

Förderung der Entwicklungsländer

Frankfurt, September 2008

Geber unter Zugzwang:

Ruanda fordert Reform entwicklungspolitischer Ansätze

Reformen stehen im Mittelpunkt entwicklungspolitischer Bemühungen. Nur dort, wo die Rahmenbedingungen von der Partnerseite sinnvoll gestaltet werden, sind nachhaltig positive Wirkungen zu erwarten. Seit einigen Jahren zählt Ruanda zu den Ländern, die umgekehrt auch von ihren Partnern erwarten, dass sie ihre entwicklungspolitischen Ansätze ernsthaft reformieren. Aus ruandischer Sicht stellt sich die Neigung zu echten Reformen auf Geberseite allerdings eher zögerlich, vielfach auch enttäuschend dar.

- **Ziel: einheitliches Konzept statt vielfältiger Geberansätze**

Grundlage für diese Forderungen bilden die Paris-Erklärung (2005), die nun durch die Accra Agenda for Action (AAA) nochmals fortentwickelt wurde. Ruanda zählte zu den wichtigsten Protagonisten der AAA. Eine eigene ruandische Politik zur Entwicklungszusammenarbeit (Aid Policy) von 2006 formuliert für die Geber eine klare Strategie, in der die Regierung – in Übereinstimmung mit der Paris-Erklärung - die allgemeine Budgethilfe zur bevorzugten Form der Kooperation erklärt. Auch drängt die Regierung die Partner, die Verpflichtungen der Erklärung in anderen Bereichen rasch umzusetzen, was etwa bei den „harten Indikatoren“ wie „Nutzung der ruandischen Verfahren“ (etwa beim Beschaffungswesen) oder der „on budget“-Hilfe – also die Hilfe, die nicht außerhalb des regulären Budgets läuft und daher nicht wirklich für die Partnerseite transparent ist – den Gebern nicht immer leicht zu fallen scheint. Trotz aller Geberrhetorik sind gemeinsame und am Rhythmus des Partnerlandes ausgerichtete Missionen keineswegs für alle Geber selbstverständlich. Die Regierung möchte daher wegkommen von einem System mit einer Vielzahl von „Projektinseln“ und Geberansätzen, die einen enormen Koordinationsaufwand erfordern, wenig

kostengünstig sind und vor allem nur unzureichende Wirkungen entfalten.

- **Trotz erfolgreicher Armutspolitik bleibt noch viel zu tun**

Trotz verschiedener Schwächen und Herausforderungen hat Ruanda in den vergangenen Jahren eine insgesamt erfolgreiche Armutspolitik umgesetzt; mit Blick auf das regionale Umfeld ist dies alles andere als eine Selbstverständlichkeit. Ruandas Reformgrundlage bildet die mittlerweile 2. Armutstrategie des Landes (EDPRS – Economic Development and Poverty Reduction Strategy). Die Regierung setzt dabei sowohl auf die gezielte Unterstützung sozialer Bereiche als auch auf eine Stärkung der produktiven Sektoren zur Erreichung von wirtschaftlichem Wachstum.

Die von der Regierung gesteckten Ziele sind ambitioniert: Das ursprünglich angestrebte Ziel, Ruanda bis 2020 in die Gruppe der Länder mit mittlerem Einkommen zu bringen, ist voraussichtlich nicht erreichbar; dennoch bleiben rasche Fortschritte bei der Armutsverringerung (bis 2012 sollen nur noch 46% der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze leben) und hohe wirtschaftliche Wachstumsraten (von 6,5% 2006 auf 8,1% 2012) erklärte Ziele. Um die Ziele erreichen zu können, setzt die Regierung auf (a) eine erhöhte landwirtschaftliche Produktivität, (b) verstärkte Beiträge des verarbeitenden Sektors sowie (c) vermehrte Ausschöpfung der Möglichkeiten des Dienstleistungssektors (einschließlich Informationstechnologien und Tourismus).

Erfolge in der Verringerung von Armut sind sichtbar, müssen allerdings noch verstärkt werden. Der Anteil von in Armut lebenden Menschen konnte von 2000 mit 60% auf etwa 56% reduziert und verschiedene Sozialindikatoren – wie Kindersterblichkeit (von 152 im Jahr 2005 auf 103 im

Jahr 2008 (je 1000 Lebendgeburten), Malariafälle und Einschulungsraten – konnten teilweise stark verbessert werden. Das Wirtschaftswachstum entwickelt sich mit derzeit (2007) rund sechs Prozent günstig. Das Land steht allerdings weiterhin vor enormen Problemen; 37% der Bevölkerung leben noch immer in extremer Armut. Die Einkommensungleichheit im Land nimmt zu (der Gini-Koeffizient stieg von 0,47 auf 0,51 zwischen 2000 und 2006). Zudem führen das hohe Bevölkerungswachstum (2,7%) sowie das derzeit hohe Inflationsniveau (2007: 9,7%) dazu, dass viele Erfolge nur unzureichend Wirkungen zeigen können. Krisen, wie die in Kenia, schlagen im Binnenland Ruanda, wo der Anteil der Transportkosten an den Import- und Exportpreisen bei rund 40% liegt, besonders durch. Fehlende alternative Einkommensmöglichkeiten außerhalb der Subsistenz-Landwirtschaft sind zusammen mit einer besonders hohen Bevölkerungsdichte zentrale Herausforderungen für die Politik und Wirtschaft des Landes. Schließlich und nicht zuletzt ist die weitere politische Öffnung des Landes ein relevantes Anliegen.

