

**Herausforderungen für die öffentliche
Entwicklungsfinanzierung in Subsahara-Afrika:
Aktuelle Debatten über Instrumente und Optionen**

Bericht zum DIE-Afrika-Fachgespräch am 01. Juni 2005

Nina Kielwein

Bonn 2005

Nina Kielwein, wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung II des DIE.
E-Mail: Nina.Kielwein@die-gdi.de

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 4, 53113 Bonn
☎ +49 (0)228 94927-0
☎ +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de
www.die-gdi.de

Vorwort

Subsahara-Afrika steht im Jahr 2005 in prominenter Weise auf den Agenden internationaler Ereignisse: Dies gilt vor allem für die im September 2005 stattfindende Zwischenbilanz zur Erreichung der Millennium Entwicklungsziele (MDGs), den unter Leitung von Jeffrey Sachs veröffentlichten Bericht *Investing in Development* (Januar 2005), den Bericht der von Premierminister Tony Blair ins Leben gerufenen *Commission for Africa* (März 2005) und den G8-Gipfel im Juli 2005 in Gleneagles. Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) spielt in diesen Diskussionen eine wesentliche Rolle. Insbesondere der Umfang der ODA für den Kontinent wird von vielen Seiten als völlig unzureichend erachtet.

Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) hat vor diesem Hintergrund am 1. Juni 2005 ein eintägiges Afrika-Fachgespräch veranstaltet, in dem gleichermaßen strukturelle und aktuelle Fragen der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung in Subsahara-Afrika in vier inhaltlichen Foren mit Expertinnen und Experten erörtert wurden.

Der vorliegende Bericht bietet einen zusammenfassenden Überblick über die Vorträge und die Diskussionsverläufe des Fachgesprächs.

Für die Panelbeiträge und die Moderation der Foren möchte ich den Beteiligten sowie für die interessante Debatte allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Fachgesprächs herzlich danken. Mein Dank gilt vor allem auch Frau Nina Kielwein für die Erstellung des vorliegenden Berichts.

Bonn, September 2005

Dr. Stephan Klingebiel

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Begrüßung	2
3	Eröffnung	3
4	FORUM I: Finanzierung als Kernproblem zur Umsetzung der MDGs in Subsahara-Afrika?	5
4.1	Dr. Klemens van de Sand (BMZ): Finanzierung als Kernproblem zur Umsetzung der MDGs in Subsahara-Afrika?	5
4.2	Dr. Peter Wolff (DIE): MDG- <i>Costing</i> : Das Beispiel Tansanias	6
4.3	Anschließende Diskussion	8
5	FORUM II: Verschuldung – Entschuldung in Subsahara-Afrika: Konsequenzen für die Entwicklungszusammenarbeit	10
5.1	Dr. Kathrin Berensmann (DIE): Neuere Ansätze zur Erreichung von Schuldentragfähigkeit in Subsahara-Afrika	10
5.2	Dr. Jürgen Zattler (BMZ): <i>Grants vs. loans</i> : Neue FZ-Konditionen für die Länder Subsahara-Afrikas?	13
5.3	Anschließende Diskussion	14
6	Forum III: Öffentliche Haushalte in Subsahara-Afrika – Schlüssel für wirkungsvolle Entwicklungsfinanzierung und politische Reformen	16
6.1	Dr. Helmut Asche (GTZ): Öffentlicher Haushalt und Haushaltsprozess in Subsahara-Afrika	16
6.2	Jost Kadel (BMZ): Budgetmanagement als Thema in der Entwicklungszusammenarbeit	17
6.3	Stefan Leiderer (DIE): Öffentliches Budgetmanagement für Armutsreduzierung: Theorie und Praxis der Haushaltsführung in Malawi	18
6.4	Anschließende Diskussion	20
7	Forum IV: Budgethilfepraxis in Subsahara-Afrika: Instrumente und Erfahrungen	22
7.1	Petra Schmidt (DIE): EU-Budgethilfeeinstrumente: Vorreiter für eine neue Entwicklungszusammenarbeit?	22
7.2	Nassir Djafari (KfW): Deutsche Beteiligung an Budgethilfen: <i>Lessons learnt</i> und Perspektiven	24
7.3	Anschließende Diskussion	27

8	Schlussfolgerungen und Ergebnisse	30
8.1	Thomas Albert (BMZ): Schlussfolgerungen für die deutsche Entwicklungspolitik	30
8.2	Stephan Klingebiel (DIE): Zusammenfassung der Ergebnisse	30
	Anhang	33
	Programm	35
	Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer	37
	Jost Kadel (BMZ): Budgetmanagement als Thema in der Entwicklungszusammenarbeit	39

Abkürzungsverzeichnis

AKP	Afrika, Karibik, Pazifik
AU	Afrikanische Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CFA	Commission for Africa
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DFID	Department for International Development, Großbritannien
DSF	Debt Sustainability Framework
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IDA	International Development Association
IFF	International Finance Facility
IFI	International Finance Institutions
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
IWF	Internationaler Währungsfonds
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MDGs	Millennium Development Goals
MTEF	Medium Term Expenditure Framework

NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NRO	Nichtregierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance
PFM	Public Financial Management
PGF	Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung
PRBS	Poverty Reduction Budget Support
PRGF	Poverty Reduction Growth Facility (IWF)
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRSC	Poverty Reduction Support Credits (Weltbank)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SSA	Subsahara-Afrika
SWAP	Sector-wide Approach
TZ	Technische Zusammenarbeit
UN	United Nations
WZ	Wirtschaftliche Zusammenarbeit

1 Einleitung

Afrika – vor allem Subsahara-Afrika – erhält in diesem Jahr in ungewöhnlicher Weise internationale Aufmerksamkeit. Die wichtigsten Eckpfeiler für die laufende Debatte sind die Agenda für den Millennium+5-Gipfel (September 2005), der unter Leitung von Jeffrey Sachs veröffentlichte Bericht *Investing in Development* (Januar 2005), der Bericht der von Premierminister Tony Blair initiierten *Commission for Africa* (März 2005) und der G8-Gipfel in Gleneagles (Juli 2005).

Als eines der Kernthemen der aktuellen Debatte stellt sich zunehmend die öffentliche Entwicklungsfinanzierung heraus. Zu den zentralen diskutierten Fragen zählen folgende: Wie können die Finanzierungslücken für die Erreichung der MDGs geschlossen werden? Sind weitere Entschuldungsschritte möglich und sinnvoll? Wie können zusätzliche Mittel der Entwicklungszusammenarbeit sinnvoll und verantwortlich – etwa auch im Rahmen von Budgethilfe – eingesetzt werden? Ist Finanzierung überhaupt der entscheidende Engpass zur Überwindung der Entwicklungsdefizite in Subsahara-Afrika?

Die Regierungschefs der G8 haben mit ihren Beschlüssen zur Verdopplung ihrer ODA bis 2010 und zum vollständigen multilateralen Schuldenerlass für die HIPC-Staaten eine politische Richtung für diese Fragen vorgegeben, die sich bereits im Vorfeld des G8-Gipfels abzeichnete.

Vor diesem Hintergrund veranstaltete das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) am 01. Juni 2005 ein Fachgespräch mit dem Thema: Herausforderungen für öffentliche Entwicklungsfinanzierung in Subsahara-Afrika: Aktuelle Debatten über Instrumente, Engpässe und Optionen. Es nahmen 34 Expertinnen und Experten aus 11 Institutionen der Entwicklungspolitik und –zusammenarbeit sowie der Forschung und Beratung teil.

Das Fachgespräch gliederte sich in vier thematische Foren:

1. Finanzierung als Kernproblem zur Umsetzung der MDGs in Subsahara-Afrika?
2. Verschuldung – Entschuldung in Subsahara-Afrika: Konsequenzen für die Entwicklungszusammenarbeit
3. Öffentliche Haushalte in Subsahara-Afrika – Schlüssel für wirkungsvolle Entwicklungsfinanzierung und politische Reformen
4. Budgethilfepraxis in Subsahara-Afrika: Instrumente und Erfahrungen

Die Vorträge der Panelisten werden in dem vorliegenden Bericht zusammenfassend wiedergegeben. Die Beiträge der sich anschließenden Diskussion werden in Fragenkomplexen resümiert. Ziel hierbei ist es, die Hauptargumentationslinien der Diskussion und nicht einzelne Beiträge wiederzugeben.

2 Begrüßung

Dr. Dirk Messner (DIE)

Dr. Dirk Messner begrüßt als Geschäftsführer des DIE die TeilnehmerInnen des diesjährigen Afrika-Fachgesprächs. Er benennt drei zentrale Anlässe für die Zusammenkunft der Vertreter und Vertreterinnen unterschiedlicher Institutionen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit:

- 1) Das Afrika-Jahr 2005 könnte ein *window of opportunity* darstellen. Die internationale Diskussion sollte deshalb berücksichtigt und für eine Weichenstellung der deutschen Afrikapolitik genutzt werden. Zentrale Themen im Afrika-Jahr sind Entwicklungsfinanzierung, *governance*, *grants vs. loans*, Budgetfinanzierung und Reform der Technischen Zusammenarbeit (TZ). Für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ergeben sich daraus Fragen zur Allokation, zu den Prioritäten und Instrumenten.
- 2) Das neue Veranstaltungsformat des DIE soll Raum für wechselseitiges Lernen zwischen Forschung und Wissenschaft einerseits und Politik andererseits bieten.
- 3) Sub-Sahara Afrika bleibt in Deutschland ein Randthema. Zudem sind die *Millennium Development Goals* (MDGs) ein überwiegend entwicklungspolitischer Diskurs, der keine ressortübergreifende Dimension erlangen konnte. Die Diskussion über die MDGs, für die der Gipfel der Vereinten Nationen (UN) im September 2005 ein Schlüsseldatum darstellt, wird in erster Linie hinsichtlich technischer Teilaspekte geführt. In der übergeordneten Debatte kristallisieren sich zwei Hauptpositionen heraus:
 - a) Die aktuellen Entwicklungen in SSA bieten eine Chance, die durch ein rasches und breit angelegtes Vorgehen im Rahmen eines *strategic partnership* genutzt werden muss.
 - b) Der afrikanische Kontinent braucht in erster Linie mehr Zeit, um die notwendigen Rahmenbedingungen für Entwicklung zu schaffen, d.h. vor allem die *governance*-Probleme zu lösen.

Dr. Stephan Klingebiel (DIE)

Dr. Stephan Klingebiel, Leiter der Abteilung Subsahara-Afrika im DIE, begrüßt die TeilnehmerInnen und stellt anschließend das Programm vor. Er formuliert zudem vier Leitfragen, die bei den unterschiedlichen Foren berücksichtigt werden sollten:

- 1) Inwiefern sind die vier Foren des Afrika-Fachgesprächs miteinander verknüpft? Worin bestehen die Berührungspunkte dieser voneinander getrennt geführten Debatten?

- 2) Sind finanzielle Ressourcen das geeignete Vehikel zur Überwindung der Entwicklungspässe und zur Erschließung von mehr Handlungsspielraum? Welche Alternativen und andere Lösungsansätze gibt es?
- 3) Handelt es sich bei einer massiven Aufstockung der *Official Development Assistance* (ODA) um den entscheidenden Lösungsansatz? Wie kann den damit verbundenen Herausforderungen und Problemen, vor allem Absorptionsfähigkeit und Eigenanstrengung, begegnet werden?
- 4) Wo gibt es konzeptionellen Klärungsbedarf in der deutschen EZ?

3 Eröffnung

Dr. Michael Hofmann (BMZ)

Dr. Michael Hofmann, Leiter der Abteilung 3 im BMZ, eröffnet seinen Beitrag mit einem Zitat aus dem *Handelsblatt* vom 31. Mai 2005, demzufolge die gesamte EZ auf den Prüfstand gehöre und mit großen Herausforderungen in SSA konfrontiert sei.

Subsahara-Afrika (SSA) ist in Deutschland ein Randsujet. In Großbritannien hingegen nimmt dieses Thema in einem Wahljahr einen prominenten Platz ein. Dem britischen Vorstoß stehen die anderen Geber verhalten gegenüber, vor allem hinsichtlich der Forderung nach einer massiven ODA-Aufstockung. Dies zeugt von einer äußerst unterschiedlichen Perzeption von SSA in Europa.

Im Folgenden werden fünf zentrale Thesen formuliert, die in die Diskussion einführen sollen:

- 1) SSA ist kein Thema, in dem Deutschland eine Führungsrolle übernehmen kann.
- 2) SSA ist ein Thema, das in Deutschland nur im europäischen Kontext behandelt werden kann. Die deutsche Interessenlage wird derzeit dominiert von einem eigenen Strukturwandel, der europäischen Peripherie, den transatlantischen Beziehungen, der außenpolitischen Orientierung an der Kaufkraft und einem deutschen Sitz im Welticherheitsrat. Infolgedessen ist die Kraft Deutschlands, sich mit SSA auseinander zu setzen, begrenzt, und eine Beschäftigung mit diesem Thema nur im europäischen Rahmen möglich. Obwohl die Ex-Kolonialmächte unterschiedliche Interessen und Bestreben aufweisen, besteht insgesamt eine Tendenz zur Multilateralisierung der Zusammenarbeit mit den ehemaligen Kolonien. Die einstigen europäischen Kolonialmächte verfügen über „große Antennen“ zu ihren ehemaligen Kolonien, die für eine Zusammenarbeit von Bedeutung sind und über die Deutschland nicht in gleichem Maße verfügt.

Auch die Entwicklungsfinanzierung ist nur noch europäisch denkbar. So wäre ein deutscher Stufenplan zur schrittweisen Erreichung des 0,7%-Ziels aus deutscher Initiative heraus allein nicht möglich gewesen, sondern bedurfte eines europäischen Vorstoßes. Ebenso werden die Fragen nach der Entschuldung, die übrigens einen Gutteil der Zwischenstufe zum 0,7%-Ziel darstellen wird, und nach innovativen Finanzierungsmechanismen im europäischen Kontext geklärt.

