ebenen, daher ist zusätzliche gleichzeitige Projekthilfe für einen Pro-Poor-Fokus unerlässlich. Umgekehrt erreichen aber Projekte nicht die staatlichen Strukturen, und auch diese müssen gefördert werden.

### **Schlussfolgerungen Uganda**

- Die Prioritäten müssen sich an den Bedürfnissen der Armen orientieren, dazu ist mehr Partizipation der Zivilgesellschaft notwendig.
- Der Budgetprozess muss insgesamt transparenter gestaltet, stärker dezentralisiert und einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.
- Die Korruption muss entschiedener bekämpft werden.

## **Nicaragua**

In Nicaragua kooperierten die meisten internationalen Partner – darunter auch die ÖEZA – in den 90er Jahren aufgrund großer Probleme mit Korruption kaum mit der Regierung; Förderung der Rahmenbedingungen und Dialog mit Regierungsstellen haben dadurch gefehlt, und Harmonisierung und Alignment kamen ebenfalls zu kurz.

Im speziellen Landeskontext sprechen sich fast alle Befragten ausdrücklich gegen Budgethilfe aus. Die Gründe dafür sind vielfältig: Die Mittel kommen nicht dort an, wo sie wirklich gebraucht werden, der bürokratische Apparat verbraucht große Teile. Budgethilfe verstärkt die politische

Polarisierung und autoritäre Tendenzen der Regierung und schwächt die Demokratie, die Schere zwischen Armen und Reichen geht weiter auf. Es besteht kein Interesse, Handlungen zur Armutsreduzierung zu setzen, wenn die Regierung nicht rechenschaftspflichtig ist und kein Druck von der Zivilgesellschaft ausgeübt wird. Die Schlüsselfragen Transparenz und Armutsbekämpfung werden übereinstimmend negativ gesehen.

Es gibt massive Kritik daran, dass die Mittel für politisch opportune Zwecke eingesetzt und in der Bürokratie verschwendet werden. Außerdem wird gesteigerte Korruption erwartet.

#### **Schlussfolgerungen Nicaragua**

Budgethilfe wird unter den gegenwärtigen politischen Umständen in Nicaragua von NGO-Seite keinesfalls gewünscht, solange die genannten Kritikpunkte nicht ausgeräumt sind.

### **5) Österreich-spezifische Fragen**

Laut Auskunft des BMAA soll es Pilotprogramme der ÖEZA in je einem Schwerpunktland pro Region geben, angedacht sind Mosambik, Nicaragua, Cap Verde und eventuell Uganda.

Österreich plant dabei, sich auf Sektorfinanzierung zu konzentrieren, weil gerade hier die Chance besteht, in einem Kreis von Gebern relevant zu sein. Sektorfinanzierung läuft in Mosambik im Bereich ländliche Entwicklung, in Nicaragua im Bereich Gesundheit an. Der Einstieg soll erfolgen, wo bereits eigene Strukturen bestehen und tragfähig sind.

NGOs fordern aber vorab, dass einige Grundsatzfragen geklärt werden:

- Gibt es innerhalb von BMAA/ADA die nötige Kompetenz, entsprechende Länderanalysen durchzuführen?
- Kann Österreich überhaupt einen Anteil am Budget erreichen, der hoch genug ist, um relevant zu sein?
- Wie kann sichergestellt werden, dass verlässliche, langfristige Partnerschaften der österreichischen NGOs nicht gefährdet, sondern genutzt werden?

## **6) Zusammenfassende Forderungen/Empfehlungen der NGOs an die österreichische Bundesregierung und Verwaltung**

Der Budget Support-Ansatz ist insofern zu begrüßen, als damit öffentliche Strukturen in Entwicklungsländern gestärkt werden sollen. Budget Support könnte die Geberkoordination verbessern, und gezielteres gemeinsames Vorgehen kann Reformen vorantreiben, zum Aufbau von rechenschaftspflichtigen öffentlichen Strukturen und zu mehr Eigenverantwortung der Regierung des Partnerlandes führen. In der Theorie spricht vieles für Budgethilfe, und kaum jemand lehnt sie von vornherein ab. Die NGOs haben jedoch Zweifel, was die Rahmenbedingungen und die konkrete Durchführung dieses Konzepts angeht. Denn die Praxis – hohe Korruptionsgefahr und Klientelismus in geschwächten Staaten - weicht stark vom Ideal ab und macht Budgethilfe daher derzeit zu einem riskanten Unterfangen.

**AGEZ, EU Plattform und KOO fordern daher von Österreich:**

**Die Erfüllung von Grundvoraussetzungen in Österreich wie in den Partnerländern als Vorbedingung für Budget Support:**

- Ein Einstieg Österreichs in Budget Support sollte **nur langfristig** und **als Teil eines entsprechenden Instrumentenmixes** in Betracht gezogen werden, wenn die Grundvoraussetzungen in den Partnerländern gegeben sind. Dies erfordert eine Länderanalyse und Definition der Ziele, um Budget Support dort einzusetzen, wo nachweislich Vorteile gegenüber anderen Formen der Hilfe zu erwarten sind.
- Budget Support muss mit einer **substantiellen Erhöhung des österreichischen EZA Budgets** und dem Aufbau entsprechender Kapazitäten in der ÖEZA einhergehen. Budgethilfe darf nicht zu Lasten der bewährten Kooperation mit den Partnern der Zivilgesellschaft gehen und die Nachhaltigkeit funktionierender vergangener oder noch laufender Projekte keinesfalls gefährden, sondern muss aus zusätzlichen Mitteln finanziert werden.
- Budget Support muss von einer **Stärkung der Zivilgesellschaft** begleitet werden, denn nur so kann Rechenschaftspflicht für die Verwendung öffentlicher Mittel gegenüber der Bevölkerung erreicht werden.

- Österreich sollte sich gegebenenfalls nur auf **wenige Länder** konzentrieren, die **unter folgenden Gesichtspunkten sorgfältig ausgewählt** werden sollten:
  - Budget Support wird von der Regierung des betreffenden Landes gewünscht und von der Zivilgesellschaft befürwortet.
  - Armutsorientierung ist der Regierung nachweislich ein Anliegen.
  - Entwicklung der ländlichen Gebiete ist der Regierung ein Anliegen.
  - Gute Praxis der Regierung in Respektierung der Menschenrechte und demokratischer Strukturen.
  - Die Regierung setzt glaubwürdige Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung und sichert ein transparentes Monitoring durch regierungsunabhängige Stellen, um widmungsgemäße Verwendung der Mittel sicherzustellen.
  - Es besteht das Comittment zur Kooperation mit der Zivilgesellschaft
  - Die Regierungsstellen verfügen über adäquate Finanzsysteme, um Budget Support landesweit umzusetzen und Budgetausgaben bis auf Lokalebene zu verfolgen.
  - Österreich ist im entsprechenden Land mit einer Vorortstruktur vertreten, die über spezifische Kompetenz und Finanzkraft verfügt, um im Rahmen der Gebergemeinschaft einen maßgeblichen Beitrag leisten zu können.
- Bei der **Bewertung der Länder** sollte sich Österreich nicht vorrangig auf Indikatoren und Ratings von Weltbank (z.B. CPIA) und IWF stützen sondern unabhängige Analysen und Erfahrungen der Zivilgesellschaft heranziehen.
- In Ländern, in denen die **Grundvoraussetzungen nicht gegeben** sind, sollen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe nicht über Regierungsstrukturen, sondern **über die Zivilgesellschaft, NGOs, internationale Institutionen bzw. Spezialfonds** abgewickelt werden. Auf größtmögliche Geberkoordination ist auch hier zu achten.
- Die Grundvoraussetzungen für sinnvollen Budget Support sind nach Einschätzung der lokalen Zivilgesellschaft nach der Umfrage von AGEZ, KOO und EU-Plattform für Nicaragua nicht gegeben, für Mosambik und Uganda nur mit Einschränkungen. Bei Burkina Faso gibt es große Bedenken.

