

Stellungnahme zum Thema „Budgethilfen“

Schriftliche Stellungnahme zum Thema „Budgethilfen“
im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages,
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Berlin, 16. März 2011

Die vorliegende Stellungnahme dient dazu, die Themen der öffentlichen Anhörung, insbesondere die Fragen zum 2. Teil („Budgethilfe und Geberharmonisierung“), aus Sicht der **Erfahrungen zum Länderfall Ruanda** in knapper Form zu diskutieren.

Die Bundesregierung unterstützt seit 2007 (erste Auszahlung) die Umsetzung der ruandischen Armutsstrategie mit allgemeiner Budgethilfe; begleitend fördert die deutsche Entwicklungszusammenarbeit den weiteren Aufbau des öffentlichen Finanzmanagements. Damit folgt sie der Prioritätensetzung durch die ruandische Regierung, die Budgethilfen als bevorzugte Form der Zusammenarbeit mit den Entwicklungspartnern (Gebern) betont.

I. Wirkungen der Budgethilfe in Ruanda

Insgesamt leistet Budgethilfe in Ruanda unter vier Gesichtspunkten einen signifikanten entwicklungspolitischen Beitrag:

1. **Budgethilfe** ist in Ruanda ein **relevanter Beitrag**, die vorhandene **Entwicklungsstrategie umsetzen zu können**. Ohne Budgethilfe hätte das Land deutlich weniger finanzielle Mittel zur Verfügung, die notwendigen Grundlagen zur Verbesserung der Lebensbedingungen und zur Schaffung von wirtschaftlichem Wachstum (etwa durch Verkehrsinfrastruktur) zu legen.

Der ruandische Haushalt ist selbst mit den Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit sehr begrenzt; er beträgt (bei einer Bevölkerung von rund 10 Mio. Menschen) beispielsweise im laufenden Haushaltsjahr rund 1,2 Mrd. EURO,

was etwa mit einer mittelgroßen Kommune in Deutschland vergleichbar ist. Allgemeine und sektorale Budgethilfen haben einen Anteil von rund 20-25% des nationalen Budgets; Budgethilfegeber und die ruandische Regierung sind darum bemüht, die Anstrengungen des Landes zur Generierung von **Eigeneinnahmen** weiter auszubauen.

2. **Budgethilfe** ist für Ruanda ein **Anreiz zur Umsetzung von Reformpolitiken**. Eine wichtige, positive Rahmenbedingung in Ruanda ist die große Bereitschaft, Reformpolitiken nicht nur zu skizzieren, sondern auch umzusetzen. Gleichwohl erlaubt die Budgethilfe, eine weitere Akzentuierung in Richtung **armutsorientierte Haushaltsgestaltung**, Stärkung des **öffentlichen Finanzmanagements** und **verbesserte Rahmenbedingungen**, etwa für den Privatsektor.

Ruanda kann bei der Umsetzung der Reformpolitiken auf zum Teil erhebliche Fortschritte verweisen. So hat Ruanda seine Rangfolge im **Doing Business Ranking** der Weltbank von Platz 143 (2009) deutlich verbessern können (Platz 57 in 2011) und zählte 2010 als **top reformer** bzw. 2011 als zweitbesten Reformer in diesem Bereich. Für das **öffentliche Finanzmanagement** lassen die bisherigen *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA)-Studien ebenfalls **messbare Fortschritte**¹ zwischen 2007 und 2010 erkennen.

3. **Budgethilfe** stärkt nachhaltig die **ruandischen Governance-Strukturen** durch die Nutzung nationaler (Kontroll-)Systeme und Verfahren. Beispiele: Das **ruandische Parlament** ist einer der wichtigsten Budgethilfe-Befürworter, weil dessen Rolle durch die parlamentarische Budgetbefassung (also einschließlich Mittel der Budgethilfe) gestärkt wird, während das Parlament bei den meisten übrigen Kooperationsformen keine Rolle hat. Ähnliches gilt für den ruandischen **Rechnungshof**. Durch die Budgethilfe wird dessen Aufgabe unterstützt, weil auch die Verwendung der Budgethilfemittel durch ihn geprüft wird und Budgethilfegeber seine Rolle politisch aufwerten. In ähnlicher Form stärkt Budgethilfe die ruandischen Verfahren für **öffentliche Ausschreibungen**.