- 3) In den 90er Jahren war die EZ weiter als heute. Zum damaligen Zeitpunkt gab es einen Konsens über die Belohnung von *good performers*, die einen erzieherischen Effekt gegenüber *bad performers* entfalten sollte. Auch heute sollte es mehr Unterstützung von *good performers*, vor allem der Protagonisten des NEPAD-Prozesses, geben. Die Geber sollten in diesen Fällen offen für alle Instrumente, vor allem Programmorientierung und Budgethilfe, und für eine Arbeitsteilung sein. Gegenüber diesen Staaten muss die Paris-Erklärung möglichst schnell verwirklicht werden.
- 4) Es besteht eine Diskrepanz zwischen dem internationalen entwicklungspolitischen *common sense* und der politischen Landschaft in Deutschland. Diese ist geprägt durch Verzettelungen im politischen System, Ressortstreitigkeiten und Inkohärenzen. Die Paris-Erklärung ist nicht in den politischen Köpfen Deutschlands vorhanden.
- 5) EZ ist ein *risk business*, weil sie in einem durch Unsicherheit geprägtem Milieu stattfindet. Insbesondere SSA ist von politischen und wirtschaftlichen Fragilitäten gekennzeichnet. Die zentrale Problematik und Herausforderung sind die *governance*-Defizite in SSA. In diesem Zusammenhang muss auf die wichtige Rolle afrikanischer Eliten, politischer Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen (NRO) hingewiesen werden.

Eine Unterstützung des MDG-Prozesses ist sinnvoll, bedarf aber einer permanenten kritischen Überprüfung. Dabei sollte stets beachtet werden, dass es keine Blaupause (*blueprint*) für ganz SSA gibt. Statt dessen sind ein tiefes Verständnis gegenüber SSA sowie ein tiefes Vertrauen in die europäischen Partner notwendig.

In einer folgenden kurzen Diskussion wird angemerkt, dass vor Ort die Koordinierung zu meist von der Weltbank übernommen würde. Es gäbe im Allgemeinen keine Abstimmung unter europäischer Leitung. Die Europäische Kommission sei meistens nur ein weiterer Geber. Daraufhin erwidert Dr. Michael Hofmann, dass der Fluchtpunkt „Koordinierung“ bereits festgelegt sei und weiterhin in diese Richtung gearbeitet würde. Zudem müsse eine europäische Koordinierung nicht zwangsläufig von der Kommission übernommen werden, sondern könne auch durch einen anderen europäischen Geber gewährleistet werden.

4 FORUM I: Finanzierung als Kernproblem zur Umsetzung der MDGs in Subsahara-Afrika?

Moderation: Dr. Carola Donner-Reichle (InWEnt)

4.1 Dr. Klemens van de Sand (BMZ): Finanzierung als Kernproblem zur Umsetzung der MDGs in Subsahara-Afrika?

Finanzierung ist ein Problem bei der Erreichung der MDGs in SSA, aber nicht das alleinige. Andere wichtige Engpässe bestehen in den Institutionen, dem politischen Willen, den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der Interdependenz zwischen internen Bedingungen und externer Hilfe.

Angesichts des aktuellen Stands der MDG-Erreichung kann davon ausgegangen werden, dass viele Länder SSAs die Ziele nicht erreichen werden. Ein Grund dafür ist bereits in der Formulierung der MDGs zu sehen. Sie wurden als globale Ziele auf aggregierter Ebene definiert, ohne spezifische Bedingungen in den jeweiligen Ländern zu berücksichtigen. Sachs übernimmt in seiner Studie zur Erreichung der MDGs diese Vorgehensweise, weshalb seine Ergebnisse frag- und kritikwürdig sind. Eigentlich müssten die MDGs an den jeweiligen nationalen Kontext angepasst werden.

Sachs vertritt in seinem Bericht die These einer Armutsfalle. Dies impliziert die Konsequenz einer umfassenden Strategie öffentlicher Investitionen. Dabei ist als positiv zu werten, dass ein Fokus auf ländliche Entwicklung gelegt wird. Die Finanzierungsbedarfszahlen werden bei Sachs nur aggregiert und nicht in Bezug auf SSA berechnet. Statt dessen sind Länderbedarfsanalysen vorgesehen, um den jeweiligen nationalen Finanzierungsbedarf zu ermitteln.

Die *Commission for Africa* (CFA) errechnet für ganz SSA einen Finanzierungsbedarf von insgesamt 75 Mrd. US \$ jährlich, die zu zwei Dritteln von den Gebern getragen werden sollen. Bis 2010 sollen die ODA-Zahlungen für SSA verdoppelt und anschließend noch einmal erhöht werden. Die Absorptionsfähigkeit afrikanischer Staaten soll durch bessere *governance* und verbesserte Effektivität der ODA gestärkt werden. Zudem identifiziert die CFA absorptionsfähige Bereiche. Insgesamt erscheint jedoch die Zeitplanung der CFA angesichts der Absorptionsprobleme in vielen afrikanischen Ländern als zu optimistisch.

Im Zusammenhang mit einer ODA-Aufstockung zur Erreichung der MDGs können folgende Diskussionsfragen gestellt werden:

- Kann EZ ein Wegbereiter privater Entwicklung sein?
- Liegt der entscheidende Engpass für die Entwicklung in SSA in den Rahmenbedingungen und der *governance*?
- Wie wichtig sind Kontrolle, Sanktionen und Bedingungen („Konditionalitäten“)?

- Ist zu viel Hilfe für SSA schlimmer als zu wenig?

Das BMZ hat Prinzipien festgelegt, die für die Verwirklichung der MDGs unabdingbar sind:

- 1) *Kohärenz* in Bezug auf Armutsbekämpfung.
- 2) *Partnerschaft* mit den Empfängerländern und anderen Gebern. Das heißt im Einzelnen: Umsetzung der Paris-Erklärung, Unterstützung der nationalen Strategien, Gemeinschaftsfinanzierung, Profilierung der deutschen EZ aufgrund spezifischer Stärken z.B. in den Bereichen Wasserwirtschaft, Erneuerbare Energien, *governance*, *gender* und Mikrofinanzierung.
- 3) *Wirkungsorientierung* als Instrument der EZ. Die Qualität der EZ wird bei steigender Quantität für die MDG-Verwirklichung noch wichtiger. Die MDGs waren nicht zuletzt Ausdruck von Frustration über die ausbleibende erhoffte Wirkung jahrzehntelanger EZ. Allerdings erfordert eine Wirkungsorientierung im Hinblick auf die MDGs eine Weiterentwicklung der EZ-Methodik. Wie kann ein MDG-orientiertes *monitoring* aussehen?

4.2 Dr. Peter Wolff (DIE): MDG-Costing: Das Beispiel Tansanias

Der Finanzierungsbedarf für die MDG-Verwirklichung muss immer länderbezogen errechnet werden. Die Zahlen im Sachs- und Zedillo-Bericht sind lediglich politischer Natur. Eine Ermittlung des MDG-Finanzierungsbedarfs auf nationaler Ebene sollte nach Sachs in folgenden Schritten ablaufen:

- *10-year scale up plan*, orientiert an der Erreichung der MDGs bis 2015;
- davon abgeleitet: MDG-basierte Armutsreduzierungsstrategie (PRS) mit einer Laufzeit von 3-5 Jahren;
- davon abgeleitet: Sektor- und sektorübergreifende Programme / Operationspläne;
- *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF). Hier werden die Prioritäten gesetzt und über die Allokation entschieden. Sachs geht von einer Vollfinanzierung aus, weshalb Prioritätensetzung in seinem Ansatz keine Rolle spielt (abgesehen von den *quick wins*);
- davon abgeleitet: MDG-orientierte jährliche Budgets.

Das PRS *Policy Framework* 2005-2010 in Tansania besteht aus drei Clustern: 1) Wachstum und Reduzierung von Einkommensarmut; 2) Verbesserung der Lebensqualität und sozialen Wohlfahrt; 3) *Governance* und Rechenschaftspflicht. Es ist *outcome*-orientiert im Gegensatz zur ersten PRS, die an Schwerpunkt-Sektoren orientiert war.

Der entsprechende PRS *Implementation Plan* Tansanias sieht für 2005 folgende Schritte vor:

- Ausrichtung von Sektor- und sektorübergreifenden Strategien und Programmen an der PRS;
- PRS *Costing* (mit Unterstützung von DIE und *Millennium Project*);
- Abgleich der berechneten Sektorprogramme mit dem Haushalt;
- *Joint Assistance Strategy* (Anpassung der Geber an die PRS, Sektorprogramme und MTEF).

Im Folgenden werden zwei Beispiele für sektorbezogenes MDG *Costing* vorgestellt:

1) Gesundheitssektor:

A – Kostenberechnung der notwendigen krankheitsspezifischen Interventionen;

B – Kostenberechnung für die Verbesserungen des Gesundheitssystems. Diese Verbesserungen beziehen sich auf die *human resources*, die Verwaltung und die Gesundheitsinfrastruktur. Ergebnis der Analyse ist, dass die entscheidende Hürde für eine ODA-Aufstockung im Gesundheitssektor in den *human resources* liegt. Dies macht Investitionen in *human resources* und einen entsprechenden *scale up*-Plan notwendig.

2) Wasserversorgung und Abwassersysteme

A – Kostenberechnung der notwendigen Investitionen zur Erreichung der MDGs bzw. der Ziele des PRSP;

B – Deckung der laufenden Kosten (Unterhalt).

In diesem Sektor konnten die Durchführungs- und Managementkapazitäten in den ländlichen Gegenden, also organisatorische Kapazitäten, als entscheidender Engpass für die Absorption vermehrter externer Zuflüsse identifiziert werden.

Das wichtigste Ergebnis der bisherigen Analyse ist, dass Absorptionsfähigkeit nicht nur ländlicher-, sondern immer auch sektorabhängig ist und entsprechend berechnet werden muss.

Die Absorptionsfähigkeit wird darüber hinaus durch makroökonomische Faktoren und den öffentlichen Haushalt beeinflusst.

Beim Problem der makro-ökonomischen Absorptionsfähigkeit stehen sich eigene Ressourcenmobilisierung und externe Zuflüsse gegenüber. In Tansania ist die Korrelation zwischen Staatseinnahmen und ODA-Zuflüssen für die Jahre 2003-2004 positiv, d.h. die Staatseinnahmen im Verhältnis zum BIP stiegen ebenso wie die externen Zuschüsse und Kredite im Verhältnis zum BIP. Dieser Zusammenhang muss bei einer ODA-Aufstockung für das jeweilige

Land berücksichtigt werden. Steigt die ODA schneller als die inländischen Mittel, entsteht eine nicht-nachhaltige Finanzierungssituation.

Die Haushaltsplanung in Tansania sieht für 2005/2006 einen Haushalt im Umfang von 4 Mrd. US \$ vor. Davon sind 2 Mrd. US \$ eigene Staatseinnahmen und 2 Mrd. US \$ externe Zuflüsse. Der Anteil laufender Kosten macht allein 3 Mrd. US \$ aus. Die externe Finanzierung trägt also in erheblichem Maße zur Finanzierung laufender Staatsausgaben bei, während auf der anderen Seite die Investitionsmittel nicht ausreichen, um die im PRS identifizierten Interventionen, vor allem im Bereich der Infrastruktur, zu finanzieren. Die externe Finanzierung führt darüber hinaus in Tansania zu einer hohen inländischen Liquidität und zu hohen Währungsreserven, vor allem durch direkte Budgethilfe, die zur Finanzierung inländischer Kosten statt für Importe genutzt wird. Noch hat dieser Umstand keine Auswirkung auf den Wechselkurs und die Inflationsrate in Tansania; dies würde aber bei einer weiteren Erhöhung der externen Budgetfinanzierung wahrscheinlich eintreten.

Ein Lösungsansatz für dieses Problem besteht in lokalen Infrastruktur-Anleihen (um die überschüssige Liquidität aufzunehmen) für Projekte mit einem hohem Importanteil von mindestens 80% (um die Währungsreserven zu nutzen). Inwiefern dieser Ansatz umgesetzt werden kann, ist jedoch fraglich.

Das zweite wichtige Ergebnis der hier vorgestellten Analyse lautet: Externe Finanzierung ohne ausreichende Investitionen führt zu makroökonomischen Absorptionsproblemen. Die notwendigen Investitionen müssen länderbezogen identifiziert werden. Dabei besteht eine große Abhängigkeit von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, z.B. der Dynamik des Privatsektors.

4.3 Anschließende Diskussion

Die anschließende Diskussion kann unter folgenden Gesichtspunkten zusammengefasst werden: a) Klärung des *governance*-Begriffs; b) Investitionsorientierung der EZ; c) *big push* vs. Gradualismus.

a) Der Begriff *governance* wird von einem Teilnehmer als irreführend empfunden, da dadurch der Schwerpunkt auf die Regierungen der Partnerländer gelegt würde. Als Alternative wird die Bezeichnung *Qualität von Politiken und Institutionen* vorgeschlagen, wobei damit nicht nur öffentliche Institutionen gemeint sind. Diesem Vorschlag wird entgegnet, dass die Regierungen immer eine wichtige Rolle spielen. Zudem wird darauf hingewiesen, dass der Begriff *governance* die Qualität von Institutionen impliziert.

b) Finanzierung von Entwicklung bedeutet nicht nur, wie viele externe Mittel zur Verfügung gestellt werden, sondern auch wofür diese Mittel eingesetzt werden. Im Plenum zeichnet sich diesbezüglich die Befürwortung einer stärkeren Investitionsorientierung ab. Es wird gefordert, dass die nächste Generation der *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs) stärker investiti-

ons- und wachstumsorientiert sein sollte – im Gegensatz zur ersten Generation, die den Fokus auf eine Erhöhung der Ausgaben in den sozialen Sektoren, Bildung und Gesundheit, legt. Als wichtiger Bereich für Investitionen wird die physische Infrastruktur benannt. In diesem Zusammenhang weist ein Teilnehmer auf das umfangreiche Infrastrukturprogramm im Rahmen der *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) hin, welches eine kommerzielle und öffentliche Finanzierung vorsieht und zudem private Gelder aus der Diaspora integrieren möchte. Obwohl dieses Programm im Sinne der *ownership* ist, bleibt es bislang unbeantwortet seitens der Geber. Als ein weiterer wichtiger Aspekt einer stärkeren Investitionsorientierung werden die Rahmenbedingungen für private Investitionen, das Investitionsklima, genannt. Kritisiert wird, dass das MDG 8 „Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft“ in der internationalen Debatte in den Hintergrund gerät. Die in diesem MDG enthaltene Komponente des gerechten Handelssystems, die eine Marktöffnung der entwickelten Länder vorsieht, ist ein wichtiges Entwicklungsvehikel. Sie eröffnen eine positive Perspektive für Export und Handel und bieten somit eine wichtige Voraussetzung für Investitionen.