## Die Beachtung folgender Aspekte bei der Umsetzung von Budget Support:

- Österreich muss in Kooperation mit der Gebergemeinschaft widmungsgemäße klar **nachvollziehbare Mittelverwendung** zur Grundbedingung für eine Kooperation machen. Auch die Vergabe von Mitteln an nichtstaatliche Organisationen und Einrichtungen muss nach einem transparenten nachvollziehbaren System erfolgen.
- Auf „klassische Konditionalitäten“ etwa in der Wirtschaftspolitik sollte verzichtet und stattdessen auf **Policy Dialog** und Vereinbarungen **gegenseitiger Verpflichtungen** gesetzt werden. Dabei ist die **Einbeziehung der Zivilgesellschaft** in Planungs- und Monitoringprozesse essentiell.
- Budget Support sollte Budget- und Finanzplanungssysteme der Regierung nutzen bzw. stärken und sich an **landeseigene partizipativ erstellte Entwicklungspläne**, Schwerpunkte und Armutsreduzierungsstrategien anlehnen.
- Budget Support muss mit **Dezentralisierung** gekoppelt sein und mit Capacity Building von lokalen Regierungsstrukturen Hand in Hand gehen
- Es muss eine **Stärkung der Zivilgesellschaft** erfolgen, dazu sind der Aufbau von Kapazitäten und komplementäre NGO-Förderungen im Schwerpunktbereich der österreichischen Aktivitäten bzw. für besonders marginalisierte Regionen/Zielgruppen notwendig
- Österreich sollte seine **Erfahrung in der Kooperation mit der Zivilgesellschaft und NGOs als komparativen Vorteil** nutzen und sein Know-how insbesondere in diesem Bereich einbringen.
- Österreichs Prioritäten im Vergleich zu anderen Gebern und die Rolle Österreichs in der Geberkoordination müssen geklärt werden; Österreich sollte sich ausschließlich auf **Sektoren bzw. geografische Gebiete** konzentrieren, in denen man über **Erfahrung im Land** verfügt
- **Aufgabenverteilung, Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen** unter den **involvierten österreichischen Institutionen** müssen geklärt (Policy-Bereich, Finanzierung und technische Zusammenarbeit, sowie NGO-Kooperation), die entsprechende Expertise und Analysekapazitäten müssen gewährleistet sein.

## **7) Annex: Detaillierte Ergebnisse der Befragung**

### **1) Mosambik**

In Mosambik bewegen sich die wichtigsten Geber in Richtung Budget Support und SWAPs, wobei sich vor allem europäische Geber engagieren. Abgesehen von der amerikanischen Regierung unterstützen viele Geber den Budget Support-Prozess, um die Eigenverantwortung der Regierung für Ergebnisse und Mittelverwendung zu stärken. Dies kann allerdings zu einem Rückgang der Mittel für internationale NGOs führen. Die Zivilgesellschaft wurde bislang wenig eingebunden.

Neben dem Einsatz von Mitteln für Regierungsprogramme für Bereiche wie Gesundheit, Bildung, Landwirtschaft oder Infrastruktur wurde Geld für Kapazitätsaufbau auf nationaler und Provinzebene eingesetzt. Im Rahmen des Prozesses der Dezentralisierung ist zunehmend Mittelausschüttung für dezentrale Ebenen (Provinz- oder Distriktebene) vorgesehen. Einzelne Geber unterstützen auch gezielt den Kapazitätsaufbau von NGOs und der Zivilgesellschaft.

Von der Unabhängigkeit bis 1990 wurden Mittel direkt der Regierung überantwortet, aber Evaluierungen zeigten, dass dies nicht der beste Weg war, um die benachteiligte Bevölkerung zu erreichen. Daher gab es in den 90er Jahren hauptsächlich NGO-Finanzierung, und jetzt wird beides kombiniert.

Die Europäische Kommission sieht drei wesentliche Verbesserungen in den letzten Jahren: bessere Geberkoordination, Alignment mit der Regierung, den Ministerien und deren Zeitplänen und dadurch größere Vorhersagbarkeit. Die Prioritäten der Regierung selbst werden jährlich im PES (Wirtschafts- und Sozialplan) identifiziert. Das PRSP (PARPA) wurde 2001 von der Weltbank angenommen und wird für jeweils fünf Jahre erstellt. Diese beiden Dokumente führen zu den tatsächlichen durch Budget Support finanzierten Aktivitäten.

2000 wurde ein Memorandum of Understanding (MoU) unterzeichnet, das ein gemeinsames Prozedere und Finanzausschüttungspläne festlegt. Seit 2003 wurde das MoU revidiert und eine Koordinationsstruktur und ein Steering Committee geschaffen. Gemeinsam festgelegt wird Planung, Budgetierung, Ausschüttung, Administration, Buchhaltung, Auditing/Rechnungsprüfung. In einem neuen Memorandum of Understanding wurden 2004 die Ziele, Prinzipien und Verpflichtungen in der Zusammenarbeit neu definiert, was einen wichtigen Schritt in Richtung Partnerschaft und Rechenschaftspflicht darstellt. Mit einem „Performance Assessment

Framework“ (PAF) sollen die gegenseitigen Verpflichtungen der Partner (Geber wie nationale Regierung) nach festgelegten Kriterien überprüfbar gemacht werden.

Die ursprüngliche Gruppe von 6 Gebern wurde bis 2005 auf 17 erweitert. 10 große Geber bewegen sich außerhalb der G17: AfDB und andere Entwicklungsbanken, das UN-System, Japan, USA, China, Südafrika, Australien.

Innerhalb der **EU** können die Interessen gepoolt werden, Spezialisierung wird ermöglicht. Die meisten Geber sind in Budget Support engagiert, einige bisher nur versuchsweise oder um dabei zu sein. Österreich beteiligt sich als einziges präsenten EU-Land nicht. Innerhalb der EU gibt es zunehmenden Druck zu einem einheitlichen Agieren der EU-Länder. Die mosambikanische Regierung ist daran interessiert, dass jedes Land Expertise einbringt. Im Moment ist Österreich von wichtigen Diskussionen ausgeschlossen und hat nur Beobachterstatus.

Bisher war **Österreich** schwerpunktmäßig in der Provinz Sofala aktiv und hat neben Projektförderung auch den Landwirtschaftssektor der Provinz unterstützt. Eine Evaluierung des österreichischen Länderprogrammes zeigte, dass Österreich innerhalb der Provinz eine wichtige Leistung erbrachte, aber die Sichtbarkeit auf nationaler Ebene gering ist. Es sollte sich in der Geberkoordination mehr engagieren. Als sinnvolle inhaltliche Schwerpunkte werden besonders Dezentralisierung und Landwirtschaft genannt, weil es da schon Erfahrungen gibt.

Es gab auch eine Evaluierung des landwirtschaftlichen Sektorprogrammes PROAGRI I auf Landesebene, um positive und negative Punkte analysieren zu können und Schlüsse für die Zukunft zu ziehen. Resultate „on the ground“ sind schwer nachzuweisen, es gab Probleme mit Korruption. Es hat sich auf Kapazitätsaufbau auf Regierungsebene konzentriert und zu sehr auf einen funktionierenden Privatsektor verlassen, den es nicht gibt.

Eine zweite Phase startet 2005 und wird sich um bessere Ergebnisse durch zielgerichtete Arbeit bemühen. Derzeit laufen die Diskussionen um weitere Geberbeteiligung. Erstmals wurde eine Übersicht über alle Geberbeiträge im Rahmen des Budgets und außerhalb erstellt und diskutiert.

## **Befragung**

Für Mosambik wurden 2 staatliche Geberorganisationen, zwei private Organisationen, 10 zivilgesellschaftliche Organisationen, eine Privatperson und zwei andere mittels Fragebogen befragt, darüber hinaus wurden 4 persönliche Interviews mit zwei Vertretern von staatlichen Geberorganisationen, einer Wissenschaftlerin und einem Gebervertreter eines mosambikanischen Sektorprogramms zum Thema geführt.

## **Relevanz und Bewertung von Budgethilfe**

Zehn Befragte – besonders größere oder staatliche Organisationen - bewerten das Thema als sehr relevant, fünf als **relevant**, einer als kaum relevant.

Generell **positiv** wird Budgethilfe von neun Befragten gesehen, generell **negativ** von fünf. Die Interviewten geben hier keine explizite Antwort, sind aber tendenziell positiv eingestellt.

**Argumente: positiv:** Die Geberkoordination funktioniert besser. Die Verantwortung der Regierung wird gestärkt, Regierungsstrukturen nicht mehr umgangen: Wenn zu wenige Geber Geld in das Staatsbudget einzahlen, reicht es nicht für die Ausführung des PRSP.

Die Vorhersagbarkeit verbessert sich. Budget Support ist womöglich nicht sehr kosteneffizient, weil es ein schwieriger Lernprozess ist, aber langfristig werden makroökonomische Stabilität und notwendige Reformen sichergestellt.

**negativ:** Es wird mangelnde Unterstützung für kleine Strukturen auf unteren Ebenen befürchtet, die keine Lobby haben, statt dessen profitieren nationale Eliten. Die Regierung betrachtet sich als Eigentümer des Geldes, entscheidet im Alleingang und nimmt ihre Aufgaben nicht angemessen wahr. Die NGOs machen die Arbeit, und die guten Resultate werden von der Regierung als eigene Leistungen präsentiert. Das Geld bleibt in Maputo und erreicht die unteren Ebenen nicht, die Korruption steigt; Ungleichheiten werden verstärkt, die Armut daher nicht reduziert, da die finanziellen Leistungen nicht zielgerichtet sind.

Die Zivilgesellschaft ist schwach, da sie sich erst im Aufbau befindet. Dezentralisierung funktioniert nicht ausreichend. Zu viele Konditionalitäten könnten Ownership reduzieren.

Eher unentschlossen wird die Frage nach dem Einfluss auf die Politik beantwortet, dieser scheint sehr von den Umständen abzuhängen. Der IMF z.B. propagiert nicht unbedingt Pro-Poor-Politik, kann aber in anderen Bereichen durchaus positiven Einfluss ausüben.