¹ Die PEFA-Analyse 2010 zeigt, dass Ruanda in den vergangenen drei Jahren substantielle Fortschritte bei der Verbesserung seines öffentlichen Finanzmanagements erreicht hat. Von den 28 Indikatoren (ohne Geberverhalten) hat Ruanda 2010 18 sehr gute oder gute Noten (9 X A; 9 X B) erhalten (Notenspektrum reicht von A-D); 2007 waren dies noch insgesamt 11 sehr gute bzw. gute Noten (3 X A; 9 X B).

4. Schließlich leistet **Budgethilfe** in Ruanda einen wichtigen Beitrag zu einer besseren **Geberharmonisierung** und damit zu einer effektiveren und effizienteren Entwicklungszusammenarbeit (siehe ausführlich unten stehende Ausführungen).

Insgesamt trägt **Budgethilfe** daher in Ruanda dazu bei, die Voraussetzungen für die **Verringerung von Armut** durch die Umsetzung der Armutsstrategie, die langfristige Stärkung der ruandischen Governance-Strukturen und durch eine wirksamere Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern.

II. Budgethilfe und Geberharmonisierung in Ruanda

Mit Blick auf Geberharmonisierung lassen sich in Ruanda folgende Aspekte benennen:

1. **Budgethilfe** ist von der **ruandischen Partnerseite** explizit (*aid policy*) die Kooperationsform, die **bevorzugt** wird und im Vordergrund stehen soll. Dementsprechend gut ausgebaut sind die Foren für den Budgethilfe-Dialog. Damit besteht unter den **Budgethilfegebern ein hoher Anreiz zur Harmonisierung**, um den Dialog möglichst wirksam zu nutzen.

Durch die Relevanz des gebergemeinschaftlichen Dialogs in der Budgethilfe ist der Anreiz für andere Geber groß, sich an der Budgethilfe zu beteiligen (etwa USAID hinsichtlich sektoraler Budgethilfe).

2. Die ruandische Seite misst dem Instrument eine hohe Bedeutung bei, weil **Budgethilfe automatisch die ruandischen Verfahren und Strukturen** (im Sinne von „Paris“ und „Accra“) nutzt und dadurch stärkt. Damit wird ein nachhaltiger Beitrag zur Stärkung nationaler Systeme – etwa in den Bereichen **Rechnungshof**, Budgetkontrolle durch das **Parlament**, **öffentliche Ausschreibungen** – bei hoher Eigenverantwortung (*ownership*) geleistet.

Beispiel: Nicht zuletzt auch aufgrund einer deutschen Budgethilfe-Initiative konnten wir grundsätzlich mit allen Budgethilfegebern und der ruandischen Partnerseite festlegen, dass im Rahmen der Budgethilfe-Reviews regelmäßig ein **Dialog** mit dem **Haushaltsausschuss des ruandischen Parlamentes** stattfindet.

Die ruandische Regierung hat in den vergangenen Jahren insgesamt erhebliche Bemühungen unternommen, die Vereinbarungen von „Paris“ und „Accra“ in der Arbeit mit den Entwicklungspartnern umzusetzen. So hat Ruanda eine **Leistungsmatrix für Geber** (*Development Performance Assessment Framework / DPAF*) entwickelt, um die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit zu messen (Nutzung nationaler Systeme, Anteil der Budgethilfe etc.). Ähnliches gilt für die Bemühungen, die Arbeit der Geber jeweils auf drei Sektoren zu fokussieren (*Division of Labour*).

3. Budgethilfegeber und die ruandische Regierung haben sich einen gemeinsamen Rahmen durch ein *Memorandum of Understanding* (MoU) gegeben, was den **Dialog zwischen beiden Seiten** regelt, aber ebenfalls dazu beiträgt, dass sich die Geber intensiv abstimmen (etwa zu den *underlying principles* und zu der Frage, wie „Fortschritte“ durch Budgethilfe gemessen werden). Diese **Geberharmonisierung strahlt auch auf die Bereiche ab**, die nicht unmittelbar mit der Budgethilfe zu tun haben.