Trotz dieser generellen Befürwortung einer verstärkten Investitionsorientierung der EZ werden Fragen nach der praktischen Machbarkeit laut: Eine nahezu ausschließliche Finanzierung von Investitionen mit EZ-Mitteln ist angesichts des Mittelabflussproblems der Geber nicht realisierbar. Dies ist auch ein wichtiger Grund, weshalb DFID im Rahmen der Budgethilfe vermehrt laufende Kosten finanziert. Zudem wird darauf hingewiesen, dass der Investitionsanteil von Budgethilfe nur bedingt bestimmbar ist, da die Mittel immer fungibel sind. Eine stärkere Investitionsorientierung der PRSs könnte jedoch ein geeigneter Ansatzpunkt sein. Des Weiteren ist eine reine Investitionsausrichtung insofern problematisch, als auch Unterhaltskosten, vor allem im Bereich der physischen Infrastruktur, finanziert werden müssen.

Letztlich kann externe Finanzierung erst dann ihre Wirkung auf das wirtschaftliche Wachstum entfalten, wenn die Absorptionsfähigkeit in den jeweiligen Sektoren hergestellt ist.

c) In bezug auf die Frage nach *big push* oder Gradualismus als unterschiedliche Ansätze der Entwicklungsfinanzierung standen sich zwei Positionen im Plenum gegenüber:

Auf der einen Seite wird hervorgehoben, dass weder für die These der Armutsfalle und den daraus resultierenden *big push*-Ansatz, noch für den graduellen Ansatz ein empirischer Beleg vorliegt. Für diese Frage wird deshalb ein großer Klärungs- und Forschungsbedarf festgestellt und außerdem kritisiert, dass der *big push*-Ansatz ungeachtet dessen bereits politisch durchgesetzt wird.

Über die Forschungslücke bezüglich der Existenz von makroökonomischen Armutsfällen, der Wirkung eines *big push* und den damit zusammenhängenden Absorptionsproblemen besteht im Plenum Einigkeit.

Im Gegensatz zu der erst genannten Position wird jedoch auch die Ansicht vertreten, die Vorteile des Gradualismus können anhand von vier Ergebnissen empirisch bewiesen werden:

- 1) Bislang gibt es kein positives Beispiel für einen *big push*.

- 2) Mit einem *big push* sind enorme Nachhaltigkeitsprobleme verbunden, die vor allem die Finanzierung laufender Kosten betreffen.
- 3) Ein *big push* setzt dysfunktionale Anreize für die eigene Ressourcenmobilisierung. Als Beispiel hierfür eignet sich Ostdeutschland.
- 4) Die Weiterentwicklung von Institutionen und *human resources* ist als sukzessiver Prozess zu verstehen und bedarf infolgedessen einer graduellen Finanzierung.

Abschließend wird festgehalten, dass eine Kritik an der These der Armutsfalle und an dem *big push*-Ansatz zu einer Intensivierung der Diskussion und Forschung führen sollte.

5 FORUM II: Verschuldung – Entschuldung in Subsahara-Afrika: Konsequenzen für die Entwicklungszusammenarbeit

Moderation: Dr. Sven Grimm (DIE)

5.1 Dr. Kathrin Berensmann (DIE): Neuere Ansätze zur Erreichung von Schuldentragfähigkeit in Subsahara-Afrika

Die quantitativen Schuldenindikatoren konnten im Rahmen der erweiterten *Heavily Indebted Poor Countries*-Initiative (HIPC) für die HIPC-Länder erheblich gesenkt werden:

- Verschuldung/Exporte: 274% (1998); 128% (2005);
- Verschuldung/BIP: 61% (1998); 30% (2005);
- Schuldendienst/Exporte: 16% (1998); 8% (2005).

Allerdings handelt es sich hierbei nur um aggregierte Größen. Auf diese Weise wird nicht deutlich, dass bei einigen HIPC-Ländern erneut oder immer noch erhebliche Verschuldungsprobleme auftreten. Ein zentrales Ziel der HIPC-Initiative ist die Senkung des Verhältnisses der Verschuldung zu den Exporten auf unter 150%. Einige graduierte HIPC-Länder sowie die Hälfte der nicht-graduierten HIPC-Länder liegen noch über diesem Wert. Besonders auffällige Beispiele liegen in SSA: Mosambik (Schätzung für 2005: 171%), Uganda (Schätzung für 2005: 205%) und Äthiopien (Schätzung für 2005: 291%).

Die Gründe für die hohe Verschuldung und Neuverschuldung sind unterschiedlicher Natur: Zum Einen gibt es die strukturellen Probleme, die vor allem in einer nicht diversifizierten Produktionsstruktur sowie in unterentwickelten Finanz- und Unternehmenssektoren bestehen. Des weiteren sind externe Schocks Ursache für eine hohe Verschuldung, wobei die Anfälligkeit gegenüber externen Schocks umso größer ist, je geringer die Diversifizierung der Produk-

tion ist. Zuletzt ist noch eine falsche Wirtschaftspolitik als Grund für die Verschuldung zu nennen. Hierbei bestehen die wichtigsten Defizite in einer mangelnden Mobilisierung eigener finanzieller Mittel und in einer ungeeigneten Fiskalpolitik (z.B. Steuerpolitik).

Trotz der Knüpfung der HIPC-Initiative an strukturelle Reformen, bleiben die HIPC-Länder hoch verschuldet und weisen Zahlungsrückstände auf. Woran liegt das?

- Der Schuldenerlass war zu gering, da er zu einem großen Teil nichtrückzahlbare Schulden betrifft.
- Der Zeitraum war zu kurzfristig, um die Verschuldung fördernde strukturelle Probleme zu beheben.
- Der gewonnene Entscheidungsspielraum wurde falsch genutzt.

Diese Erkenntnisse legen einen erweiterten Erlass, eine Überprüfung der PRSP und einen verstärkten Fokus auf öffentliches Budgetmanagement nahe. Demnach kann die erweiterte HIPC-Initiative als grundsätzlich gut, aber nicht als ausreichend bewertet werden.

Die zentrale Frage lautet, wie langfristige Schuldentragfähigkeit erreicht werden kann. Voraussetzung hierfür ist, dass alle Beteiligten – Gläubiger und Schuldner – geeignete wirtschaftspolitische Maßnahmen ergreifen müssen. Viele arme Länder sind langfristig auf eine Subvention der Gebergemeinschaft angewiesen. In ihrem Fall besteht die Gefahr einer Verschuldungsfalle und einer Nichterreichung der MDGs, wenn die Ansatzpunkte zur Erreichung der langfristigen Schuldentragfähigkeit nicht verwirklicht werden:

- Erhöhung der Zuschüsse und der konzessionären Kredite;
- Erhöhung des Schuldenerlasses.

Zur Lösung der Verschuldungsproblems werden derzeit drei Ansätze international diskutiert:

- Vorschläge zum multilateralen Schuldenerlass;
- *Debt Sustainability Framework* (DSF);
- Finanzierungsmechanismen für MDGs (insbes. *International Finance Facility*, IFF).

In SSA (ohne Südafrika) sind ca. 40% der Schulden multilaterale Schulden. Ein Erlass multilateraler Schulden hätte demnach eine große Bedeutung. Allerdings müsste ein multilateraler Schuldenerlass mehrere Prinzipien integrieren:

- Erreichung einer langfristigen Schuldentragfähigkeit;
- Gleichbehandlung aller Niedrigeinkommensländer;

- Übereinstimmung mit der HIPC-Initiative;
- Berücksichtigung des DSF;
- Erhöhung des Nettotransfers;
- Vermeidung von *moral hazard*-Verhalten;
- *Case-by-case*-Ansatz;
- Erhaltung der finanziellen Solidität der *International Finance Institutions* (IFIs).

Die unterschiedlichen Vorschläge zu einem multilateralen Schuldenerlass unterscheiden sich in erster Linie in den folgenden Elementen:

- Länderkreis;
- Bedingungen für Schuldenerlass;
- Indikatoren;
- Höhe der Entschuldung.

Sollen nur die HIPC-Länder oder alle Niedrigeinkommensländer (bzw. *IDA-only*-Länder) berücksichtigt werden? Für eine Gleichbehandlung aller Niedrigeinkommensländer spricht, dass bei einer Orientierung an den HIPC-Kriterien lediglich die vergangene Verschuldung betrachtet wird und dass die HIPC-Länder bereits einen beträchtlichen Schuldenerlass erhalten haben.

Die Bedingungen für den Schuldenerlass sollten in einer guten Bewertung im Rahmen des *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA), einem guten Budgetmanagement und einer guten PRSP-Umsetzung bestehen und zudem alle drei Jahre überprüft werden. Hierbei ist das Ziel, mögliche *moral hazard*-Probleme einzuschränken.

Die Schuldenindikatoren sollten am DSF des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank orientiert sein, da sie länderspezifisch unter Berücksichtigung des jeweiligen CPIA-Wertes bestimmt werden. Geeignete Indikatoren sind das Verhältnis des Schuldenstands zu den Exporten sowie des Schuldendienstes zu den Exporten. Bei der Berücksichtigung des CPIA-Index ergeben sich folgende Schwellenwerte:

- Schuldenstand/Exporte: gute *performers* 200%; mittlere *performers* 150% und schlechte *performers* 100%;
- Schuldendienst/Exporte: gute *performers* 25%; mittlere *performers* 20% und schlechte *performers* 15%.

Generell ist es allerdings schwierig, die „richtige“ Höhe der Schwellenwerte für die Schulden-tragfähigkeit eines Landes auszuwählen. Die Schwellenwerte der HIPC-Initiative können je-doch als zu hoch bezeichnet werden.

Die Höhe der Entschuldung sollte einem Schuldenerlass bis zu den Schwellenwerten gemäß dem DSF entsprechen. Von einem generellen 100%-igen Schuldenerlass ist abzuraten, und einem Teilerlass der Vorzug zu geben. Wichtig ist eine im Abstand von drei Jahren durchge-führte wiederholte Überprüfung, die über die Anwendung des CPIA-Index eine Neudefinition der Schwellenwerte ermöglicht.

Bezüglich armutsreduzierender Ausgaben kann die Bilanz der HIPC-Initiative als positiv be-wertet werden. Der Anteil armutsreduzierender Ausgaben am BIP ist von 5,5% (1999) auf ca. 8% (2005) gestiegen. In bezug auf das Ziel der Schulden-tragfähigkeit kann der bisherigen HIPC-Initiative angesichts der hohen Neuverschuldung bzw. weiterhin hohen Verschuldung der HIPC-Länder, auch nach ihrem Abschlusszeitpunkt, keine Erfolgsbilanz ausgestellt wer-den.

5.2 Dr. Jürgen Zattler (BMZ): *Grants vs. loans*: Neue FZ-Konditionen für die Länder Subsahara-Afrikas?

Ziel des folgenden Vortrags ist es nicht, harte Fakten zu liefern, sondern vielmehr grundsätzli-che Fragen zu stellen.

Die Erwartung, ein einmaliger Schuldenerlass im Rahmen der HIPC-Initiative bedinge eine langfristige Schulden-tragfähigkeit, war äußerst naiv. Infolge dieser Erkenntnis entstanden drei zentrale Baustellen: der DSF, ein multilateraler Schuldenerlass und die PRSPs.

- 1) Der DSF soll den Umfang der Kredite bestimmen („Deckelung“), d.h. die Mittelvergabe soll vor dem Hintergrund des DSF erfolgen. Die DSF-Kriterien sind länderspezifisch de-finiert, berücksichtigen über den CPIA die Qualität von Institutionen und Politiken sowie die Anfälligkeit gegenüber externen Schocks. Letzteres ist übrigens in SSA im weltweiten Vergleich drei Mal höher. Auf der Grundlage dieser Kriterien werden die Entwicklungs-länder in Länderkategorien eingeteilt: Die *bad performers* sollen mehr Zuschüsse, aber insgesamt ein geringes Volumen an ODA erhalten; die *good performers* sollen mehr Kre-dite und insgesamt mehr ODA bekommen. Um als wirklich präventives Instrument funk-tionieren zu können, müssten sich alle Geber an die Vorgaben des DSF halten.
- 2) Die zweite Baustelle ist der multilaterale Schuldenerlass. Multilaterale Schulden sind ins-gesamt hoch und weiterhin dynamisch. Das DIE und das BMZ haben einen eigenen Vor-schlag zum multilateralen Schuldenerlass erarbeitet, den Kathrin Berensmann in Auszü-gen vorgestellt hat. Zusammen mit den französischen und japanischen Regierungen hat die deutsche Bundesregierungen ebenfalls einen Vorschlag entwickelt. Derzeit wird im Rahmen der G7 nach einem Konsens gesucht.

- 3) Schließlich muss berücksichtigt werden, dass eine notwendige Voraussetzung für die Schuldentragfähigkeit in einem Wirtschaftswachstum besteht. Die bisherigen PRSPs haben den Aspekt des nachhaltigen Wachstums vernachlässigt und sollten daraufhin überarbeitet werden. Das bedeutet: Priorisierung, *costing*, Konzepte und Strategien.