**Im Landeskontext** gibt es sehr heterogene Positionen. Einige Vertreter staatlicher Stellen hinterfragen Budgethilfe grundsätzlich nicht mehr und äußern sich nur darüber, wie, nicht ob sie erfolgen soll.

Korruption ist für alle Befragten ein großes Thema, es bestehen schwere Bedenken, allerdings wird Korruption nicht unbedingt als spezifisch für Budgethilfe gesehen, nur zwei Befragte sehen einen Anstieg. Weiters werden Kapazitätsmängel, Schwächen in Verwaltung und Finanzmanagement und Zentralismus beklagt. Der Erfolg hängt allerdings nicht nur von technischen Kapazitäten ab, sondern auch von der institutionellen Kultur; dieser Faktor wird zu wenig berücksichtigt. Die Gefahr, dass die Mittel auf zentraler Ebene hängen bleiben, wird als

sehr groß betrachtet. Ein erschreckend geringer Teil der gewidmeten Gelder erreicht wirklich untere Ebenen.

Es werden folgende **Bedingungen** genannt, unter denen Budgethilfe akzeptabel wäre:

Seitens der **Geber**: Mittel müssen auf dezentralen Ebenen ankommen, Unterstützung bei Implementierung; regelmäßiges Monitoring, makroökonomische Entwicklung eines Landes (IWF: on track/off track), grundsätzlich vernünftige makroökonomische Politik; eine Regierung, der man ausreichend vertraut und die Armutsreduzierung als prioritäres Ziel betrachtet; Sektorstrategien mit entsprechenden Kapazitäten und Definition von Indikatoren; Geberkoordination; Mindestbetrag für Geber; Kontrolle auch von außen; langfristige Unabhängigkeit von den Gebern als Ziel.

Seitens der **Zivilgesellschaft**: Aufbau ausreichender Verwaltungskapazitäten, die nicht durch zu große Summen in zu kurzer Zeit überstrapaziert werden dürfen; spezifische technische Assistenz; gerechtere Verteilung direkt an die Provinzen und auch auf Randbereiche muss funktionieren, es muss klare Kriterien für ihre Verwendung und Aufteilung geben; die Mittel müssen auf dezentraler Ebene ankommen, Dezentralisierung; weniger Konditionalitäten – diese reduzieren Ownership; die Realität „on the ground“ muss Berücksichtigung finden, es braucht Zeit, auf der Basis der realen Bedürfnisse Ziele zu definieren und Strategien zu erarbeiten; transparentes Reporting und Monitoring.

Die Ziele müssen hoch gesteckt werden, Ambitionen, Afrika auf internationalen Standard zu bringen, dürfen nicht aufgegeben werden, das wäre eine paternalistische Einstellung.

Der Kontext mit dem PRSP wird als wichtig empfunden.

Die Zivilgesellschaft muss eingebunden werden und Zugang zu Mitteln haben. Bisher findet der Dialog zwischen den Gebern und wenigen Regierungsbeamten statt, die Zivilgesellschaft wird kaum repräsentiert.

### **Komplementarität von Projekt- und Budgethilfe**

Beides wird als notwendig erachtet, Projekthilfe soll in Budget oder Planung einfließen, um ein komplettes Bild zu ermöglichen. Die Tendenz geht weiter Richtung Budget Support, es wird aber auch die Möglichkeit des Scheiterns und einer Trendumkehr nicht ausgeschlossen.

Budget- und Projektfinanzierung sollen komplementär wirken. Budgethilfe wird zunehmend auch auf unteren Ebenen ein Thema, z.B. gibt es ein Pilotprogramm für ausgewählte Distrikte, die direkt Budgets bekommen. Fast alle Befragten betonen besonders die Bedeutung und Förderungswürdigkeit der Landwirtschaft und des ländlichen Raums als Rückgrat der Wirtschaft und Lebensraum gerade der ärmsten Bevölkerung.

**Budget Support** wird vor allem für große Programme und Infrastrukturmaßnahmen begrüßt, z.B. für Kapazitätsaufbau, Ausbildung und Bezahlung von Staatsbediensteten, Aufbau eines Steuersystems, aber auch Sektorprogramme in den Bereichen Bildung und Gesundheit als grundlegende Aufgaben des Staates sowie Landwirtschaft, ländliche Entwicklung und überall dort, wo die staatlichen Strukturen ausreichend vorhanden sind; nicht aber als isolierte Maßnahme. Wäre ein adäquates Instrument, wenn Mittel auf dezentraler Ebene ankommen – doch diesbezüglich bestehen Bedenken. Die Wirkung ist auf lokaler Ebene sehr schwierig nachzuweisen.

Der Vorteil von **Projekthilfe** wird in der Nähe zur Bevölkerung gesehen, diese erscheint für kurzfristige Interventionen geeignet und erreicht die Zivilgesellschaft besser, Resultate auf lokaler Ebene sind rasch sichtbar. NGOs müssen ihre Relevanz erhalten. Projekthilfe wird dort gewünscht, wo die staatliche Umsetzung nicht bis an die Basis heranreicht, so z.B. im ländlichen Bereich, für technical education, Landwirtschaft und die Stärkung wirtschaftlicher Eigeninitiative.

Österreich soll bestehende Erfahrungen und Kontakte nutzen, Projekthilfe über lokale NGOs auf jeden Fall fortsetzen und eine Stimme der ländlichen Bevölkerung sein, sich spezialisieren, um sichtbar zu sein, und bestehendes Know how auf Projekt- und Budgetebene einsetzen. Man soll sich an Budgethilfe nicht nur beteiligen, weil es ein Trend ist, wenn man nicht davon überzeugt ist. Es müssen große Summen und kompetentes Personal eingesetzt werden, das ist für ein kleines Land schwierig.

### **Transparenz**

Die Frage nach der Transparenz ist derzeit noch schwierig zu beantworten, da die Regierung noch nicht lange im Amt ist. Es wird guter Wille festgestellt, und es scheint auch die Einsicht zu geben, dass Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, Transparenz, Entbürokratisierung und Korruptionsbekämpfung essenziell sind.

Die Wertungen sind sehr heterogen und reichen von keiner bis zu bestenfalls mäßiger Transparenz, wobei durchaus – zähe – Fortschritte attestiert werden. Die Regierung scheint bemüht zu sein, es werden ihr jedoch auch Lippenbekenntnisse unterstellt. Budget Support könnte ein Anreiz für die Regierung sein, die eigenen Systeme zu verbessern, z.B. wurde das neue Budgetmanagement-, Verrechnungs- und interne Kontrollsystem SISTAFE eingeführt; das ist allerdings ein langwieriger Reformprozess. Positiv ist, dass die Dokumentation auch auf Provinz- und Distriktebene detaillierter erfolgen muss. Das Parlament nimmt seine Aufgaben stärker wahr, aber noch nicht ausreichend.

Das Budget wird öffentlich gemacht und vom Parlament abgesegnet, es gibt eine Website, die Informationen bereitstellt. Es gibt eine parlamentarische und öffentliche Diskussion über die Mittelverwendung, aber nur in speziell interessierten Kreisen. Das Parlament und die Opposition sind zu schwach, Details des Budgets sind oft unklar, und NGOs fühlen sich schlecht eingebunden.

### **Dezentralisierung und Pro-Poor – Fokus**

Der Erfolg von Budgethilfe ist von funktionierenden dezentralen Systemen abhängig, das Ziel muss sein, Budgets auf Distriktebene zu bringen. Der Dezentralisierungsprozess ist in Mosambik allerdings schwach und nicht sehr fortgeschritten; zunächst müsste das Personal auf lokaler Ebene trainiert werden, denn diese Situation wäre in Mosambik völlig neu, weil schon lange Zentralisierung herrscht. Die Hauptproblemfelder in diesem Zusammenhang sind: Top Down Verantwortlichkeiten, geringe Kapazitäten auf den unteren Ebenen, wenig Erfahrung mit guten Konsultationsprozessen, Verteilung unabhängig von Bedürfnissen, allenfalls technische, aber keine politische Dezentralisierung. Die Regierung scheint an Dezentralisierung nur auf dem Papier interessiert zu sein. PARPA I ging eher an den Menschen vorbei, bei PARPA II sollte sich das ändern.

Der Aufbau administrativer Strukturen sollte jedenfalls unterstützt werden, das beginnt auf lokaler Ebene zu funktionieren. Durch die Verlagerung der Gelder verbessert sich die Situation langsam. Es gibt mehr Verantwortung und Problemlösungskompetenz auf Distriktebene, aber zu wenig Kapazitäten und realen Machttransfer. Durch Budget Support sollte zumindest die längerfristige Finanzierung gesichert sein, wohingegen bei Projekthilfe finanzielle Lücken auftreten können.

Demokratische Strukturen entwickeln sich nur langsam. Es gibt Distriktentwicklungspläne (DDPs), der Aufbau von Kapazitäten geht voran.