Grundsätzlich besteht bei allen beteiligten **Budgethilfegebern**² ein hoher Anreiz zu einem **eng abgestimmten Vorgehen**. Anliegen einzelner Budgethilfegeber werden in aller Regel gemeinschaftlich über den jeweiligen Geber-Sprecher (*Co-Chair*) kommuniziert und auch umgekehrt wird der Geber-Sprecher von der Regierung als Ansprechpartner genutzt; dadurch wird ein gemeinschaftliches Vorgehen begünstigt. In der praktischen Ausgestaltung der Budgethilfe sind **Gemeinsamkeiten dominant**; dies betrifft auch die **Europäische Union (EU)**, die im ruandischen Budgethilfekontext eine **konstruktive Rolle** hat und beispielsweise zum Dialog über politische Governance-Themen positiv beiträgt. Die EU greift beispielsweise in ihrer derzeitigen Budgethilfegeber-Sprecherrolle (1. Halbjahr 2011) aktiv Anliegen anderer Entwicklungspartner auf und hat im Zusammenhang mit dem Prozess der gemeinsamen Governance-Bewertung (*Joint Governance Assessment*) seit Anfang 2011 eine wichtige vermittelnde Rolle als Gebersprecher für diesen Bereich.

Hinsichtlich von politischen Governance-Themen lassen die Mandate von Weltbank und Afrikanischer Entwicklungsbank eine Verknüpfung zu Budgethilfen nicht zu.

² Allgemeine Budgethilfe: Afrikanische Entwicklungsbank, Deutschland, DFID / UK, Europäische Union, Weltbank. Zusätzliche Sektor-Budgethilfegeber: Belgien und die Niederlande.

Der Internationale Währungsfonds (IWF) ist zwar kein Budgethilfegeber, aber als Beobachter **in alle Prozesse intensiv einbezogen**. Umgekehrt sind die **IWF-Missionen zur Beobachtung für die Budgethilfegeber offen**. Durch die enge gegenseitige Einbeziehung besteht nicht nur ein erheblicher **Informationszugewinn**, sondern wird eine wesentliche Voraussetzung zu einem **abgestimmten Vorgehen** erfüllt.

4. **Budgethilfe ist ein zentraler Fokus für den Dialog** zwischen der ruandischen Regierung und den Entwicklungspartnern. Geber, die nicht Budgethilfe bereit stellen, verfügen über vergleichsweise geringere Gestaltungsmöglichkeiten. Dies gilt für den **fachlichen entwicklungspolitischen** wie für den **politischen Dialog**. Geber von **allgemeiner Budgethilfe** haben grundsätzlich die **Möglichkeit, sich an allen Sektordialogen zu beteiligen** (während für andere Geber eine Konzentration auf maximal drei Sektoren vereinbart ist). Ebenso unterstreicht die Regierung, dass ihr der **politische Dialog begleitend zur Budgethilfe wichtig** ist. Ein solcher Austausch wird in speziellen politischen Foren sowie im Rahmen der so genannten gemeinsamen Governance-Bewertung (*Joint Governance Assessment*) ermöglicht und bietet daher Möglichkeiten, **gemeinschaftliche** (und bedarfsweise spezifische einzelne) **Geberanliegen** in den Dialog einzubringen.

5. **Budgethilfe** ist in Ruanda ein **wesentliches Vehikel**, um den **Dialog mit den Gebern auf Sektorebene zu professionalisieren** und **mehr Gestaltungskraft** zu geben. Vor dem Hintergrund der zweimal jährlich stattfindenden Budgethilfe-Reviews wurden so genannte Sektor-Reviews (*Joint Sector Reviews*) eingeführt, deren Ergebnisse in den Budgethilfe-Reviews einfließen. Für diesen **Sektordialog** gibt es festgelegte **Qualitätsstandards**, die wesentlich dazu beigetragen, dass sich **Geber enger abstimmen** und die Sektordiskussionen professioneller geführt werden. So müssen sich alle Sektor-Reviews mit den jeweiligen Sektor-Budgets (Budgetplanungen bzw. Ausgaben im Vorjahr) befassen, was zuvor überwiegend nicht stattgefunden hat.