5.3 Anschließende Diskussion

In der anschließenden Diskussion herrscht Einigkeit darüber, dass es an einem umfassenden, kohärenten Gesamtkonzept mangelt, welches die verschiedenen Entschuldungsansätze – HIPC-Initiative, multilateraler Schuldenerlass und DSF – aufeinander abstimmt und in Einklang bringt. Folgende Punkte standen im Zentrum der Diskussion: a) HIPC-Initiative; b) DSF und Zuschuss-Kredit-Mix; c) IFIs und Hilfsarchitektur.

a) Im Plenum besteht Einvernehmen über die Notwendigkeit eines kohärenten Entschuldungsgesamtkonzepts. Allerdings werden zwei unterschiedliche Vorgehensweisen zur Erreichung eines solchen Konzepts befürwortet:

- größere Flexibilität der HIPC-Initiative einerseits,
- Abschluss der HIPC-Initiative in begonnener Form andererseits. Dies bedeutet, dass eine Koordinierung der unterschiedlichen Entschuldungsansätze die derzeitige HIPC-Initiative nicht unterlaufen darf.

Zudem wird im Einklang mit dem Vortrag von Kathrin Berensmann die Ansicht vertreten, dass ein neuer Entschuldungsansatz auf jeden Fall einen im Vergleich zur aktuellen HIPC-Initiative erweiterten Länderkreis berücksichtigen sollte.

Ein Teilnehmer gibt zu Bedenken, dass sich bei der Entschuldung, die im Prinzip eine Form von Budgethilfe sei, die selben Probleme ergeben könnten. Außerdem wird angesichts der fehlenden Wachstumsorientierung der aktuellen PRSPs der Sinn einer Verknüpfung von HIPC und PRSP in Frage gestellt. Daraufhin wird nochmals auf den Erfolg der HIPC-Initiative für den Anstieg der sozialen Ausgaben verwiesen. Eine Konzentration der ersten Generation der PRSs auf die sozialen Sektoren wird deshalb als gerechtfertigt erachtet. Jedoch wird die Forderung nach einer stärkeren Investitions- und Wachstumsorientierung der zweiten PRS-Generation nochmals bekräftigt.

b) Der DSF wird im Plenum weitestgehend positiv bewertet. So wird hervorgehoben, dass der *lend-and-forgive-cycle* zu einem großen Teil mit Hilfe des DSF durchbrochen werden kann. Ein Kritikpunkt besteht darin, dass die Grenzen für die Schuldentragfähigkeit zu hoch angesetzt sind. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass der DSF lediglich einen kurz- bis mittelfristigen Ansatz zur Erreichung der Schuldentragfähigkeit darstellt. Der langfristige Ansatz muss in strukturellen Reformen bestehen. Die Operationalisierung des DSF wirft zudem eine Reihe von Fragen auf: Sollen alle Niedrigeinkommensländer oder nur die *IDA-only*-Länder, ca. 70 Länder, berücksichtigt werden? Wie soll mit Mitteleinkommens- und Schwellenländern

umgegangen werden? Wie kann die Entschuldung und ein erhöhter Zuschussanteil angesichts der aktuellen budgetären Belastung der Beitragsländer ermöglicht werden? Durch alternative Finanzierungsquellen?

Der Frage nach der Finanzierung eines erhöhten Zuschussanteils wird entgegnet, dass eine Entschuldung ebenso wie die Zuschüsse finanziert werden müsse.

Von der möglicherweise einfacheren Lösung, ausschließlich Zuschüsse zu vergeben, wie auch im Meltzer-Bericht vorgeschlagen, wird jedoch abgeraten. Dies wird damit begründet, dass die Vergabe von Krediten hinsichtlich möglicher *moral hazard* Probleme von Vorteil sein könnte. Zudem wäre die Entstehung einer neuen Kreditkultur denkbar, bei der Kredite nicht zu Marktkonditionen vergeben werden.

Außerdem zeugen mehrere Beiträge aus dem Plenum von einem Zweifel an der Machbarkeit eines erhöhten Zuschussanteils der Weltbank. Die Weltbank will und muss weiterhin Kredite vergeben, um die Zuschüsse zu finanzieren. Insofern stellt die Forderung nach einer Erhöhung des Zuschussanteils ein *moral hazard* Problem dar. Diesen Zweifeln wird allerdings entgegengestellt, dass die Weltbank selbst, in Zusammenarbeit mit dem IWF, den DSF entwickelt hat und sich selbst verpflichtet, den DSF anzuwenden. Das heißt, sie muss jetzt vermehrt Zuschüsse vergeben.

c) Ein wichtiger Grund für die hohe Verschuldung der afrikanischen Länder wird in der Architektur der multilateralen Geber, vor allem der IFIs, und dem internationalen EZ-System gesehen. Diese sind durch eine große Inkohärenz geprägt: Die von den Gebern für die Qualifizierung für eine Entschuldung geforderten PRS bedingen automatisch einen Finanzierungsbedarf, der wiederum auch durch Kredite gedeckt werden muss. An dieser Stelle wird ein dem PRS inhärentes Problem erkannt, das einen Teufelskreis hervorrufen kann. Als Fallbeispiel für einen solchen „Teufelskreis“ wird Uganda genannt, das immer wieder in eine neue Schuldenfalle gerät. Es wird deshalb die kritische Frage gestellt, ob es sich bei der jetzigen HIPC-Initiative nicht um ein Sanierungskonzept der Weltbank handelt.

Des Weiteren wird darauf hingewiesen, dass auch die Erreichung der MDGs einen zusätzlichen Finanzierungsbedarf bedingt. Dieser muss ebenfalls durch Kredite u.a. gedeckt werden.

Eine mögliche Verbesserung der *aid architecture* wird in einer stärkeren Multilateralisierung gesehen. Dies könnte durch eine verstärkte Rolle des UN-Systems erreicht werden. Eine andere Möglichkeit besteht in einer Multilateralisierung des Weltbank-Kredite. Das britische *Department for International Development* (DFID) beispielsweise subventioniert Weltbank-Kredite, damit diese zu besonders günstigen Konditionen angeboten werden können.

6 Forum III: Öffentliche Haushalte in Subsahara-Afrika – Schlüssel für wirkungsvolle Entwicklungsfinanzierung und politische Reformen

Moderation: Dr. Walter Eberlei (Institut für Entwicklung und Frieden)

6.1 Dr. Helmut Asche (GTZ): Öffentlicher Haushalt und Haushaltsprozess in Subsahara-Afrika

In den 80er und 90er Jahren wurden die meisten Staaten in SSA einer Haushaltssanierung unterzogen, die nach einigen Basiszahlen im Wesentlichen als erfolgreich bezeichnet werden kann. Für ganz SSA beträgt der Haushaltssaldo gegen 0% des BIP. Für die Nicht-Erdölproduzenten beträgt er auch nur -3% des BIP – damit wären die afrikanischen Länder sogar Maastricht-konform. Solche Zahlen zusammen mit der monetären Stabilisierung legen die Frage nahe, ob nach der Periode der Strukturanpassung nun sogar Spielräume für eine expansivere Haushalts- und Ausgabenpolitik in Afrika bestehen? Allerdings muss man dabei bedenken, dass bei dieser Defizitberechnung die Zuschüsse eingerechnet sind.

Für eine vertiefte Analyse der Budgetprobleme in SSA müssten sowohl die Haushaltsstruktur als auch der Haushaltsprozess genauer untersucht werden.

Bezüglich der Struktur der Öffentlichen Haushalte kann festgehalten werden, dass die Quote der Staatseinnahmen am BIP seit den 70er Jahren mit 18 – 19 % (nach anderen Zahlen etwas über 20 %) relativ konstant geblieben ist; ähnlich die Steuerquote i.e.S. bei 17% des BIP. Trotz aller Fiskalreformen und der Einführung halbwegs autonomer *Tax Revenue Authorities*, einem der großen echten Modernisierungsschritte in vielen afrikanischen Ländern, ist die auch aus dem BMZ geforderte verstärkte Mobilisierung nationaler Ressourcen damit praktisch kaum vorangekommen. Ein empirischer Grund ist die große Lücke zwischen Steuersatz und tatsächlichem Steueraufkommen, die z.B. von der ECA auf durchschnittlich 40% geschätzt wird. Bietet also die Steuerpolitik weitere Spielräume oder ist sie, wie man gelegentlich aus dem IWF hört, in Afrika grundsätzlich begrenzt? Kann die lokale Abgabenbasis weiter verstärkt werden?

Eine steuerpolitische Handlungsmöglichkeit wird bei der Mehrwertsteuer (*Value Added Tax*, VAT) gesehen, aber ebenso wie in Deutschland gibt es unterschiedliche Einschätzungen der Regressivität oder, paradox, Progressivität der Mehrwertsteuer. Während laufendes Einkommen oft nur schwer höher zu besteuern ist, gibt es in SSA erheblichen Spielraum für Steuern auf Besitz, insb. von Immobilien. Aber gäbe es dafür wirklich die Bereitschaft? Das läuft politisch auf die Frage hinaus, ob die Besitzenden in Afrika endlich bereit sind, den Staat finanziell mitzutragen (in Deutschland: ob sie *noch* bereit sind...). Welche Anreize setzen dabei die externen Zuflüsse aus der Entwicklungshilfe? Eine konstante Steuerquote bei gleichzeitiger Zunahme externer Zuflüsse zeugt vor allem von einem *moral hasard*-Verhalten. Hier kann eine durch bilaterale Geber geleistete Beratung mit klaren Wertvorstellungen eminente Bedeutung haben, gerade im Vergleich zur Beratung durch den IWF.

Was die Haushaltsprozesse betrifft, ist eine allgemeine Bewertung und Einschätzung der Position SSAs auf einer virtuellen Entwicklungsachse schwierig. Zum Zusammenhang von PRSPs, MTEFs und Haushaltsrationalität kann u.a. festgehalten werden, dass es in ganz SSA sehr wenige mittelfristige Finanzplanungen gibt, die effektiv diesen Namen verdienen, darunter in Südafrika und in Uganda. Die Parlamente sind in den meisten afrikanischen Ländern besonders schlecht in die Haushaltsprozesse eingebunden. Auch nach Einschätzungen aus der Weltbank ist im Ganzen nicht nur die Rationalität, sondern auch die politische Kollektivität des Haushaltsprozesses in SSA noch sehr begrenzt, nicht zuletzt durch „Westminster“-Traditionen. Dagegen ist der „Zweite Haushaltsprozess“, derjenige der Geber, gerade durch die wachsende allgemeine Budgethilfe sehr kollektiv geworden. *Public Financial Management*-Beratung kann hier nicht nur technisch wirken, sondern auch zum ordnungspolitischen Ausgleich beitragen.

6.2 Jost Kadel (BMZ): Budgetmanagement als Thema in der Entwicklungszusammenarbeit¹

Ein leistungsfähiges öffentliches Budgetmanagement ist sowohl für die Wirkung von Entwicklungsfinanzierung als auch für politische Reformen von Bedeutung. Unter öffentlichem Budgetmanagement wird i.A. die Budgetplanung und der Budgetvollzug verstanden. Diese beiden Komponenten sind die zentralen Umsetzungsmechanismen der nationalen Entwicklungsziele und der PRSPs. So wurde bei der Formulierung der PRSPs und ihrer Umsetzung sowie bei der Vorbereitung der unterschiedlichen Formen der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) deutlich, dass ein leistungsfähiges Budgetmanagement vielfach der entscheidende Engpass ist.

Die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Budgetmanagements ist demnach wichtig für die Umsetzung staatlicher Entwicklungsziele, einer Armutsorientierung und eines Beitrags zur Erreichung der MDGs sowie als Ansatzpunkt für moderne Instrumente der Entwicklungsfinanzierung. Die Qualität des öffentlichen Budgetmanagements entscheidet somit über den Erfolg von Budgethilfe und budgethilfeähnlicher Instrumente im Rahmen der programmorientierten EZ.

Infolge des wachsenden Gewichts von PGF oder Budgetfinanzierung ist das öffentliche Budgetmanagement stärker in den Fokus gerückt. Zuletzt haben sich Geber und Partnerländer in der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* gemeinsam verpflichtet, das öffentliche Budgetmanagement der Partnerländer systematisch und umfassend zu verbessern und die Entstehung von „Parallelstrukturen“, mit denen Defizite des Budgetmanagements umgangen werden sollen, zu verhindern.

1 Eine ausführlichere schriftliche Fassung des Vortrags ist im Anhang auf den Seiten 32-36 zu finden.

Die deutsche EZ baut das Instrument der PGF weiter aus: Von derzeit 100 Mio. € soll das PGF-Volumen in der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) bis 2006 auf 300 Mio. € angehoben werden. Dieser Zielwert entspräche 30% der gesamten deutschen FZ. Zur Zeit beteiligt sich die deutsche FZ bereits in 18 Ländern an PGF, von denen ein Großteil in SSA liegt.

Auch konzeptionell wird weiter an dem Instrument der Budgetfinanzierung gearbeitet: Die FZ/TZ-Leitlinien wurden erneuert, und die KfW hat im Auftrag des BMZ eine Studie zu den Erfahrungen mit PGF verfasst. Auf dieser Grundlage sollen die Grundsatzpapiere zu PGF fortgeschrieben werden.

In Ländern, in denen sich das Umfeld noch nicht für eine Budgetfinanzierung eignet, kann TZ einen Beitrag zur Stärkung des Budgetmanagements in Form von Beratung leisten. Die bilaterale deutsche TZ ist zur Zeit in 51 Ländern mit entsprechenden Projekten aktiv.

Als Ausblick für die deutsche EZ kann zum Einen auf die Reform der FZ/TZ-Leitlinien verwiesen werden. Diese haben vor allem eine bessere Abstimmung mit den Prozessen vor Ort zum Ziel und sehen deshalb beispielsweise eine Finanzierung von gemeinsamen Beratungspools im Rahmen der TZ vor.

Zum Anderen soll die fachliche Präsenz vor Ort gestärkt werden. Geplant ist eine Erhöhung der Anzahl von WZ-ReferentInnen sowie eine personelle Verstärkung der KfW-Büros. In diesem Zusammenhang wird auch eine Schulung der WZ-ReferentInnen in Fragen des öffentlichen Budgetmanagements in Erwägung gezogen, um so vor allem die Einbindung in den vor Ort geführten Politikdialog zum öffentlichen Budgetmanagement zu erleichtern.