Besonders **benachteiligte Bevölkerungsschichten** profitieren besonders unter der Bedingung, dass Mittel für den sozialen Sektor, für Bildung und Gesundheit eingesetzt werden und dass dieses Geld auch in die Regionen geht, d.h. wenn Dezentralisierung funktioniert und Basisversorgung gewährleistet wird. 11 Befragte – darunter auch staatliche Akteure und solche, die sich grundsätzlich für mehr Budget Support aussprechen – sehen diese Bedingungen nicht erfüllt und sind der Meinung, die ärmsten Bevölkerungsschichten würden von Budgethilfe schlechter oder jedenfalls nicht besser erreicht; die anderen äußern sich meist nicht explizit. Der Pro-Poor-Faktor wird nicht unbedingt als von den Modalitäten abhängig betrachtet, sondern viel

mehr von die Prioritätensetzung und effizienter Ausführung. Dem IMF, dessen Politik nicht Pro-Poor ist, wird eine wichtige Rolle zugesprochen.

Die am meisten benachteiligte Bevölkerung hat weniger für die Regierung Priorität als für zivilgesellschaftliche Organisationen. Eine NGO-Vertreterin tätigt dazu passend die Aussage: „Die Funktion von Budget Support ist nicht, die Ärmsten zu erreichen, sondern die Regierung zu unterstützen.“

Einhellig kritisiert wird, dass viel **zu viel Geld auf zentraler Ebene** hängen bleibt und dass Entscheidungsträger weit weg von den wirklichen Problemen sitzen. Ownership existiert z.T. auf der falschen Ebene: nicht auf lokaler, sondern auf Regierungsebene, um an die Gelder zu kommen. Ein Pro-Poor-Assessment wird als große Chance betrachtet, das Thema zu forcieren und zum Gegenstand einer öffentlichen Diskussion zu machen, aber es bleibt abzuwarten, ob das gelingt.

### **Nicht-staatliche Akteure und Budgethilfe**

Die Meinungen bezüglich Budgethilfe sind heterogen. Die großen NGOs haben weniger Probleme, an Mittel zu kommen, kleine kommen womöglich in Schwierigkeiten. Wenn ein Geber Finanzierung verweigert, ist es schwer herauszufinden, ob das in Zusammenhang mit Budget Support steht. Wer in der Implementierung involviert ist – also regierungsnah arbeitet - und für sich selbst Verbesserungen erwartet, unterstützt die Entwicklung. Im Feld tätige NGOs sind skeptisch, da die Zusammenarbeit mit der Regierung nicht ausgeprägt ist; wenn überhaupt, wäre Budget Support eher auf lokaler Ebene erwünscht.

Ob die Zivilgesellschaft gestärkt wird, ist eine Frage der Umsetzung. Wenn ausreichend Mittel vorhanden sind und wenn objektive Mittelverteilung und Dezentralisierung funktioniert, wird sie gestärkt. Es wird aber befürchtet, dass die Praxis anders aussieht, NGOs befürchten eine finanzielle Krise und sind besorgt über Korruption, Rechenschaftspflicht der Regierung und mögliche Auswirkungen kritischer Äußerungen. Außerdem besteht die Sorge, dass zu viel Geld auf zentraler Ebene bleibt. In 7 Fragebögen lautet die Antwort daher: die Zivilgesellschaft wird **geschwächt**.

Die Rolle der **Nord-NGOs** wird im Capacity building für die Bereiche Planung, Budgetierung, Monitoring, Rechnungslegung gesehen, aber auch darin, kreativen Freiraum für die NGOs zu schaffen. Viele NGOs befinden sich erst im Aufbau, sie sind bislang nicht in der Lage, die Regierung zu beeinflussen, und brauchen Unterstützung in jeder Hinsicht. Es sollten hohe normative Standards für den Zugang zu Finanzierung gelten, dafür sollten Nord-NGOs Unterstützung geben und Kooperationen eingehen.

## **Veränderung der EZA-Verwaltung**

**Geberstruktur:** Harmonisierung und Alignment haben sich insbesondere auf EU-Ebene verbessert. Die Regierung des Landes trägt mehr Verantwortung. Der Kontakt der Geber mit der Regierung wurde intensiviert. Viele Geber sind stärker in den Hauptstädten präsent. Ihre Strukturen werden komplexer, da sie auf verschiedenen Ebenen vertreten sind: die Botschaft ist für den politischen Dialog verantwortlich, Vertreter des Finanzministeriums oder Banken für die Finanzabwicklung, die staatlichen Entwicklungsagenturen für die technische Zusammenarbeit.

Auch das ADA-Büro wurde aus der Provinz in die Hauptstadt verlegt, was als Rückschritt in der Dezentralisierung gesehen wird. Es wurde eine Datenbank aller Geber erstellt, es gibt Schritte zu mehr Transparenz, Abstimmung der Geber existiert schon länger.

Einige Länder machen nur noch Budget Support (z.B. Department for International Development), es sind weniger Fachkräfte im Land, das schwächt die technische Zusammenarbeit.

Es gibt jedes Jahr eine externe Evaluierung, es wird ein Ranking der Geberperformance erstellt, was Druck erzeugt.

Veränderung für Deutschland: beteiligt sich jetzt auch an Budget Support. Geber interessieren sich jetzt auch für Haushaltsführung und Mitteleinsatz, es gibt einen politischen Dialog in bestimmten Sektoren und im makroökonomischen Bereich und weniger Fragmentierung.

Der IWF nimmt insofern eine Sonderstellung ein, als er Regierungen bzw. ihr Verhalten als „off track“ erklären kann, was zu einem Auszahlungsstopp führt.

**Nehmerstruktur:** Bessere Planung, Klarheit und Transparenz und die allgemeine Modernisierung der Verwaltung wird gefördert. Man darf die Regierung aber nicht überfordern und muss die nach wie vor schwachen Kapazitäten berücksichtigen. Die Kooperation mit NGOs und Privatsektor wurde verstärkt.

Es gibt einen jährlichen Bericht und PAP (Programm Aid Partnership Performance). Die Verwendung der Mittel wird genauer verfolgt.

**Ausführende Organisationen** bemühen sich um stärkere Präsenz in der Hauptstadt, um am Dialog teilzunehmen. Sie entwickeln sich dadurch von Ausführenden zu Partnern und versuchen eine aktive lokale Zivilgesellschaft aufzubauen. Diese Entwicklung wird von der Regierung mit Misstrauen gesehen. Es gibt weniger Geld für Projekte.

**Lokale NGOs:** bisher wenig Veränderung. Es gibt Möglichkeiten zur Mitbestimmung, wenn Budgets auf Distriktebene verwaltet werden. Es wird mehr Kooperation mit der Regierung gewünscht. Die Arbeitsprozesse werden zunehmend verbessert, Managementstrukturen müssen aufgebaut werden, um eventuelle Mittel von der Regierung absorbieren zu können.

Die Regierung erhält durch Budget Support mehr Macht, kritische Programme werden kaum finanziert.

## 2) Uganda

Viele große Geber mit Ausnahme der USA und GTZ haben in den letzten Jahren in Uganda auf Budgethilfe umgestellt. 2003/2004 gaben 13 Geber Budgethilfe über mehr als 30 Finanzierungsinstrumente. Diese Entwicklung bedingte einen rapiden Anstieg der öffentlichen Ausgaben, und zwar durch die forcierte Dezentralisierung hauptsächlich auf lokaler Ebene. Die externe Finanzierung trägt etwa die Hälfte zum Haushalt bei. Einige Geber beginnen zu bezweifeln, ob dieser Weg der richtige ist. Programmorientierte Budgethilfe steht im Zentrum der Debatte über die Aufnahmekapazität der ugandischen Wirtschaft und die Balance zwischen Wachstumsstrategien und der Ausdehnung von Sozialleistungen.

Das Ziel der Regierung ist es, alle Zuwendungen im Haushalt zu erfassen. Daher ist direkte Zusammenarbeit mit Ministerien zum Zweck der Projektförderung schwierig, da diese Zuwendungen dann vom Budget abgezogen werden sollten.

### Befragung

In Uganda wurden eine staatliche Geber- und fünf zivilgesellschaftliche Organisationen befragt.

#### Relevanz und Bewertung von Budgethilfe

Fünf Organisationen stufen das Thema als **sehr relevant** ein, eine als relevant. Viele Geber, angeführt vom Department for International Development, haben auf Budget Support umgestellt, sodass viele (mit Ausnahme der US-Regierung) seit 2000/2001 70-80% ihrer Hilfe in dieser Form geben. Das Regierungsbudget von Uganda wird zu 48% von Gebern getragen, etwa die Hälfte davon ist direkte Budgethilfe. Nur wenige setzen Projekthilfe fort, darunter Japan, Dänemark und Österreich. Dadurch wird es schwieriger, an die Bevölkerung direkt heranzukommen.

Uganda war das erste Land, das ein PRSP fertig gestellt hat und ist einer der Pioniere auf dem Gebiet der Budgethilfe, was aber mittlerweile auch kritisch betrachtet wird. Mit der Budgethilfe und dem PRSP (kann man nicht immer voneinander trennen) ist die Arbeit in SWAPs in den

Vordergrund gerückt, die unter dem Gesichtspunkt gemeinsamer Planung und Erfolgsmessung Sinn macht, aber einen sehr hohen Koordinationsaufwand bedeutet.