Im Rahmen der Budgethilfe wurde für Ruanda eine **Leistungsmatrix** (*Common Performance Assessment Framework / CPAF*) entwickelt, die einen hohen Verbindlichkeitsgrad hat. Auch wenn diese Matrix der „technische Fokus“ für den Budgethilfe-Dialog ist, dient sie grundsätzlich im Dialog zwischen Gebern und ruandischen Partnern als wichtigstes Instrument zur Vereinbarung von Zielindikatoren und Politikaktionen in allen Sektoren. Durch diesen Schritt wurde erreicht, dass **einzelne Geberanliegen** (etwa der

Weltbank) **zurückgedrängt** wurden **zugunsten gemeinschaftlicher Anliegen**.

6. Die Qualität des **öffentlichen Finanzmanagements** ist in Ruanda für die Budgethilfegeber ein **wesentliches Anliegen**. Gemeinsam mit anderen interessierten Gebern konnten wir in den vergangenen zwei Jahren erreichen, einen **gemeinsamen Unterstützungsansatz** zu entwickeln, wodurch die Entwicklungspartner einerseits dem ruandischen Wunsch entsprechen konnten, einen einheitlichen Finanzierungskorb (und damit ein Abrücken von fragmentierten Geberprojekten in dem Bereich) zu etablieren, andererseits sehr intensiv an dem fachlichen und politischen Dialog über das ruandische Finanzmanagement gemeinschaftlich unmittelbar beteiligt sind.

Ähnliches gilt für **gebergemeinschaftliche Analyseinstrumente**, die von allen beteiligten Akteuren – also ruandischen Partnern und Gebern gleichermaßen – gemeinsam genutzt werden. Dadurch können **Kosten verringert werden** (weniger Studien, Missionen etc.) und gleichzeitig **hohe Qualitätsstandards** sichergestellt werden (durch Nutzung internationaler Analyseinstrumente, internationale Ausschreibungen etc.). So hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zusammen mit der ruandischen Regierung und anderen Entwicklungspartnern im vergangenen Jahr die **zweite PEFA-Studie** in Auftrag gegeben, die eine wesentliche Grundlage für die beteiligten Akteure darstellt. In dem Rahmen konnten wir uns nicht allein an der Finanzierung beteiligen, sondern u.a. dafür Sorge tragen, dass neben der nationalen, auch die subnationale Ebene näher betrachtet wurde.

III. Schlussfolgerungen

Insgesamt ist **Budgethilfe** auch in Ruanda keine „Wunderwaffe“; sie bietet uns aber Möglichkeiten, **bessere und wirksamere Kooperationsbeziehungen** als in der Vergangenheit zu etablieren. Budgethilfe ist ein wichtiger Ansatz, die Entwicklungszusammenarbeit an dem heutigen *state of the art* der Entwicklungszusammenarbeit („Paris“ und „Accra“) anzupassen. Wir haben dadurch Mitwirkungsmöglichkeiten, über die wir ansonsten nicht verfügen würden. Die Erfahrungen zeigen, dass mit Budgethilfen relevante Möglichkeiten bestehen, **entwicklungspolitische Wirkungen** zu erzielen und **Geberharmonisierung** deutlich zu verbessern.

Im Sinne von *best practices* lässt sich festhalten, dass über Diskussionen im Budgethilferahmen wichtige Impulse für eine wirksamere und effizientere Entwicklungszusammenarbeit („Paris“- und „Accra“-Agenda) ausgehen können. Die intensive Befassung mit den Budgets einzelner Länder und mit Fragen des öffentlichen Finanzmanagements befördert in geeigneten Budgethilfe-Ländern ebenfalls Diskussionen zur Gestaltung anderer entwicklungspolitischer Instrumente.

Kigali, März 2011

Dr. Stephan Klingebiel
Direktor KfW-Büro Kigali