6.3 Stefan Leiderer (DIE): Öffentliches Budgetmanagement für Armutsreduzierung: Theorie und Praxis der Haushaltsführung in Malawi²

Der Haushalt ist der zentrale Umsetzungsmechanismus für PRSPs. Die Qualität des öffentlichen Budgetmanagements (*Public Financial Management* – PFM) ist somit ein entscheidender Faktor für den Erfolg eigener Anstrengungen der Entwicklungsländer und externer Unterstützung, insbesondere der Budgethilfe. Eine realistische Einschätzung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Budgetmanagementsystems und spezifischer Probleme kann nur im Rahmen von detaillierten Länderanalysen geleistet werden.

Die formal angelegten Prozesse und Institutionen des öffentlichen Budgetmanagement in Malawi können insgesamt als gut bewertet werden. Die Gründe für eine positive Bewertung liegen vor allem in einer formalen Verknüpfung von PRSP und Haushalt über das *Public Sector Investment Program* (PSIP), das aus dem PRSP abgeleitet ist, sowie der Tatsache, dass sich

2 Der Vortrag basiert auf einer im Rahmen der von Stefan Leiderer geleiteten DIE-Länderarbeitsgruppe erstellten Studie mit dem Titel *Public Financial Management for PRSP Implementation in Malawi. Formal and Informal PFM Institutions in a Decentralising System*.

bspw. im Haushaltsjahr 2002/2003 immerhin knapp zwei Drittel der geplanten Allokationen des laufenden Haushalts auf PRSP-Aktivitäten bezogen.

Die Praxis der öffentlichen Haushaltsführung in Malawi weicht jedoch von den formal angelegten Prozessen erheblich ab, so dass es im Laufe der Haushaltsaufstellung und des Vollzugs zu beträchtlichen Repriorisierungen und Abweichungen von den am PRSP orientierten Plänen kommt. Ursache und Folge hiervon ist ein von systemischer Unsicherheit geprägter Haushaltsprozess in Malawi.

Es lassen sich insbesondere Schwächen in fünf Bereichen identifizieren, die Unsicherheit in bezug auf die Gültigkeit formaler Regeln und die Verfügbarkeit von Ressourcen für die öffentliche Haushaltsführung generieren:

- *Capacity*,
- Ressourcen,
- Koordination,
- Geber,
- *Commitment*.

Schwächen in diesen Bereichen führen zu Unsicherheit und mangelnder Planungssicherheit, die regelmäßig ad-hoc-Handlungen der in die Haushaltsprozesse involvierten Akteure erfordert. Durch die wiederholte Notwendigkeit, auf unerwartete bzw. unplanbare Situationen zu reagieren, perpetuieren sich diese ad-hoc-Handlungen zu informellen Praktiken und Institutionen der Haushaltsführung, die wiederum zu Unsicherheit bezüglich der Gültigkeit der formal angelegten Prozesse beitragen. Es entsteht somit eine Art „Teufelskreis“, der eine systemische Unsicherheit im PFM-System Malawis generiert.

Eine erste Frage, die sich aus der Analyse der Theorie und Praxis des Haushaltsmanagements in Malawi, aufdrängt, lautet: Ist die Qualität des öffentlichen Budgetmanagements ausreichend, um die Vergabe von Budgethilfe zu rechtfertigen?

Unter dem Gesichtspunkt einer reinen Risikobewertung muss diese Frage mit „nein“ beantwortet werden, da aufgrund der identifizierten Schwächen im öffentlichen Budgetmanagement Malawis eine Verwendung der bereitgestellten Mittel für die intendierten Zwecke (PRSP-Implementierung) nicht in jedem Fall garantiert werden kann. Gleichzeitig zeigt die Analyse aber, dass gerade durch den Einsatz von Budgethilfe und anderer PGF-Formen die für ein transparentes und leistungsfähiges PFM erforderlichen Strukturen und Kapazitäten in der öffentlichen Verwaltung Malawis entscheidend entlastet bzw. gestärkt werden könnten. Die Vergabe von Budgethilfe könnte daher einen entscheidenden Beitrag zur Verbesserung des öffentlichen Budgetmanagements und damit zur PRSP-Implementierung in Malawi darstellen.

6.4 Anschließende Diskussion

Zunächst ergänzt ein Teilnehmer im Plenum die im ersten Vortrag genannten Haushaltszahlen, die die Zuschüsse in die Defizitberechnung einbeziehen. Bei Ausschluss der Zuschüsse beläuft sich die fiskalische Bilanz für ganz SSA auf -2%. Die HIPC-Länder in SSA weisen gemäß der neuesten IWF-Veröffentlichung im Durchschnitt eine fiskalische Bilanz von -8,9% auf. Diese Zahlen belegen, laut vortragendem Teilnehmer, eine klare Neigung der internationalen EZ zugunsten von *bad performers*.

Zentrale Fragestellungen der folgenden Diskussion sind a) Wirkung der PGF auf das PFM; b) Stärkung der nationalen Ressourcenmobilisierung; c) Rolle der Legislative, der Zivilgesellschaft und dezentraler Verwaltungseinheiten im PFM.

a) Der ersten Diskussionsrunde liegen zwei Fragen zugrunde:

- Inwiefern übt PGF einen Einfluss auf die Institutionen im Partnerland aus?
- Welcher Mechanismus liegt der Annahme zugrunde, mehr PGF würde PFM verbessern?

Zum Einen werden die PFM-Strukturen durch PGF entlastet, da unterschiedliche Geberansprüche wegfallen. Zum Anderen entsteht durch PGF der Zwang, gemeinsam, also Geber und Partner, an der PFM-Performance der Partner zu arbeiten.

Diesen Antworten werden jedoch die Realitäten der derzeitigen Budgethilfepraktiken gegenübergestellt, die häufig eine zusätzliche Belastung der lokalen PFM-Strukturen bedeuten. Neben der großen Anzahl verschiedener Budgethilfe-Matrices wird in erster Linie eine zu starke Sektorenorientierung kritisiert. Zudem werden die Zusagen von Budgethilfe zu kurzfristig gemacht und nicht an die lokalen Budgetzyklen angepasst. Auf diese Weise kann das MTEF, das zumeist auf 3-5 Jahre angelegt ist, nicht funktionieren, weil keine Mittelzusagen für den entsprechenden Zeitraum vorliegen. Dieser Umstand hat einen hohen Grad an Planungsunsicherheit zur Folge bzw. entzieht angesichts der großen Bedeutung externer Mittel dem Haushalt vollständig die Planungsgrundlage. Eine solche Unsicherheit wirkt sich wiederum negativ auf die Investitionsbereitschaft aus.

b) In bezug auf die nationale Ressourcenmobilisierung zeichnen sich zwei gegensätzliche Positionen im Plenum ab:

- Einerseits wird eine leicht positive Entwicklung in bezug auf die Einkommensseite in SSA festgestellt. Die These, die eigene Ressourcenmobilisierung nehme mit externer Budgetfinanzierung ab, lässt sich nicht numerisch belegen. Außerdem wird in Frage gestellt, ob es überhaupt Spielräume für mehr eigene Ressourcenmobilisierung in SSA gibt.

- Andererseits wird die gleichbleibende Steuerquote trotz Anstieg der externen Entwicklungsfinanzierung als Hinweis auf dysfunktionale Effekte interpretiert. Die Stärkung der Einnahmeseite wird durchaus als möglich erachtet, z.B. im Rahmen einer Vermögenssteuer.

Als Fallbeispiel wird Uganda genannt. Hier beläuft sich die gesamte *domestic revenue*-Quote auf 11%. Hingegen sind 50% des Haushalts ODA-finanziert.

Bei der ODA-Allokation kann eine Korrelation mit einer stärkeren internen Ressourcenbasis festgestellt werden. Diese positive Konditionalität reicht aber allein nicht aus und muss von konkreter Unterstützung begleitet werden (z.B. in Form von TZ). In diesem Zusammenhang wird gefragt, ob Deutschland für den Bereich PFM über die notwendige Expertise verfügt oder ob diese nicht eher bei anderen Gebern vorliegt. Es wird bestätigt, dass Deutschland bezüglich eines *capacity building* im Bereich PFM keine Anschlussfähigkeit hat und dies keine Spezialisierung der deutschen EZ ist. Allerdings verfügt Deutschland über wichtige Kernkompetenzen in den Bereichen Stärkung der Einnahmeseite und Förderung von Rechnungshöfen.

Schließlich wird auf das Problem aufmerksam gemacht, dass die Förderung der internen Ressourcenmobilisierung keine Lobby hat – auch nicht unter den Gebern. Die Geber stellen zu meist eher eine Lobby für den schnellen Mittelabfluss. Da Deutschland derzeit kein Mittelabflussproblem hat, könnte die deutsche EZ eventuell in diese Lücke treten. Das Plenum erkennt also vor dem Hintergrund einschlägiger Kompetenzen und der beschriebenen Interessenlage in der Stärkung der Einnahmeseite eine mögliche Kooperationsnische für die deutsche EZ.

c) Ein letzter Fragenkomplex beschäftigt sich mit anderen Akteuren im Haushaltsprozess:

- die dezentralen (kommunalen und regionalen) Verwaltungsebenen;
- die Legislative;
- die Zivilgesellschaft, vor allem im Hinblick auf ein *Monitoring* der Haushaltsprozesse.

Es wird gefragt, ob es Geberinitiativen zur Unterstützung dieser Akteure im Haushaltsprozess gibt.

In bezug auf das Fallbeispiel Malawi kann festgestellt werden, dass alle Geber einen starken Fokus auf die Exekutive haben. Es gibt lediglich einen Geber, namentlich Kanada, der die Legislative unterstützt. Die regionalen oder kommunalen Ebenen werden bei den meisten PFM-Analysen weitestgehend ausgeblendet – auch bei der Weltbank.

Die Fiskaldezentralisierung wird als ein wichtiger Prozess in den Ländern SSAs erachtet. Jedoch wird auch auf die damit einhergehende Gefahr verwiesen, dass ein PFM-Modell, das auf zentraler Regierungsebene noch nicht ausgereift ist, bereits auf andere Ebenen übertragen wird.

7 Forum IV: Budgethilfepraxis in Subsahara-Afrika: Instrumente und Erfahrungen

Moderation: Roger Peltzer (DEG)

Als Einleitung weist Roger Peltzer darauf hin, dass im Rahmen der DEG-Geschäfte in SSA die Rendite nicht unter dem weltweiten Durchschnitt liegt. Er geht davon aus, dass privatwirtschaftlich tragfähige Investitionen in SSA möglich sind – sogar in schwierigen Ländern. Insgesamt ist diesbezüglich ein großer Fortschritt festzustellen.

7.1 Petra Schmidt (DIE): EU-Budgethilfeinstrumente: Vorreiter für eine neue Entwicklungszusammenarbeit?

Der folgende Beitrag gliedert sich wie folgt:

- Budgethilfeformen und Förderkriterien in der EZ der EU;
- Umfang der Budgethilfe;
- EU-Budgethilfe und *performance-based conditionality*: Zielsetzung und Fokus;
- EU-Modell: variable und fixe Tranche;
- Unterschiede zwischen Weltbank, EU und bilateralen Gebern.

Zusammen mit Großbritannien, der Weltbank und den Niederlanden gehört die EU zu den wichtigsten Befürworter von Budgethilfe. Der Übergang zur Budgethilfe wurde von einem Übergang zu einer neuen Auflagenpraxis, nämlich der *performance-based conditionality*, begleitet.

Es können zwei große Formen von Budgethilfe unterschieden werden: Sektorbudgethilfe und makroökonomische Budgethilfe. Die makroökonomische Budgethilfe kann anhand ihrer Zielsetzung in drei verschiedene Formen unterteilt werden:

- kurzfristige Nothilfe im Fall von Naturkatastrophen oder politischen Krisen;
- kurzfristige komplementäre Ad-hoc-Hilfe als Abfederung für Schwankungen in den Exporterlösen;
- mehrjährige Unterstützung makroökonomischer Reformen.

Der Schwerpunkt der EU-Budgethilfe liegt auf der Form. Voraussetzungen für eine Unterstützung makroökonomischer Reformen im Rahmen mehrjähriger Budgethilfeprogramme sind die Existenz eines entsprechenden Reformprogramms, eines PRSP sowie ein zufriedenstellendes PFM.

Die Bewilligungen von EU-Budgethilfe haben sich in dem Zeitraum von 2000 bis 2003 von 350 Mio. € auf 770 Mio. € verdoppelt. Die Auszahlungen stiegen von 400 Mio. € im Jahr 2003 auf 830 Mio. € im Folgejahr an. In 30 AKP-Staaten sind derzeit ca. 1,7 Mrd. € Budgethilfe von der EU bewilligt.

In der EU wurde der Übergang zur Budgethilfe von einer neuen Auflagenpraxis und der Einführung einer *performance-based conditionality* begleitet. Dabei sind die zentralen Ziele:

- Stärkere Ergebnisorientierung;
- Stärkere *ownership* durch mehr Spielraum bei der Politikgestaltung;
- Verbindung zwischen Leistung und Auszahlung;
- Verbesserung der nationalen Rechenschaftslegung und Transparenz der Geberentscheidungen;
- Steigerung der Nachfrage nach aussagekräftigen Armutsdaten (*monitoring*).

Die genannte Ergebnisorientierung lässt sich anhand einer Analyse der Indikatoren in den EU-Programmen feststellen: Während in den traditionellen Konditionalitäten vor allem *input*- und *output*-Indikatoren genutzt wurden, sollen die neuen Konditionalitäten zu einem möglichst großen Teil über *outcome*-Indikatoren definiert werden.³

Eine Besonderheit des EU-Modells besteht in der Auszahlung der bewilligten Budgethilfeprogramme in fixen und variablen Tranchen. Die fixe Tranche wird in vollem Umfang ausbezahlt, wenn das Partnerland die Verwirklichung des IWF-Programms verfolgt (*on track*).