NGOs arbeiten mehr mit Partnern, bauen lokale Zivilgesellschaft auf und befinden sich in einem Diskussionsprozess über ihre Rolle und Identität. Durch das Wegfallen staatlicher Projekthilfe müssen NGOs anderweitig Unterstützung suchen, was mit weniger Stabilität und mehr administrativem Aufwand verbunden ist.

Zwei NGOs sind prinzipiell **gegen Budget Support**, die anderen Befragten treffen keine allgemeine Aussage.

**Argumente** dagegen: Die Regierung ist schon jetzt nicht in der Lage, die momentane Menge an Budgethilfe angemessen zu administrieren, kleine Geber haben wenige Einfluss, die Transparenz ist nicht gestiegen, die Korruption hoch. Durch die Vermischung der Gelder mit dem Gesamtbudget erreicht die Hilfe nicht die eigentlichen Adressaten. Deswegen besteht die Gefahr, dass große Summen ohne messbare Erfolge verpuffen. Es gibt zu wenig Partizipation und Kompetenz auf lokaler Ebene. Die Sektorprioritäten werden eher undemokratisch top-down kommuniziert.

**Eine VertreterIn** einer staatlichen Organisation findet die Idee prinzipiell gut, hat aber Bedenken bezüglich Ownership, Koordinationsaufwand und Konditionalitäten. Auch die gestärkte Rolle des Finanzministeriums wird kritisch gesehen, denn diese könnte zu von den Bedürfnissen der Sektorministerien losgelösten technokratischen Entscheidungen führen.

**Im speziellen Landeskontext** wird stärker differenziert, alle Befragten können sich hier Budgethilfe unter gewissen **Bedingungen** vorstellen: Unterstützung für bestimmte Aufgaben eines bestimmten Ministeriums – z.B. im Bildungs- und Gesundheitssektor – ist vorstellbar, aber bei vergleichsweise kleinen Beträgen wären Reporting und Kontrolle ein Problem. Die Prioritäten müssen sich an den Bedürfnissen orientieren. Kohärenz und Koordination wird gefördert, dadurch sollte mehr Impact zu erzielen sein als mit Stückwerk.

Bedingungen von **Geberseite**: Eine politische Kultur, die Korruption entschieden bekämpft. Klarere Definition der Geberkriterien. Klarer definieren, was mit Budgethilfe erreicht werden soll. Einige Geber zahlen ins Budget ein und geben dann NGOs Mittel, um die Ausgaben zu kontrollieren. Diese Vorgangsweise wird als unpraktisch und existenzgefährdend für die NGOs kritisiert. Generell fühlen sich NGOs außen vor und werden aus ihrer Sicht zu wenig in die Planung einbezogen.

Vier befragten NGOs urteilen: **Budgethilfe erreicht die am meisten benachteiligten Regionen und Bevölkerungsschichten schlechter**. Diese sind politisch schwach und haben

Gelöscht: Die  
Formatiert: Hervorheben  
Gelöscht: i

keine Mitsprache in Budgetentscheidungen; es kommt auch kein Input von lokalen NGOs. Ein NGO-Vertreter und die Vertreterin einer staatlichen Organisation sind anderer Meinung, aufgrund der konzertierten Ansätze von Geber und Regierung, im Rahmen von SWAPs zusammenzuarbeiten, würde gezielter und abgestimmter geplant und damit auch mehr Wirkung erzielt. In welcher Form die Leistung erbracht wird, also als Budgethilfe oder als Projektzusammenarbeit, spiele dabei keine Rolle.

Vier Befragte befürchten **gesteigerte Korruption**.

### **Komplementarität von Projekt- und Budgethilfe**

Prognose: das Pendel schwingt zurück zu Projektzusammenarbeit, Budgethilfe wird im Zusammenhang mit Poverty Eradication Action Plan und Konditionalitäten gegeben; ob das die erwünschten Erfolge zeigt, wird noch zu evaluieren sein. Wahrscheinlich werden viele Geber beides praktizieren. Je stärker die Kritik der Geber an der Regierung ist, desto mehr wird Budgethilfe reduziert werden.

**Projekte** sind besser geeignet für Minderheiten und verletzte Gruppen, die weder politisches noch wirtschaftliches Gewicht haben, sowie für Bereiche, für die die Regierung keine Mittel zur Verfügung stellen kann oder will, z.B. Korruptionsbekämpfung, Governance, Entwicklung der Zivilgesellschaft Budget Support würde sie möglicherweise nicht erreichen. Darüber hinaus sind lokale Resultate von Projekten sichtbarer als der Effekt von Budgethilfe.

**Budget Support** eignet sich eher für Ausgaben der Regierung wie z.B. Gehälter und Infrastrukturmaßnahmen. Bedingung: Dezentralisierung und Verwaltung müssen funktionieren.

Ein Problem ist, dass sich die nicht staatlichen Geber nicht untereinander und die bilateralen Geber zwar untereinander, aber nicht mit der Zivilgesellschaft abstimmen.

Budgethilfe erreicht nur obere Ebenen, daher ist zusätzliche gleichzeitige Projekthilfe unerlässlich. Umgekehrt erreichen Projekte nicht die staatlichen Strukturen, und auch diese müssen gefördert werden.

**Österreich** hätte wenig Gewicht, wenn es sich auf Common Budget Support beschränkt. Earmarking, Kontrolle und das Verfolgen von Prioritäten wäre schwierig. Es wäre nicht nachvollziehbar, was das Geld bewirkt. Einzig die Vertreterin einer staatlichen Organisation sieht hier auch bei kleineren Beiträgen Gestaltungsmöglichkeiten. Weiter Projekte zu unterstützen und dort das bestehende Know how einzusetzen könnte daher zielführender sein. Projekthilfe kann für einige Geber auch ein Faktor sein, um sich von den großen Gebern zu unterscheiden.

## **Transparenz**

Die befragten NGOs sehen wenig bis etwas Transparenz und erkennen auch Bemühungen der Regierung, zwei Befragte sehen Transparenz und Bemühungen der Regierung im Vergleich zu anderen afrikanischen Staaten sehr gut. Der Budgetprozess findet teils schon unter Beteiligung dezentraler Ebenen statt, muss aber noch einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für Transparenz sind an sich solide, werden aber in der Praxis oft durch Protektionismus und Unkenntnis der neuen Regelungen erschwert.

Informationen über den Budgetprozess sind relativ leicht zu erhalten, werden aber auf eine komplexe Weise präsentiert. Es bräuchte daher vereinfachte Informationen, die auch in lokale Sprachen übersetzt werden.

## **Dezentralisierung<sup>5</sup>**

Die Implementierung nationaler Politik auf lokaler Ebene ist schwach. Dezentralisierung und Pro-poor-Fokus harmonisieren nicht, wenn Prioritäten top-down kommuniziert werden. Dennoch gibt Budget Support lokalen Regierungen das Recht, eigene Prioritäten zu setzen.

Dezentralisierung wäre nur mit Projekthilfe nicht sachgemäß möglich.

Die Regierung stellt Gelder zur Verfügung, um Gesundheitszentren und Schulen einzurichten, aber die Gesundheitszentren sind schlechter ausgestattet als die von zivilgesellschaftlichen Organisationen betriebenen, es fehlt Personal, und die Lehrer in den Schulen sind nicht motiviert.

Budgethilfe trägt dazu bei, dass die verschiedenen Regierungsebenen durch demokratische Wahlen gebildet werden, auf lokaler Ebene gibt es allerdings Schwächen.

## **Nicht-staatliche Akteure und Budgethilfe**

Eher gegen Budget Support sind mittelgroße bis große lokale NGOs, die nicht direkt auf das Geld von Gebern zugreifen können, sie haben nur kleine Budgets oder müssen um Mittel der Regierung konkurrieren. NGOs sind aber nicht grundsätzlich und von vornherein dagegen, obwohl ihnen Ressourcen entgehen. Die Positionen sind heterogen.

Gewünscht wird mehr Transparenz und mehr Unterstützung für die wirklich Armen, z.B. gehen nur 4% des nationalen Budgets in die Landwirtschaft, dort wäre mehr Partizipation notwendig. Die Möglichkeiten dazu werden von den Gemeinden nicht immer wahrgenommen, diese sind nicht organisiert genug.

---

<sup>5</sup> Siehe dazu: <http://www.molg.go.ug/publications/jard.htm> (Joint Annual Review of Decentralisation in Uganda)

Die Zivilgesellschaft wird womöglich gestärkt, man hat erkannt, dass man nicht nur anwaltschaftlich tätig sein, sondern Kapazitäten aufbauen muss, damit die Leute für sich selbst sprechen. Das ist allerdings ein langer Weg, wenn man die hohe Analphabetenrate und den insgesamt niedrigen Bildungsstand betrachtet. Es gibt partizipative Prozesse, Gemeinden müssen sensibilisiert und mobilisiert werden, damit sie ihre Rechte wahrnehmen und die nationale Politik und Budgetplanung beeinflussen können. Andernfalls werden sie nicht von Budgethilfe profitieren.

Nachteile: durch Budgethilfe erodiert der partizipative bottom-up-approach. Die Zivilgesellschaft hat keine Mittel, um effektives Monitoring zu betreiben und gegen Missstände vorzugehen.

Die Zivilgesellschaft wird ermutigt, während der Budgeterstellung Input zu liefern, während der Implementierung ist ihre Rolle weniger klar. Durch besseres Lobbying im Vorfeld der Budgeterstellung könnte man die vorhandenen Möglichkeiten besser ausschöpfen, zum Budget beizutragen und anwaltschaftlich zu arbeiten.

Nord-NGOs sollen Know-How und Kapazitäten zur Verfügung stellen bzw. fördern und Monitoring von Programmimplementierung unterstützen.

### **Veränderung der EZA-Verwaltung**

**Geberstruktur:** zunehmende Dezentralisierung von Verantwortung, engere Zusammenarbeit zwischen Gebern, Zunahme von „stillen Partnerschaften“, bei denen ein Geber den anderen vertritt, größere Harmonisierung von Verfahren. Es wird auf die Risiken hingewiesen, alle Gelder in einen Topf zu werfen, wenn eine undemokratische oder korruptionsanfällige Regierung im Amt ist.

**Nehmerstruktur:** Zunehmend mächtigere Rolle des Finanzministeriums, mehr Zusammenarbeit zwischen diesem und den Sektorministerien in Planung und Monitoring ist notwendig.

**Durchführende Organisationen:** die staatliche Entwicklungszusammenarbeit ist vor Ort besser organisiert im Hinblick auf Abstimmung, gemeinsame Positionen, Strategien etc. Unter den NGOs findet zu wenig Koordination statt. Süd-NGOs bräuchten mehr Kapazitäten, um zu Pro-poor-Politik und ihrer Implementierung beizutragen.

Geberkoordination und Alignment sind relativ weit fortgeschritten; eine Schwäche ist der hohe Koordinationsaufwand und die Kompromisse, die bei gemeinsamen Positionen immer eingegangen werden; die Stärke ist eine deutlich bessere Position gegenüber der Partnerregierung, wenn es um politisch schwierige Fragen geht; für die Partnerregierung bedeutet eine gute Geberkoordination eine Senkung der Transaktionskosten (die dann bei den Gebern wieder steigen).

### 3) Nicaragua

In Nicaragua kooperierten die meisten internationalen Partner – darunter auch die ÖEZA – in den 90er Jahren aufgrund großer Probleme mit Korruption kaum mit der Regierung; Förderung der Rahmenbedingungen und Dialog mit Regierungsstellen haben dadurch gefehlt, und Harmonisierung und Alignment kamen ebenfalls zu kurz.

Mit dem 2001 angenommenen PRSP und HIPC 2004 begann man das Management zu reformieren und sich mehr auf Sektorprogramme zu konzentrieren. 2005 schlossen sich sieben weitere Geber der Weltbank und der Europäischen Kommission an und begannen, über ein Joint Financing Agreement Programmhilfe zu leisten.

#### Befragung

In Nicaragua wurden 10 Organisationen befragt, davon neun NGOs aus verschiedenen Tätigkeitsbereichen sowie eine gewerkschaftliche Organisation.

#### Relevanz und Bewertung von Budgethilfe

Das Thema wird von 9 Organisationen als sehr relevant, von einer als eher relevant eingestuft.

Prinzipiell sind 2 Befragte prinzipiell **positiv** eingestellt, 4 dagegen **negativ**.

**Argumente: positiv**, wenn Bildung zu Demokratie beiträgt, soziale Interessen über persönlichem und parteilichem Vorteilsstreben stehen, in Ländern, wo es einen nationalen Konsens gibt, um einer vom Staat auf der Basis der eigenen Realität geplanten sozioökonomischen und politischen Entwicklung Impulse zu geben, kann Budget Support ein geeignetes Instrument sein.

**negativ**: Geber können mitbestimmen, den Staat aber nicht zu sinnvoller Mittelverwendung zwingen. Die Mittel kommen nicht dort an, wo sie wirklich gebraucht werden, der bürokratische Apparat verbraucht große Teile. Budgethilfe verstärkt autoritäre Tendenzen der Regierung und schwächt die Demokratie, die Schere zwischen Armen und Reichen geht weiter auf. Es besteht kein Interesse, Handlungen zur Armutsreduzierung zu setzen, wenn die Regierung nicht rechenschaftspflichtig ist und kein Druck von der Zivilgesellschaft ausgeübt wird.

**Im speziellen Landeskontext** sind 6 Befragte **negativ** und kein einziger dezidiert positiv eingestellt. Es wird wachsende soziale Ungerechtigkeit beobachtet bzw. befürchtet, es würden zu wenig Mittel für sensible Sektoren aufgewendet und eigene Mittel durch EZA-Mittel oder Darlehen ersetzt. Es mangelt an politischem Willen, Kohärenz, Transparenz, an Kapazitäten und

an Berücksichtigung der Zielgruppen. Es besteht eine starke Abhängigkeit, und die Hilfe ist an politische Konditionen gebunden; diese Situation führt zu vermehrter politischer Polarisierung. Die Mittel werden für politisch opportune Zwecke eingesetzt und in der Bürokratie verschwendet. Der allgemeine Tenor lautet, dass die Voraussetzungen für Budgethilfe im Moment überhaupt nicht gegeben sind.

Die meisten Befragten sehen Verbesserungschancen bezüglich Planbarkeit, Transaktionskosten und Kosteneffizienz; allerdings gibt es schwere Bedenken, was den Mitteleinsatz betrifft, 4 Befragte erwarten gesteigerte Korruption.

Bedingungen, unter denen Budgethilfe vorstellbar wäre: angemessene soziale Kontrolle; erweiterte Spielräume für Lokal- und Gemeindepolitik, um auf dieser Ebene gegen die Korruption vorzugehen; Fortsetzung der lokalen Hilfe durch NGOs, die die Partizipation vereinfachen

### **Komplementarität von Projekt- und Budgethilfe**

Allgemein wird erwartet, dass der Anteil an Budgethilfe in den nächsten Jahren stark steigen wird. Es herrscht weitgehender Konsens darüber, in welchen Bereichen weiterhin Projektfinanzierung gewünscht wird: Landwirtschaft, lokale Entwicklung, Grundschulbildung, Gesundheit werden genannt, also sensible Bereiche, die gerade in den Bekämpfung extremer Armut relevant sind und von der Zentralregierung vernachlässigt werden. Es wird aber ergänzend erwähnt, dass gerade für Bildung und Gesundheit mehr Budgethilfe theoretisch wünschenswert ist, da es sich hier um Verpflichtungen des Staates handelt, deren Wahrnehmung unterstützt werden sollte.

Die Rolle Österreichs wird vorwiegend in der Beibehaltung von Projekthilfe gesehen, um Versäumnisse des Staates zu kompensieren. Dabei sollen Kooperationen gesucht und Konditionalitäten durchaus beibehalten werden, um die nationale Politik positiv zu beeinflussen. Eine Chance, auch als kleines Geberland Gewicht und Impact zu erzielen, besteht in der Spezialisierung auf Sektoren, in denen besonderes Know how vorhanden ist, und in der Konzentration auf Regionen. Allgemein wird von Geberländern und Nord-NGOs erwartet, dass sie soziale Kontrolle ausüben und auf Transparenz und vernünftigem Mitteleinsatz bestehen.

### **Transparenz**

Die Befragten sehen das Thema Transparenz übereinstimmend negativ: nur eine/r kann mäßige Transparenz und mäßiges Bemühen der Regierung erkennen, 4 sehen **wenig** und 3 überhaupt

keine Transparenz gegeben. Die Demokratischen Institutionen handeln unter dem Einfluss der politischen Polarisierung.

Die Zivilgesellschaft ist bemüht, die Missstände anzuprangern und die Bevölkerung über ihre Rechte zu informieren.

### **Dezentralisierung und Pro-Poor-Fokus**

Dezentralisierung ist zwar gesetzlich verankert, in der Praxis gibt es aber teilweise technische Hindernisse, es fehlt an Erfahrung, an Steuereinnahmen etc. Dezentralisierung wie sie sein sollte könnte sehr hilfreich sein, wenn Budgethilfe erfolgt, sie ist aber nur in der Theorie das Ziel, es herrscht eher Zentralisierung.

Die autonomen Regionen haben direkten Zugriff auf Regierungsmittel, wie es das Autonomiegesetz vorsieht; es besteht ein Korruptionsrisiko, und es müssen Kontrollmechanismen entwickelt werden. Um die Bürgerbeteiligung zu erleichtern, können die Komitees für Gesundheit, Entwicklung etc. die Transparenz stärken. In einigen Gebieten werden Projekte von diesen Komitees koordiniert, und man versucht Doppelstrukturen zu vermeiden, zu den Plänen der Gemeinde beizutragen und die lokale Regierung zu kontrollieren.

Budgethilfe hat das Potential, Dezentralisierung und demokratische Institutionen zu forcieren, aber das ist ein Entwicklungsprozess. Momentan trägt Budgethilfe **weder** zum Aufbau regionaler Strukturen **noch** zum Aufbau demokratischer Institutionen bei.