Die zusätzlichen Ressourcen der variablen Tranche werden über ein graduelles Zuweisungssystem ausgeschüttet. Dieses basiert auf der Bewertung der Leistungen im Öffentlichen Budgetmanagement, gemessen anhand von Effizienz-Indikatoren, und in den sozialen Sektoren, gemessen anhand von *outcome*-Indikatoren. Die Bewertung soll nicht mechanisch, sondern transparent und im Politikdialog mit den Regierungen erfolgen.

Die Höhe der Auszahlung der variablen Tranche bemisst sich über die Zielerreichung für die jeweiligen Indikatoren: 1 Punkt für die vollständige Erreichung der Zielvorgabe; 0,5 Punkte für einige Fortschritte und 0 Punkte im Falle gar keiner oder weniger Fortschritte.

Die Analyse von insgesamt 30 Budgethilfeprogrammen der EU in AKP-Staaten hat ergeben, dass in 16 Programmen leistungsbezogene Indikatoren definiert und entsprechende Auszahlungen vorgenommen wurden. In acht Programmen, die allerdings eher der ersten Generation zuzurechnen sind, war die Auszahlung der variablen Tranche an die Verständigung auf

3 Bei den 25 untersuchten Programmen waren 73,4% der Indikatoren für den Sektor Bildung und 56,2% für den Sektor Gesundheit *outcome*-Indikatoren.

eine Indikatorenliste gebunden. Im Durchschnitt wurden in den berücksichtigten Programmen 71% der variablen Tranche ausgeschüttet.

Anhand des Fallbeispiels Mosambik können die Unterschiede zwischen den Budgethilfeverfahren der Weltbank, der EU und der bilateralen Geber aufgezeigt werden. Mosambik stellt insofern ein positives Beispiel dar, als sich 16 Geber inklusive Weltbank und EU zu einer *Joint Donor Budget Support Group* zusammengeschlossen haben. Dies ermöglicht ein *monitoring* der Fortschritte anhand einer reduzierten Politikmatrix, die aus dem PRSP abgeleitet ist – das sogenannte *Performance Assessment Framework* (PAF). Dennoch enthält das PAF etwa 60 Indikatoren, davon ca. 20 *outcome*-Indikatoren und 40 *input*-Indikatoren bzw. Prozesskonditionalitäten. Die Weltbank stützt ihre Auszahlung auf 10 Politikmaßnahmen, die EU auf 15 *outcome*-Indikatoren und die bilateralen Geber auf insgesamt zufriedenstellende Leistung. In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass die Weltbank die *Input*-Indikatoren für aussagekräftiger hält.

7.2 Nassir Djafari (KfW): Deutsche Beteiligung an Budgethilfen: *Lessons learnt* und Perspektiven

Die deutsche FZ stellt derzeit in SSA 100 Mio. € allgemeine Budgethilfe und 50 Mio. € sektorale Budgethilfe zur Verfügung.

Der Vortrag gliedert sich in vier Teile:

- Allokation von Budgetmitteln und Effektivität öffentlicher Ausgaben;
- Komplexität der Politikmatrix und Abgrenzung von Makro- und Sektorprogrammen;
- Politikdialog und Verhalten der Geber bei Nichterfüllung der Konditionalitäten;
- Geberharmonisierung und Arbeitsteilung.

Allokation von Budgetmitteln und Effektivität öffentlicher Ausgaben

Ziel der Budgethilfevorhaben bzw. der *Poverty Reduction Support Credits* (PRSC) ist, einen Beitrag zur Umsetzung der nationalen Armutsminderungsstrategien (PRSP) zu leisten. Dabei ergeben sich u.a. Herausforderungen im Hinblick auf die Struktur und die Effektivität der Ausgaben.

Sowohl unter sektoralen als auch regionalen Gesichtspunkten ist die Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben in vielen Ländern ungleichgewichtig. Während sich im Laufe der vergangenen 10 bis 15 Jahre der Anteil der öffentlichen Ausgaben zugunsten der sozialen Sektoren (Erziehungs-, Gesundheitssektor und WV/AE-Sektor) verschob, stagnierte der Budgetanteil zur Förderung der Landwirtschaft oder ging zurück (z.B. in Uganda oder Ghana).

Die verstärkte Förderung von Bildung, Gesundheits- und Wasserversorgung mit dem Ziel der Armutsminderung war eine wichtige Errungenschaft der letzten 15 Jahre. Damit die Ausgaben auch tatsächlich dazu beitragen, die Lage der Armen signifikant zu verbessern, ist es notwendig die Effektivität und Effizienz der Ausgaben zu verbessern. Zugleich ist eine ausgewogene sektorale und regionale Verteilung öffentlicher Ausgaben zugunsten der produktiven Sektoren, insbesondere der Landwirtschaft sowie des ländlichen Raums, wo nach wie vor die Mehrzahl der Armen in Subsahara-Afrika lebt, erforderlich. Durch die Verbesserung der Effektivität, Effizienz und Transparenz der Ausgaben können erhebliche Sparpotenziale mobilisiert werden, mit denen es möglich sein müsste, die Ausgaben für die produktiven Sektoren und den ländlichen Raum zu erhöhen, ohne dass dies zu Lasten der sozialen Ausgaben geht. Daher muss die Bereitstellung von Budgethilfemitteln mit Reformen der öffentlichen Verwaltung (einschließlich des öffentlichen Finanzmanagements und des Beschaffungswesens) einhergehen. Diese Reformen sind bereits Bestandteile der Politikmatrix der meisten Budgethilfeprogramme bzw. PRSC. Um ihre Hebelwirkung zu verstärken, sollten sie noch stärker in den Mittelpunkt des Politikdialogs gerückt werden. Dies ist indessen nur möglich, wenn die Politikmatrix, insbesondere bei den PRSC, gestärkt wird.

Komplexität der Politikmatrix und Abgrenzung von Makro- und Sektorprogrammen

Die Makroprogramme (PRSC und *Multi Donor Budget Support Programme*) umfassen eine Vielzahl von Politikfeldern, innerhalb derer wiederum zahlreiche Auszahlungsvoraussetzungen (*triggers*) und Indikatoren zur Überprüfung des Reformfortschritts, die aber nicht bindend sind (*benchmarks*), vereinbart werden. Die angesprochenen Reformen umfassen sowohl mehrere Sektoren als auch einige sektorübergreifende Themen, wie u.a. die öffentliche Verwaltung oder die öffentlichen Finanzen. In der Summe resultiert aus der „Überfrachtung“ der Makroprogramme, insbesondere der PRSC, eine erhebliche Belastung der begrenzten institutionellen Kapazitäten der Partnerländer.

Die Weltbank weist zwar darauf hin, dass die Anzahl der *triggers* seit 2001 zurückgegangen ist und die PRSC-Politikmatrix auf die Politikmatrix anderer Programme abgestimmt wird. Dennoch ist die weitere Straffung der Politikmatrix notwendig, um die Umsetzungskapazitäten der Partnerländer besser berücksichtigen und damit letztlich auch die Erfüllung der *triggers* erleichtern zu können. Dies darf sich nicht nur darauf beschränken, die Gesamtzahl von *triggers* und *benchmarks* zu reduzieren. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, wenn sich die PRSC auf die übergreifenden Politikfelder, insbesondere Reform des öffentlichen Sektors, öffentliches Finanzmanagement und Dezentralisierung konzentrieren, während die sektorspezifischen Themen im Rahmen der Sektorprogramme zu behandeln wären. Die Einbeziehung sektoraler Themen in die PRSC erscheint nur sinnvoll, wenn es noch keine entsprechenden Sektorprogramme gibt. Des Weiteren sollten die *triggers* und *benchmarks* innerhalb einer Politikmatrix besser aufeinander abgestimmt werden. Damit könnten einerseits größere Synergieeffekte erzielt werden und andererseits das Partnerland seine Kapazitäten zur Umsetzung der Maßnahmen besser bündeln.

Politikdialog und Verhalten der Geber bei Nichterfüllung der Konditionalitäten

Reformprozesse, die durch die Budgethilfevorhaben angestoßen werden, haben häufig weitreichende politische Folgen. Die Partnerregierungen setzen vereinbarte Konditionalitäten oft nicht um, da sie politische und soziale Konsequenzen befürchten, die möglicherweise ihre Machtbasis gefährden könnten. Da die Partnerregierungen durch die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen unter erheblichen innenpolitischen Druck geraten können, sind Umgehungsstrategien naheliegend. So kann es vorkommen, dass die nationalen Entscheidungsträger Gesetze und Aktionspläne in Übereinstimmung mit der Politikmatrix verabschieden, sie aber anschließend nicht umsetzen.

Um Blockaden im Politikdialog oder negative politische Folgen einzelner Reformen zu vermeiden, ist es sinnvoll, die möglichen (macht)politischen Folgen vorab systematisch zu analysieren. Die *Poverty and Social Impact Analysis* (PSIA) ist ein geeignetes und mittlerweile häufig verwendetes Instrument, um die möglichen negativen ökonomischen und sozialen Wirkungen politischer Maßnahmen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen ex-ante abzuschätzen. Allerdings ist die PSIA in erster Linie für Reformen relevant, die Auswirkungen auf die Einkommens- und Vermögensverteilung haben, wie Benzinpreiserhöhungen oder die Privatisierung von Staatsunternehmen. Für die Politikfolgenabwägung bei institutionellen Reformen, wie zum Beispiel die *Public Sector Reform* ist sie weniger geeignet. Hier wäre eine Beteiligtenanalyse, die die Interessen und Handlungszwänge der Akteure im Kontext der geplanten Reform aufzeigt, sinnvoll. Die Ergebnisse der Studie wären dann im Politikdialog zwischen Gebern und Partnerland zu diskutieren.

Dabei muss berücksichtigt werden, dass Reformprozesse in der Regel nicht geradlinig verlaufen, sondern immer wieder Rückschlägen, die Kurskorrekturen erfordern, ausgesetzt sind. Ein zu striktes Festhalten der Geber an dem einmal Vereinbarten wäre unter diesen Umständen zu starr. Ebenso wäre es falsch, sich an einer einzelnen Konditionalität, die nicht erfüllt wurde, festzubeißen und damit den Gesamtzusammenhang aus dem Auge zu verlieren. Daher ist es wichtig, den Reformprozess insgesamt zu würdigen. Hierzu sind die *benchmarks* in der Politikmatrix, die zwar keine Auszahlungsvoraussetzung sind, aber dennoch die Leistungsfähigkeit der Partnerregierung reflektieren, nützlich. Bei Nicht-Erfüllung von Auszahlungsvoraussetzungen ist ein genaues Abwägen zwischen dem insgesamt Erreichten und dem nicht Erreichten und darauf aufbauend ein graduelles Vorgehen sinnvoll. Zielkorridore können dabei im Einzelfall nützlicher sein als strikte Zielvorgaben. Durch positive Anreize etwa in Form eines höheren Auszahlungsvolumens bei Erreichung des oberen Wertes im Zielkorridor, können die Bemühungen besonders leistungsfähiger Partnerregierungen anerkannt werden.

Um Wirkungen zu erzielen, ist es allerdings unerlässlich, dass die Geber koordiniert vorgehen.

Geberharmonisierung und Arbeitsteilung

In vielen Partnerländern beteiligen sich alle Geber an den Verhandlungen mit der Partnerregierung. Häufig werden alle, selbst detaillierte Fragen zuvor in einem aufwendigen Verfah-

ren untereinander abgestimmt. Bei großen Budgethilfeprogrammen, an denen bis zu 10 oder mehr Geber beteiligt sind, ist dieses Verfahren zeitaufwendig und bindet erhebliche personelle Ressourcen. Auch die Partnerregierung ist davon negativ betroffen, da durch die Vielzahl der beteiligten Geber die Verhandlungen aufwendiger werden. Die Praktizierung von delegierter Zusammenarbeit und *silent partnerships*, wie sie im Rahmen der *Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices* der OECD (DAC) vereinbart worden sind, ist daher vordringlich. Dies setzt allerdings voraus, dass sich die Geber nur in den Politikfeldern arbeitsteilig einbringen, in denen sie komparative Vorteile haben, und sich aus den anderen Themengebieten heraushalten. Dadurch könnten die Transaktionskosten der Geber erheblich gemindert und zugleich die Effektivität des Politikdialogs gesteigert werden. Für die deutsche EZ bedeutet dies, dass sie sich gezielt auf die Themen im Politikdialog konzentriert, die den Schwerpunktbereichen der deutschen EZ mit dem jeweiligen Partnerland liegen. Dies ist in mehreren Budgethilfe- bzw. PRSC-Programmen bereits der Fall. So bringt sich die deutsche Seite beispielsweise in Mosambik aktiv in die Sektor- bzw. Themenarbeitsgruppen zu Privatsektorförderung und Finanzsektor (WIRAM) sowie Bildung ein. Bei letzterem ist Deutschland sogar *lead donor*. Außerdem leitet Deutschland die Arbeitsgruppe zur Reform des Beschaffungswesens.

7.3 Anschließende Diskussion

Die anschließende Debatte im Plenum kann unter folgenden vier Aspekten zusammengefasst werden: a) Harmonisierung, Koordinierung und Multilateralisierung; b) sektorale und makroökonomische Budgethilfe; c) *ownership* vs. Konditionalität; d) Allokation von Budgethilfe.

a) Eine Harmonisierung der Matrices der Weltbank und der EU oder gar eine Einigung auf eine gemeinsame Matrix funktioniert nicht, weil die Weltbank und die EU unterschiedliche Philosophien bezüglich der Wirkungsebene haben und deshalb verschiedene Schwerpunkte bei der Formulierung von *triggers* setzen. Während sich die Weltbank auf *input*-Indikatoren konzentriert, gibt die EU zunehmend den *outcome*-Indikatoren den Vorzug.⁴ Zwar haben sowohl die Weltbank als auch die EU die Anzahl der *triggers* reduziert, aber diese nicht zwangsläufig aufeinander abgestimmt. In diesem Zusammenhang wird zudem auf die Gefahr einer zu starken Konzentration auf wenige Konditionalitäten hingewiesen.