### **Marginalisierte Regionen und Bevölkerungsteile profitieren nicht besonders von Budgethilfe.**

In dieser Schlüsselfrage sind sich 8 Befragte einig, 2 geben keine explizite Antwort. Die Mittel werden kanalisiert, um Finanzinstitutionen, Großunternehmen und wohlhabenderen Bevölkerungsschichten zugute zu kommen und nicht den Ärmsten. Rurale und indigene Regionen werden nicht prioritär behandelt, sondern jene Sektoren, wo man sich mit dem geringsten Aufwand die größten Effekte verspricht.

Bedenken gibt es auch bezüglich Gendergerechtigkeit, diese wird im Norden wie im Süden eher von der Zivilgesellschaft eingefordert als von Staaten.

### **Nicht-staatliche Akteure und Budgethilfe**

Die Zivilgesellschaft wird dann gestärkt, wenn Budgethilfe zu besserer Regierbarkeit führt, und wenn es Raum für organisierte Partizipation gibt und NGOs Gelegenheit bekommen, ihren Beitrag zu leisten.

In der Praxis erfolgt aber eher eine Schwächung der Zivilgesellschaft - es ist zu befürchten, dass der Staat nicht auf Forderungen von kritischen NGOs eingeht. NGOs werden zu Ausführenden degradiert, es besteht die Gefahr, dass sie keine eigenständige (Projekt-)Politik mehr machen können. Budgethilfe könnte daher als Mittel zur Schwächung kritischer politischer Kräfte im Norden wie im Süden missbraucht werden. Die internationale Solidarität und wichtige Kontakte könnten geschwächt werden.

**Gegner** von Budgethilfe bzw. kritisch eingestellt sind alle NGO, Menschenrechtsorganisationen, Bauern- und einige Gewerkschaftsorganisationen, sie kennen die Realität der Bevölkerung und die Korruption. Es wird weniger Hilfe für die wichtigsten Zielgruppen befürchtet, vor allem kleine NGOs sehen die Gefahr, Projekte einstellen zu müssen.

**Befürworter** sind die Staatmacht, Personen, die den eigenen Arbeitsplatz bzw. persönliche Vorteile erhalten wollen, Bevölkerungsteile mit besserem Entwicklungsstand, die durch Regierungsprogramme Möglichkeiten für sich sehen – eher ökonomische Perspektiven als soziale.

Die Positionen dazu sind homogen, weil allen zivilgesellschaftlichen Organisationen die Probleme wie missbräuchliche Verwendung der Mittel zur Armutsreduzierung seitens der Regierung bekannt sind.

Erwartungen an **Nord-NGO**: Zivilgesellschaft stärken, Druck auf Regierungen ausüben, Monitoring, Mittelverwendung verfolgen, bis hin zu Budgethilfe verhindern.

### **Veränderung der EZA-Verwaltung**

Veränderungen in der **Geberstruktur**: in der Europäischen Kommission Tendenz zu SWAPs und multilateraler Hilfe, Kapazitäts- und Personalaufbau. Um den Impact der Projekte sichtbar zu machen, werden neue Modalitäten der Evaluierung eingeführt werden. Das Motiv der Veränderungen ist die Notwendigkeit, Resultate und Impact zu präsentieren.

Vermehrte Ausgliederung der staatlichen EZA.

**Nehmerstruktur**: größere Kontrolle der Mittel durch NGOs, Anwendung des rechtlichen Rahmens, die integrierte und koordinierte Anstrengungen des Staates fördern.

**Ausführende**: verstärkte Anstrengungen, Allianzen zu bilden, zur lokalen, regionalen, nationalen institutionellen Stärkung beizutragen. Bessere Projektentwürfe, um sie herausfordernder und die Ergebnisse vorhersehbarer zu machen. Idealfall: Die Modelle werden sich dahin verändern, dass Resultate sichtbar werden, dass NGOs sich öffnen und Koalitionen bilden und den Staat als Verbündeten betrachten, es werden sich die Mechanismen der internen Effizienz verbessern, und es werden Pläne zur organisatorischen Umformung entwickelt.

Für lokale NGOs steigt der Druck, es gibt öfter gemeinsame Budgets, kleine NGOs sind nicht konkurrenzfähig und können sich unter Umständen nicht halten.

Mehr Konditionalitäten für nationale NGOs, Konkurrenz mit internationalen Organisationen durch Teilnahme an Ausschreibungen. Ministerien kaufen Leistungen zu.

**Geberkoordination:** Es existieren Sektorkonferenzen für Bildung (daran nehmen nationale NGOs, Gremien und Universitäten teil), KMU und Gesundheit, wobei letztere nicht funktioniert, sowie monatliche Versammlungen. Vorteile: Anstrengungen potenzieren, Effizienz und Koordination steigern; Nachteil: "Wer zahlt, schafft an." Ownership fehlt oft, vermehrte Abhängigkeit von großen Gebern wird befürchtet.

### **Zusätzliche Bemerkungen**

Hilfe auf Regierungsebene ist wichtig, um Impulse für sozial wirksame Programme zu geben, aber man muss die Grenzen in Administration, staatlichen Strukturen und Implementierung erkennen. NGOs haben – oft im Gegensatz zur Regierung – demonstriert, dass sie auf lokaler Ebene bei den wichtigsten Zielgruppen Ergebnisse erreichen können, daher dürfen sie nicht geschwächt werden.

Von den 90er Jahren an begann in Nicaragua ein Prozess, in dem die bedürftigsten Teile der Bevölkerung im Stich gelassen wurden. Die wenigen Leistungen, die der Staat erbrachte, wurden Schritt für Schritt demontiert und die Hilfe leistenden Stellen reduzierten ihre Unterstützung immer mehr, unter der Voraussetzung, dass alles privatisiert und für alles bezahlt werden muss. Ohne Entwicklungsorganisationen aus Österreich und ohne die Anstrengungen von gewerkschaftlichen Organisationen wäre der Sektor der landwirtschaftlichen Kleinbetriebe in Nicaragua praktisch verschwunden.

Jetzt wird von der Regierung und multilateralen Gebern darüber nachgedacht, einige dieser Leistungen wieder einzuführen, z.B. die Bank zur Förderung der Produktion. Wenn die EZA-Organisationen diese Herausforderung noch nicht angenommen hätten, jetzt wäre es schon sehr spät. Der Staat und die multilateralen Geber wie Weltbank, Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) und andere feuern mit ihren Mitteln für Strukturreformen zuerst den Schuss ab und dann sehen sie nach, wohin die Kugel gegangen ist. Und in diesem Fall hat die Kugel die verletzlichsten Sektoren unserer Länder getroffen.

#### **4) Burkina Faso**

##### **Informelle Sammlung „lokaler“ Aussagen, Denkanstöße und Anregung für die Meinungsbildung im Rahmen einer Reise nach Burkina Faso von Melanie Zach<sup>6</sup>**

Heute fließen ca. 30 % der ODA an Burkina Faso in Form von Budgethilfe ins Land. Von den 7 EU-Mitgliedsstaaten (Frankreich, Dänemark, Holland, Deutschland, Schweden, Italien, und Österreich), die in Burkina Faso als Geber von ODA aktiv sind, sind erstere bereits an allgemeiner Budgethilfe beteiligt. Deutschland nimmt seit 2005 an den Treffen der sog. General Budget Support Group teil und plant ab 2006 einen Teil seiner ODA in Form von genereller Budgethilfe zu geben. Diese wird in Burkina Faso – entsprechend dem allgemeinen Trend bezüglich Konditionalität - in zwei Tranchen vergeben: einer fixen Tranche, die an die Finanzhilfe des IWF gekoppelt ist, und einer flexiblen Tranche, die der Umsetzung der Sektorprogramme Bildung und Gesundheit dient und deren Auszahlungsprozentsatz von Ergebnisindikatoren (an deren Verfeinerung laufend gearbeitet wird) abhängig ist.

Österreich nimmt bislang nicht an Treffen und Diskussionen der General Budget Support Group teil. In Burkina Faso gibt es – so das Landesprogramm - derzeit einen Trade-off zwischen den Faktoren „Risiko“ und „staatlicher Ownership“. Die erfolgreiche Durchführung der Ende 2004 beschlossenen Dezentralisierungspolitik wäre für eine Umkehr dieser Logik entscheidend. Bislang werden die Dezentralisierungsschritte von zivilgesellschaftlichen Akteuren jedoch mit Vorsicht genossen und recht kritisch gesehen. Die aktuelle Interventionslogik österreichischer bilateraler EZA in Burkina Faso richtet sich durch die Instrumente lokaler Entwicklungs- und Handwerksförderungsfonds direkt an die Bevölkerung, und im Falle von Projekten mit öffentlichen Stellen im Bildungssektor wird vor allem mit Strukturen an der Basis gearbeitet.

Mit verstärkter Programm- und vielleicht Budgethilfe in den kommenden Jahren ist ein erhöhtes Risiko für den Erfolg österreichischer Interventionen wahrscheinlich.

Im österreichischen Landesprogramm 2005-2010 für Burkina Faso wird der wachsende Druck auf alle Geber, sich am Instrument Budgethilfe zu beteiligen, konstatiert und in diesem Kontext die **Notwendigkeit österreichischer Vorgaben zur Beurteilung der Machbarkeit** betont.

---

<sup>6</sup> Leider war in Burkina Faso eine systematische Erhebung nicht möglich. Die folgenden Ausführungen basieren auf

- drei teilweise ausgefüllten Fragebögen ohne persönlichen Kontakt
- drei „offiziellen“ aber kurzen Gesprächen zum Thema Budgethilfe
- informellem Austausch mit der Bitte um Einschätzung mit verschiedenen Personen
- persönlichen Einschätzungen und Schlussfolgerungen

## **Transparenz - Korruption**

Fortschritte bei der Reform (**Verbesserung von Effizienz, Transparenz und öffentlichem Zugang**) des öffentlichen Finanzmanagements könnten ein wichtiges Kriterium darstellen. Der Zugang der Öffentlichkeit/Medien zu Informationen in bezug auf Budgetpläne der Regierung wird in Burkina Faso erst nach deren Annahme durch das Parlament, dem es jedoch laut wissenschaftlichen Studien an ausreichender Analysefähigkeit mangelt, gewährleistet. Möglichkeiten zur Einflussnahme gibt es somit nicht. Bemühungen der Regierung, Informationen zu Budgetausgaben z.B. über Veröffentlichungen im Internet transparenter zu gestalten, sind zwar allmählich zu beobachten, und elektronische Managementsysteme haben die Transparenz erhöht. Budgetprozesse sind einstweilen trotzdem beinahe ausschließlich einem Gremium von BeamtInnen und ExpertInnen vorbehalten, und selbst dem Rechnungshof fehlt es an ausreichend Ressourcen, um seiner Rolle als Kontrollorgan ausreichend gerecht zu werden.

VertreterInnen von Renlac (JournalistInnen, KonsulentInnen etc.), einer lokalen, von der internationalen Gebergemeinschaft (in Berichten der Europäischen Kommission zu Budgethilfe in Burkina Faso) als glaubwürdig und in der Korruptionsbekämpfung recht aktiv angesehenen Organisation, haben in persönlichen Gesprächen bestätigt, wie schwierig der Zugang zu Berichten über die Staatsfinanzen sei, was die Möglichkeit öffentlicher Kontrolle erschwert. Sie haben zudem ausdrücklich betont, dass Burkina Faso **nicht demokratisch** sei und es genügend Beispiele gebe, die belegen, dass **Budgethilfe die Korruption fördere** (z.B. Schulbau). MinisterInnen selbst würden z.T. vermeintlich zivilgesellschaftliche Vereine auch zur Korruptionsbekämpfung gründen, die sie jedoch mit „eigenen Leuten“ besetzten. Ein österreichischer, lange Zeit in Burkina Faso tätiger NGO-Mitarbeiter wies auch darauf hin, dass „ParlamentarierInnen hier die korruptesten Leute“ seien.

## **Pro-Poor/Zielgruppe**

Es gibt Studien, die zeigen, dass nur ein recht geringer Prozentsatz von Budgethilfe jenen zugute käme, die die eigentliche Zielgruppe darstellen. Viel Geld würde für Löhne und Investitionen in andere unproduktive Bereiche verwendet, oder in Großprojekte mit mangelnder Nachhaltigkeit fließen. Mehr Geld für den Staat bedeutet nicht automatisch mehr Armutsbekämpfung. Daher wäre es wichtig, dass die Bevölkerung besser positioniert würde, um selbst Initiativen zur Armutsbekämpfung entwickeln zu können und Mitsprache bei der jeweiligen Sektorpolitik zu erlangen (Beispiel HandwerkerInnen).

## **Partizipation**

Gemeinden und PartnerInnen vor Ort haben es nach wie vor schwer, nationale Politiken mitzugestalten (Probleme: Sprache, Infoverteilung etc.) Zivilgesellschaftliche Partizipation und wirkliche Einflussnahme könne man als Geber von Budgethilfe nicht garantieren. Als BürgerIn Kritik zu üben, ist in Burkina Faso nach wie vor nicht unbedingt ratsam.

Ein Übermaß an genereller Budgethilfe würde aus der Sicht fast aller befragten Personen, die sich formell oder informell zum Thema äußerten, den **Tod für die Zivilgesellschaft und lokale NGOs** bedeuten. Budgethilfe erschwert der Zivilgesellschaft den Zugang zu finanziellen Ressourcen – lokale NGOs müssten sich verstärkt nach neuen Finanzmitteln umsehen und würden in ihrer Handlungsfähigkeit geschwächt.

## **Komplementarität**

Selbst ein Mitarbeiter des Ministeriums für Handwerk betont die Wichtigkeit von technischer Hilfe als Ergänzung zu Finanzhilfe und befürwortet für sein Ressort den Einsatz lokaler Fonds für KleinproduzentInnen, die z.B. auf Basis dezentraler Finanzinstitutionen (Volkssparkassen etc.) operieren.

**Geberkoordinierung** sei jedenfalls ganz wichtig, auch ohne Budgethilfe.

## **Abschlussbemerkung**

Die Wahl des Instruments, durch das EZA getätigt wird, sollte je nach Zielsetzung erfolgen. In diesem Kontext ist es wichtig, zwischen Ownership der Basisbevölkerung und Ownership der Regierung zu differenzieren. Dass der Staat nicht zwingend für alle Ziele der geeignete Umsetzer ist, beweisen staatlich initiierte „zivilgesellschaftliche Einrichtungen“, bei denen es sich letztlich um „tote Institutionen“ ohne kritisches Potential handelt.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> (z.B.: SPONG (point focal Societe Civile), die nationale Plattform lokaler NGOs; BSONG – Bureau de Suivi des ONGs, oder CONACOD – Commission National de Cooperation Decentralisée)

## 8) Bibliografie

- Plädoyer für Budgetfinanzierung: Instrument für gute Regierungsführung und Effizienzsteigerung, Konrad Melchers, Zeitschrift für Entwicklungspolitik 16/2004 [http://www.entwicklungspolitik.org/index\\_29661.htm](http://www.entwicklungspolitik.org/index_29661.htm)
- Guidelines for European Commission Support to Sector Programmes, [http://europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/documents/spsp\\_guidelines\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/documents/spsp_guidelines_en.pdf)
- Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005 <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf>
- Report to UK DFID: General Budget Support Evaluability Study: Phase I; Final Synthesis Report, [http://www.odi.org.uk/PPPG/activities/country\\_level/Helsinki/OPMDFID.pdf](http://www.odi.org.uk/PPPG/activities/country_level/Helsinki/OPMDFID.pdf)
- Learning from experience with Performance Assessment Frameworks for General Budget Support, Synthesis Report, Andrew Lawson, Richard Gerster, David Hoole, September 2005
- World Bank Practitioners' Forum on Budget Support, Kapstadt 2005, <http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/budgetsupportsummary.pdf>
- EC Budget Support: Thumbs up or down? Volker Hauck, Oliver Hasse, Martin Koppstein, European Centre for Development Policy Management 2005
- Addressing Aid Effectiveness: A Key Challenge in Meeting the MDGs, Caoimhe de Barra, Trócaire Development Review, Dublin 2005, S. 103 - 126
- Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung: Das Patentrezept der Zukunft zur Wirkungssteigerung der Entwicklungszusammenarbeit? Entwicklungspolitische Diskussionstage 2005, Berlin
- Mozambique Country report 1/2004, Lotta Valtonen, Service Centre for Development Cooperation KEPA, Maputo 2004, [http://www.kepa.fi/mika\\_kepa/ulkomailla/mozambik/pdf/mozambique\\_country\\_report\\_2004\\_1.pdf](http://www.kepa.fi/mika_kepa/ulkomailla/mozambik/pdf/mozambique_country_report_2004_1.pdf)
- Perfect Partners? The Performance of Programme Aid Partners in Mozambique, Tony Killick, Carlos N. Castel-Branco, Richard Gerster, 2004
- Direct budget support, disbursement mechanisms and predictability. Experiences with graduated response mechanisms, Norad 2005, <http://www.eldis.org/cf/search/dis/docdisplay.cfm?doc=DOC19030&resource=Default>
- Progress reviews and performance assessment in poverty-reduction strategies and budget support – A survey of current thinking and practice, ODI 2005, [http://www.odi.org.uk/publications/reports/JICA\\_report\\_web.pdf](http://www.odi.org.uk/publications/reports/JICA_report_web.pdf)
- From earmarked sector support to general budget support: development partners experience – Analysis of Norwegian donor budget support, Norad 2004, [http://www.norad.no/default.asp?V\\_ITEM\\_ID=2951](http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=2951)
- The Political Economy of the Budget Process in Mozambique, Oxford Policy Management 2005, [http://www.opml.co.uk/publications/development\\_policy/the\\_political\\_ec.html](http://www.opml.co.uk/publications/development_policy/the_political_ec.html)