Die Frage, welche Schritte die KfW unternimmt, um die im zweiten Vortrag angesprochenen Punkte Harmonisierung, Arbeitsteilung etc. einzubringen, wird mit dem Hinweis darauf beantwortet, dass die KfW in mehreren PRSC bzw. *Multi Donor Budget Support Programmen* die Federführung für den sektorpolitischen Dialog in einem der Schwerpunktbereiche der deutschen EZ übernommen habe. Das Ergreifen von Initiativen auf internationaler Ebene zur Verbesserung der Arbeitsteilung unter den Budgethilfegebern liege im Aufgabenbereich des

4 An einer anderen Stelle der Diskussion wird darauf hingewiesen, dass sich eine Bewertung der *outcome*-Indikatoren in der Praxis schwierig gestaltet, da dies ein umfangreiches *monitoring* erfordert.

BMZ. Dabei müsse berücksichtigt werden, dass sich Deutschland erst seit drei Jahren an diesen Programmen beteiligt und deshalb noch am Anfang steht. Zwar sei das Volumen der deutschen Budgethilfe im Vergleich zu den anderen Gebern gering. Dennoch kann durch eine konstruktive Beteiligung am Politikdialog und durch fachliche Diskussionen Einfluss auf andere Geber ausgeübt werden.

Die Anzahl der Geber, die in einem Land Budgethilfe geben, ist nicht zu kontrollieren oder zu beeinflussen. Deshalb sind Koordinierung und Harmonisierung unter den Gebern umso wichtiger.

b) Es wird zwischen allgemeiner Budgethilfe (makroökonomischer) und Sektorprogrammen (*Sector-wide Approach*, SWAP) differenziert. SWAPs können in der Form der „Korbfinanzierung“ umgesetzt werden, wobei die Körbe (*baskets*) in der Regel in den Haushalt des Partnerlandes eingestellt sind. Es wird festgestellt, dass sich ein Großteil der Geber zunehmend an der allgemeinen Budgethilfe orientiert. Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, welche Geber auch künftig SWAPs finanzieren werden. Das BMZ hat bisher keine Strategie, die eine klare Verfolgung der allgemeinen oder sektoralen Budgethilfe vorschreibt.

Im Plenum wird die Position vertreten, dass beide Instrumente gleichermaßen angewandt werden sollten. In diesem Zusammenhang wird noch einmal die Forderung nach einer klaren Trennung zwischen allgemeiner Budgethilfe und SWAPs betont: Wenn es beispielsweise einen SWAP für den Sektor Bildung gibt, hat es wenig Sinn, in die allgemeine Budgethilfe *benchmarks* für Bildung zu integrieren.

c) Die Tatsache, dass das Vorgehen bei Nichterfüllung von Konditionalitäten von den Gebern bestimmt wird, stellt einen entscheidenden Widerspruch zum *ownership*-Gedanken dar. Um die Gesamtarchitektur der Budgethilfe zu ändern, können die Modalitäten nicht allein von den Gebern bestimmt werden. Die Partnerländer müssten an diesem Prozess beteiligt werden.

Ein weiteres *ownership*-Problem ergibt sich aus dem Umstand, dass die Rechenschaftspflicht der Partnerregierungen und –verwaltungen bei Budgethilfeprogrammen externalisiert ist, d.h. sie ist gegenüber den Gebern stärker als gegenüber der eigenen Bevölkerung. Als Beispiel wird Ghana genannt, wo EU, Weltbank und bilaterale Geber gemeinsame Indikatoren definiert haben, die Rechenschaftspflicht jedoch auch hier vollkommen auf die Geber konzentriert ist. Daraus ergibt sich die Frage, wie Budgethilfe an interne Rechenschaftspflicht gekoppelt werden kann. Ein möglicher Anknüpfungspunkt hierfür wird in der Bindung der Budgethilfe an die Ergebnisse des *Peer Review* Prozesses von NEPAD gesehen.

Zudem wird auf das Problem verwiesen, dass die Rechenschaftspflicht der Regierungen gegenüber der Bevölkerung und dem Parlament auch schon vorher in den meisten Partnerländern sehr schwach war. Hier bietet der Politikdialog die Möglichkeit zur Einflussnahme. Eventuell könnten auch Vertreter der Zivilgesellschaft und der Parlamente in den Politikdialog einbezogen werden.

d) Zum Schluss wird der Frage nachgegangen, welche Länder sich für die Budgethilfe Deutschlands, der Weltbank und der EU qualifizieren können.

Die Allokation der deutschen Budgethilfe basiert auf Fallentscheidungen, bei denen die Risiken und Chance abgewogen werden. Es wird empfohlen, gegenüber *bad performers* ein graduelles Vorgehen anzuwenden. Im Falle einer zu harschen Politik besteht die Gefahr, dass sich ein *window of opportunity* für Hardliner öffnet.

Die Budgethilfe der EU ist an die Existenz von PRSP und *Poverty Reduction Growth Facility* (PRGF) des IWF geknüpft und wird von der Qualität der PFM abhängig gemacht. Hier gibt es also eine große Parallele zur Weltbank.

Auch die Frage nach der Korruption spielt bei der Qualifizierung eine wichtige Rolle. Korruption stellt für die Budgethilfe ein Risiko dar; gleichzeitig ist die Budgethilfe eine Instrument zur Minderung dieses Risikos. Die Korruptionsbekämpfung ist Gegenstand der meisten Politikmatrices.

In jenen Ländern, die sich für Budgethilfeprogramme qualifizieren können, ist die TZ auch weiterhin von Bedeutung – in erster Linie für ein *capacity building* in den Bereichen PFM, Rechenschaftslegung und Rechnungsprüfung.

8 Schlussfolgerungen und Ergebnisse

8.1 Thomas Albert (BMZ): Schlussfolgerungen für die deutsche Entwicklungspolitik

Die Vorträge und die anschließenden Diskussionen lassen vier Schlussfolgerungen zu:

- Es gibt erhebliche Überlappungen bzw. Interdependenzen zwischen den vier Foren. Diese wurden vor allem anhand des Fallbeispiels Tansania deutlich.
- In bezug auf die praktische EZ sind folgende Punkte von erheblicher Relevanz und müssen berücksichtigt werden: Armutsrelevanz, Verpflichtungen der *Paris Declaration*, deutsche Profilierung in der Arbeitsteilung mit anderen Gebern, Wirkungsorientierung (dies erfordert eine mentale Umorientierung) und EU-Orientierung.
- Budgethilfe ist kein Allheilmittel. In diesem Rahmen wird aber die Entwicklungsstrategie eines Landes geformt und laufend angepasst. Deshalb ist es apolitisch, statt dessen nur Projektansätze zu verfolgen. Deutschland muss sich in den Budgethilfe-Prozess einbringen, um sein Schwerpunkt-*know how* für die Makroebene der Budgethilfe nutzbar zu machen und umgekehrt. Budgethilfe muss von einer geeigneten *capacity building* Strategie begleitet werden. Entsprechende externe Beratung müssen die Partnerregierungen sich mit den Mitteln der Budgethilfe „kaufen“. Es kann festgehalten werden, dass Deutschland sich noch in einer Lernphase befindet, was die Budgethilfe betrifft.
- Die Budgethilfe als eine Form der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung wird bislang im BMZ noch zu reaktiv gefahren. Angesichts der mit der Budgethilfe verbundenen Risiken und Herausforderungen wird an die Risikobereitschaft der Anwesenden appelliert.

8.2 Stephan Klingebiel (DIE): Zusammenfassung der Ergebnisse

In bezug auf die eingangs gestellten vier Leitfragen können folgende Ergebnisse formuliert werden:

1. Inwiefern sind die vier Foren des Afrika-Fachgesprächs miteinander verknüpft?

Es wurde eine thematische Überlappung zwischen den vier Foren festgestellt, diese aber nur teilweise konzeptionell und strategisch zusammengeführt.

2. Sind finanzielle Ressourcen ein geeignetes Vehikel zur Überwindung der Entwicklungspässe und zur Erschließung von mehr Handlungsspielraum? Welche Alternativen und andere Lösungsansätze gibt es?

Governance wurde in allen vier Foren als ein zentraler Entwicklungseingpass identifiziert. Infolgedessen ist auch eine Beschäftigung mit *bad performers* von großer Bedeutung. Bislang fehlt der deutschen EZ diesbezüglich ein klares Konzept.

3. Handelt es sich bei einer massiven ODA-Aufstockung um den entscheidenden Lösungsansatz? Wie kann den damit verbundenen Herausforderungen und Problemen, vor allem Absorptionsfähigkeit und Eigenanstrengung, begegnet werden?

Absorptionsfähigkeit und Eigenanstrengung stellen relevante Probleme bei einer massiven ODA-Aufstockung dar. Während zur Absorptionsproblematik bereits Forschung betrieben wurde, die allerdings noch weiter, vor allem länderspezifisch, konkretisiert werden muss, ist bezüglich der Eigenanstrengungen bzw. Einnahmeseite ein Forschungsdefizit festzustellen. An dieser Stelle könnte Deutschland einen wichtigen Beitrag in der internationalen Diskussion und der praktischen Zusammenarbeit leisten.

Auf einer deutschen EZ-Agenda sollten deshalb die Punkte Absorptionsfähigkeit, Eigenanstrengung und Kapazitäten der Geber berücksichtigt werden.

4. Wo gibt es konzeptionellen Klärungsbedarf in der deutschen EZ?

Ein Klärungsbedarf wurde hinsichtlich der allgemeinen und sektoralen Budgethilfe sowie der Allokation von Budgetfinanzierung festgestellt. Außerdem konnte ein konzeptionelles Defizit bezüglich der Zukunft der TZ identifiziert werden. Die Erarbeitung klarer Konzepte sowie deren Umsetzung scheitern in der Praxis, wie hier in einigen Punkten festgestellt, häufig an Diskrepanzen zwischen den professionellen „EZlern“ und den politischen Entscheidungsträgern bzw. der Öffentlichkeit allgemein.

Verabschiedung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

ANHANG

**Programm zum Afrika-Fachgespräch des DIE:
Herausforderungen für öffentliche Entwicklungsfinanzierung in Subsahara-
Afrika: Aktuelle Debatten über Instrumente, Engpässe und Optionen**

01. Juni 2005
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn

Vormittag

09:30-09:40 Uhr	Begrüßung und Einleitung	<i>Herr Dr. Messner / Herr Dr. Klingebiel</i> (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)
09:40-10:00 Uhr	Einführungsbeitrag	<i>Herr Dr. Hofmann</i> (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
10:00-11:15 Uhr	FORUM I: Finanzierung als Kernproblem zur Umsetzung der MDGs in Subsahara-Afrika?	
	Finanzierung als Kernproblem zur Umsetzung der MDGs in Subsahara-Afrika?	<i>Herr Dr. van de Sand</i> (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
	MDG-Costing: Das Beispiel Tansania	<i>Herr Dr. Wolff</i> (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)
	Moderation:	<i>Frau Dr. Donner-Reichle</i> (Internationale Weiterbildung und Entwicklung / InWEnt)
11:15-11.30 Uhr	Kaffeepause	
11:30-12:45 Uhr	FORUM II: Verschuldung – Entschuldung in Susahara-Afrika: Konsequenzen für die Entwicklungszusammenarbeit	
	Neuere Ansätze zur Erreichung von Schuldentragfähigkeit in Subsahara- Afrika	<i>Frau Dr. Berensmann</i> (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)
	<i>Grants vs. loans</i> : Neue FZ-Konditionen für die Länder Subsahara-Afrikas?	<i>Herr Dr. Zattler</i> (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
	Moderation:	<i>Herr Dr. Grimm</i> (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik / Overseas Development Institute)
12:45-13:45 Uhr	Mittagessen	

Nachmittag

13:45-15:15 Uhr	FORUM III: Öffentliche Haushalte in Subsahara-Afrika – Schlüssel für wirkungsvolle Entwicklungsfinanzierung und politische Reformen	
	Öffentlicher Haushalt und Haushaltsprozess in Subsahara-Afrika	<i>Herr Dr. Asche</i> (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)
	Budgetmanagement als Thema in der Entwicklungszusammenarbeit	<i>Herr Kanera / Herr Kadel</i> (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
	Öffentliches Budgetmanagement für Armutsreduzierung: Fallbeispiel Malawi	<i>Herr Leiderer</i> (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)
	Moderation:	<i>Herr Dr. Eberlei</i> (Institut für Entwicklung und Frieden)
15:15-15:30 Uhr	Kaffeepause	
15:30-17:00 Uhr	FORUM IV: Budgethilfepraxis in Subsahara-Afrika: Instrumente und Erfahrungen	
	EU-Budgethilfeinstrumente: Vorreiter für eine neue Entwicklungszusammenarbeit?	<i>Frau Schmidt</i> (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)
	Deutsche Beteiligung an Budgethilfen: <i>Lessons learnt</i> und Perspektiven	<i>Herr Djafari</i> (Kreditanstalt für Wiederaufbau)
	Moderation:	<i>Herr Peltzer</i> (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft / DEG)
17:00-17:15 Uhr	Schlussfolgerungen und Ergebnisse	
	Schlussfolgerungen für die deutsche Entwicklungspolitik	<i>Herr Albert</i> (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
	Zusammenfassung der Ergebnisse / Verabschiedung	<i>Herr Dr. Klingebiel</i> (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)

Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

1. Thomas Albert Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Unterabteilungsleiter 32
2. Dr. Helmut Asche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)
3. Dr. Kathrin Berensmann Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Abteilung V
4. Carla Berke Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Abteilungsvolkswirtin Afrika
5. Niels Breyer BMZ, Referatsleiter 322
6. Marianne Bruns Friedrich-Naumann-Stiftung, Afrikareferentin
7. Dr. Michael Brüntrup DIE, Abteilung II
8. Peter Conze GTZ, Leiter Länderbereich Afrika
9. Uta Dirksen Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Entwicklungszusammenarbeit/Afrika-Referat
10. Nassir Djafari KfW, Abteilungsvolkswirt Auslandssekretariat
11. Dr. Carola Donner-Reichle InWent, Bereichsleiterin Soziale Entwicklung
12. Maria Dreyer Deutsche Welle, Afrika/Nahost, DW-Radio
13. Dr. Walter Eberlei Institut für Entwicklung und Frieden
14. Tilmann Elliesen E+Z
15. Paul Garaycochea BMZ, Referat 301
16. Dr. Sven Grimm DIE, Abteilung II
17. Dr. Michael Hofmann BMZ, Abteilungsleiter 3
18. Jost Kadel BMZ, Referat 220
19. Dr. Stephan Klingebiel DIE, Abteilungsleiter II
20. Stefan Leiderer DIE, Abteilung II
21. Dr. Klaus Lidy BMZ, Referatsleiter 321

22. Dr. Dirk Messner	DIE, Geschäftsführer
23. Roger Peltzer	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG), Prokurist
24. Dr. Claudia Radeke	KfW, Leiterin Abteilung Ost- und Westafrika
25. Georg Schäfer	GTZ, Gruppe Bereichsökonomie/ Bereich Afrika
26. Petra Schmidt	DIE, Abteilung V
27. Dr. Anke Scholz	GTZ, Abteilung 42 / Staat und Demokratie
28. Dr. Ralf Schröder	BMZ, Referatsleiter 320
29. Dr. Georg Stoll	Misereor, Abteilung Entwicklungspolitik
30. Dr. Klemens van de Sand	BMZ, Beauftragter für Millenniums-Entwicklungsziele
31. Klaus Wardenbach	BMZ, Referat 210
32. Dr. Matthias Witt	GTZ, Abteilung 42 / Staat und Demokratie
33. Dr. Peter Wolff	DIE, Abteilungsleiter V
34. Dr. Jürgen Zattler	BMZ, Referatsleiter 301

Jost Kadel (BMZ): Budgetmanagement als Thema in der Entwicklungszusammenarbeit

BMZ-Referat 220

01. Juni 2005

RD Kadel

Afrika-Fachgespräch des DIE: Forum III

Öffentliche Haushalte in SSA - Schlüssel für wirkungsvolle Entwicklungsfinanzierung und politische Reformen

Budgetmanagement als Thema in der EZ

Zur Gliederung meines Beitrags: Ich beginne mit Überlegungen zur **Bedeutung der Leistungsfähigkeit des Budgetmanagements** für

- die Wirkung von Entwicklungsfinanzierung und
- für den politischen Reformprozess.

Danach eine kurze Skizzierung, wie das Thema Budgetmanagement in der deutschen EZ verankert ist. Schließlich einige Stichworte zu den diesbezüglichen Perspektiven für die deutsche EZ.

1. Weshalb ist die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Budgetmanagements für den Entwicklungsprozess wichtig?

Gerade in SSA muss die EZ auf eine Verbesserung der Regierungsführung, Stärkung der Demokratisierung und Dezentralisierung sowie auf die Achtung der MR hinarbeiten – also einen Beitrag zu **Good Governance** leisten. Good Governance umfasst auch den Aspekt des Budgetmanagements im Sinne eines transparenten, verantwortungsvollen Umgangs mit öffentlichen Ressourcen. Also eine gerechte Steuerpolitik, rationale Budgetplanung, Einsatz der Mittel nach politischen Prioritäten sowie Kontrolle des Budgetmanagements durch Parlamente und Rechnungshöfe.

Im Rahmen des Prozesses zur Formulierung und Umsetzung der PRS sowie bei den Vorbereitungen von unterschiedlichen Formen der PGF wurde deutlich, dass ein transparentes und leistungsfähiges **Budgetmanagement vielfach zentraler Engpassfaktor** ist, und zwar **einerseits für Reformen in den Empfängerländern und andererseits für eine effektive, moderne EZ**. Budgetplanung und Budgetvollzug sind die zentralen Umsetzungsmechanismen der nationalen Entwicklungsziele und der PRS. Gutes Budgetmanagement ist daher wichtige Voraussetzung für den Erfolg eigener Anstrengungen der Entwicklungsländer, ihre Entwick-

lungsziele zu erreichen, Armut erfolgreich zu bekämpfen und einen wirkungsvollen Beitrag zur Erreichung der MDGs zu leisten.

Fehlt ein funktionierendes Management der öffentlichen Finanzen – und dies trifft in nicht unerheblichem Maß auf die Länder in SSA zu -, dann fehlt eine Grundvoraussetzung für Planung und Umsetzung entwicklungsorientierten staatlichen Handelns. Mit anderen Worten: **Erst die Existenz oder Schaffung leistungsfähiger öffentlicher Haushalte befähigt den Staat, wichtigen Kernaufgaben nachzukommen.**

Die Leistungsfähigkeit öffentlicher Haushalte spielt aber auch deshalb eine große Rolle, weil sie mehr denn je in einem unmittelbaren Kontext mit den Instrumenten moderner Entwicklungsfinanzierung steht. Eine Mindestqualität des öffentlichen Budgetmanagements ist unabdingbare Voraussetzung für erfolgreichen Einsatz von Budgethilfe und von budgethilfeähnlichen Instrumenten im Rahmen programmorientierter EZ, durch die ein effektiverer Einsatz von Gebermitteln gewährleistet werden soll.

Wie ist es um die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Budgetmanagements bestellt?

Vor allem in den ärmsten Ländern – und das sind die, in denen sich Budgethilfe als mode of delivery aufdrängt - stellen wir im Budgetmanagement gravierende Probleme fest. Dies drückt sich aus in

- geringer finanzieller Eigenverantwortung,
- mangelhafter Armutsorientierung der staatlichen Einnahmen- und Ausgabenpolitik, mangelnden administrativen Kapazitäten der öffentlichen Verwaltung, auch im
- Haushalts- und Steuerwesen,
- Mangel an Transparenz und Berechenbarkeit des Haushaltsprozesses sowie
- fehlenden Möglichkeiten der demokratischen Partizipation im Haushaltsprozess.

Wachsendes Gewicht von PGF oder Budgetfinanzierung rückt das Thema Budgetmanagement stärker in den Fokus

PGF setzen auf der Partnerseite funktionierende Planungs- und Umsetzungsstrukturen voraus, die in ausreichender Form vielfach noch nicht vorhanden sind. Die internationale Aid Effectiveness-Debatte wird seit einiger Zeit geradezu dominiert von der Ansicht einiger Geber, dass Budgethilfe das wirkungsvollste Hilfeinstrument schlechthin darstellt. Dies rückt Fragen des Budgetmanagements stark in den Vordergrund. **Weil die Qualität des Budgetmanagements überspitzt gesagt über „Erfolg oder Nicht-Erfolg“ moderner, effizienter Entwicklungsfinanzierung entscheidet**, gilt es, Probleme bzgl. Budgettransparenz, Accounting, Monitoring und Reporting im Geber-/Partnerdialog systematischer aufzugreifen und zielgerichteter, umfassender und entschiedener anzugehen.

Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass die internationale entwicklungspolitische Debatte das Thema Budgetmanagement zunehmend in den Fokus stellt, zuletzt eindrucksvoll in der **Paris Declaration on Aid Effectiveness**: Wenn große Budgethilfen, die über die öffentlichen Haushalte der Kooperationsländer geleitet werden, einen entscheidenden Beitrag zur Umsetzung der PRS leisten sollen, wird es erhebliche Fortschritte in der Haushaltsführung der Kooperationsländer geben müssen. **Diese Konstellation ist eine echte Chance**: Noch nie haben sich die internationale Gemeinschaft - auf der Suche nach wirksameren Wegen der Entwicklungsfinanzierung - und Partnerländer so eindeutig darauf verpflichtet, das öffentliche Budgetmanagement systematisch und umfassend zu verbessern wie in Paris. **Mängel im Bereich des Budgetmanagements sollen nicht länger durch Parallelstrukturen umschifft werden, es soll keine „Parallelstrukturen“ mehr geben**. Das zumindest haben die EU-Mitgliedsländer in Paris erklärt.

2. Der Beitrag der deutschen EZ zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte

Derzeit vollzieht die deutsche EZ den internationalen Trend in Richtung auf Programm- und Budgetfinanzierung nach. Das BMZ baut das Instrument der PGF aus: Zur Zeit sind PGF-Maßnahmen für **100 Mio. Euro (FZ) in Umsetzung, für weitere gut 200 Mio. in Vorbereitung, und für die Planung 2006 wurde eine Zielgröße von 300 Mio. Euro für PGF vorgegeben**. Und: in Kürze werden überarbeitete **FZ/TZ-Leitlinien** in die Ressortabstimmung gehen. Ein Ziel der Überarbeitungen war es, das Instrument PGF künftig flexibler einsetzen zu können. Deutsche FZ beteiligt sich inzwischen in 18 Ländern an PGF, zahlreiche davon in SSA.

Wir arbeiten daran, die **Thematik stärker konzeptionell und strategisch in der deutschen EZ zu verankern**: Die KfW wurde mit der Durchführung einer Studie beauftragt, um unsere Erfahrungen mit PGF aufzuarbeiten, u. a. um deutsche Beiträge künftig zielgerichteter leisten zu können. Eines der dazu definierten Ziele stellt ab auf Governance, auf Bildung von Strukturen auch zur Verbesserung des öffentlichen Budgetsystems. Auf der Basis der Auswertung der Erfahrungen wollen wir auch die **Grundsatzpapiere zu PGF fortschreiben**.

Zusammengenommen sind diese Schritte ein deutliches Signal, dass die deutsche EZ ihre anfänglich zögerliche Haltung gegenüber PGF hinter sich gelassen hat. **Die deutsche EZ wird sich deshalb auch stärker mit Fragen des Budgetmanagements befassen und ihre Rolle und ihre strategische Ausrichtung in diesem Zusammenhang klarer definieren müssen**.

Angesichts der Abhängigkeit von finanziellen Beiträgen der Geber gestaltet sich schon die Haushaltsaufstellung unter den Aspekten Planbarkeit und Vollständigkeit als sehr schwierig. Noch schwieriger dürfte es sein, Budgetvollzug und -kontrolle auf ein unter Aspekten der Beurteilbarkeit treuhänderischer Risiken für Budgethilfegeber akzeptables Niveau anzuheben.

Hier z.B. kann **TZ-Beratung** ansetzen. Diese kann auch in einem Umfeld geleistet werden, das sich für Budgetfinanzierung noch nicht eignet. Die deutsche EZ leistet hier schon Be-

trächtliches: Auf bilateraler Ebene trägt die **TZ aktuell in 51 Ländern** – darunter zahlreichen Ländern SSA's - zur Stärkung des Budgetmanagements mit Projekten oder Projekt-/Programmkomponenten bei. 34 laufende TZ-Vorhaben haben dieses zum Hauptziel.

Auch in den **OECD-DAC Prozess zu Aid Effectiveness** hat die deutsche TZ wesentliche Beiträge zum **Good Practice Paper** zur Zusammenarbeit im PFM geleistet. Das entsprechende Papier zu **Capacity Development in PFM** fordert u. a.:

- Unterstützung der Eigenverantwortung des Kooperationslandes als zentrale Voraussetzung erfolgreicher Zusammenarbeit;
- keine standardisierten, sondern maßgeschneiderte Beratungsansätze;
- Capacity Development muss institutionelle, organisatorische, technische Aspekte etc. mitberücksichtigen;
- das Beratungsangebot der Geber muss sinnvoll aufeinander abgestimmt werden, es sollte nach Möglichkeit ein umfassender programmatischer Beratungsansatz entwickelt werden, nach Möglichkeit auf Grundlage einer leistungsfähigen, nationalen Entwicklungsstrategie.

Dieser kurze Auszug lässt erahnen, dass die Beratung des öffentlichen Budgetmanagements eine komplexe Angelegenheit ist. Sich die in der jeweiligen Situation eines EL der richtigen Beratung in der gebotenen Qualität zu versichern, dürfte nicht einfach sein. Sei es im Rahmen bilateraler Direktleistung eines Gebers oder eigenständig in internationaler Ausschreibung zu beschaffen. Einerseits weil Geber dazu tendieren, sich bei ihren Angeboten am eigenen System zu orientieren, andererseits weil - ich zitiere hier Helmut Asche - „der internationale Markt für technische Beratung unvollständig ist, die Partnerregierungen kaum einen Überblick haben und die unterschiedlichen fachlichordnungspolitischen Angebote auch nicht in vorgeblicher Homogenität eingeebnet werden sollten“.

3. Perspektiven für die deutsche EZ

In der Kürze der Zeit hier nur einige Stichworte:

Die reformierten FZ/TZ-Leitlinien sehen für beide Instrumente Öffnungen in den Aufgabenbeschreibungen vor: Für die TZ die Möglichkeit der Finanzierung von Beratungsleistungen (z.B. auch zur Einzahlung in Beratungspools), für die FZ die personelle Unterstützung der Umsetzung von Reformprogrammen im Kontext PGF.

Um Reformprozesse z.B. auch im Budgetmanagement in den Partnerländern effektiv verfolgen und mitgestalten zu können, scheint eine **stärkere fachliche Präsenz vor Ort** erforderlich. Daran wird gearbeitet: Die Zahl der WZ-Referenten-/EntwicklungsberaterInnen wird dieses Jahr deutlich erhöht, die KfW verstärkt ihre vor Ort Präsenz durch die Eröffnung vier

neuer und durch die Verstärkung bestehender Büros. Makroökonomische BeraterInnen an wichtigen Standorten insbes. in SSA kommen als Ergänzung hinzu.

Auch werden derzeit Überlegungen angestellt, **WZ-ReferentInnen, ggf. auch LänderbearbeiterInnen im BMZ in Fragen des öffentlichen Budgetmanagements zu schulen.** Wir halten dies für eine notwendige Maßnahme, um v.a. „vor Ort“ den in vielen Partnerländern intensiv geführten Politikdialog zum öffentlichen BM besser begleiten und bewerten zu können.

Dies als ein kleiner Ausblick.