- **Einsatz von Budgethilfe vor dem Hintergrund bisheriger Erfahrungen**

Angesichts der weiter bestehenden großen Entwicklungsherausforderungen einerseits und der ernsthafte Reformpolitik des Landes andererseits ist das Interesse und der Anspruch der ruandischen Partner, möglichst kostengünstig und effektiv die EZ einzusetzen, ein berechtigtes Anliegen. Vor dem Hintergrund der bisherigen ruandischen Erfahrungen mit Budgethilfe sind dabei folgende Punkte relevant:

- *Die Regierung ist zur Umsetzung der ruandischen Reformpolitiken auf absehbare Zeit auf Unterstützung von außen angewiesen.* Auf ruandischer Seite ist dabei die ownership – also das Gefühl der Eigenverantwortlichkeit – für Budgethilfe eindeutig besonders ausgeprägt; dies gilt nicht allein für die Regierung, sondern etwa auch für das Parlament. Angesichts der bestehenden Abhängigkeit von Außenunterstützung für das Land betont die Regierung immer wieder, dass Budgethilfe Vorzüge hat und Probleme (wie die hohen Kosten durch Vorhaben außerhalb der

regulären Struktur, zu teure und oftmals liefergebundene Leistungen) von Einzelprojekten durch die Vielzahl von Geberinstitutionen vermeidet. Dies beginnt damit, dass bei Einzelmaßnahmen der Zeitaufwand der Regierung allein für die Betreuung von Missionen enorm ist, bis dahin, dass eine Regierung aufgrund der Geberverfahren, die außerhalb der nationalen Planungs- und Umsetzungswege liegen, Schwierigkeiten haben kann, ihr eigenes Budget sinnvoll zu planen.

Für die ruandischen Partner steht die Nutzung und Förderung der nationalen Strukturen im Mittelpunkt von Budgethilfe, da eben keine unterschiedlichen Geberansätze unterstützt werden, sondern die unmittelbare Umsetzung der eigenen nationalen Armutspolitik und Aufbau der eigenen Kapazitäten im Vordergrund steht.

Von den Budgethilfegebern wird dabei gerade den begrenzten Kapazitäten der ruandischen Strukturen große Aufmerksamkeit geschenkt. Das „schlanke“ und zunehmend zwischen den Gebern vereinheitlichte Management der Budgethilfe ist ein wichtiger Beitrag, die ruandische Administration zu entlasten.

Die Schwierigkeiten auf dem Weg zu einer effizienteren und wirksameren EZ lassen sich beispielhaft folgendermaßen beschreiben: Die EZ, die Ruanda erhält und die nicht über den nationalen Haushalt läuft, ist für die Regierung kaum planbar, die separaten EZ-Budgets sind hinsichtlich ihrer Zusammensetzung in großen Teilen intransparent (Wie viel Geld wird für das EZ-Personal ausgegeben? etc.), unterliegen nicht zwangsläufig Ausschreibungsverfahren und sind deshalb vielfach überteuert; daher erreichen sie schließlich weniger Wirkung, weil sie eben nicht systematisch Bestandteil der Ansätze der Partnerseite sind. Wie soll eine Regierung vernünftig planen können, wenn in eigenen Sektoren mehr Geld außerhalb des nationalen Budgets durch die EZ eingesetzt wird als durch die entsprechenden Sektorbudgetlinien? Die ruandische Regierung beklagt somit nicht grundlos, dass der Anteil der Entwicklungszusammenarbeit, der über den Haushalt läuft von 2005 bis 2007 sich kaum verbessert hat, obwohl sich die Geber in der Paris-

Erklärung hierzu verpflichtet haben (bezogen auf Ruanda: von 49% auf 51%, 2010 soll ein Wert von 74% erreicht werden). Diese Kritik wurde durch die 2007 durchgeführte Analyse zum Budgetmanagement (PEFA / Public Expenditure and Financial Accountability) bestätigt. In dieser Analyse werden nicht nur 28 Indikatoren zur Leistungsfähigkeit der ruandischen Seite erhoben, sondern auch drei Indikatoren, die sich auf das Geberverhalten und ihren Einfluss auf das jeweilige Budgetsystem beziehen. Dabei erhielten die Geber zweimal die schlechteste Note „D“, weil die unzureichenden Finanzierungsinformationen zu ihren EZ-Projekten und –Programmen sowie die unzureichende Nutzung nationaler Verfahren das öffentliche Budgetmanagementsystem des Landes belasten.

- *Budgethilfe ist in Ruanda signifikant, weil sie die Umsetzung der ruandischen Armutsstrategie erst ermöglicht*; d.h. ohne Budgethilfe könnte Ruanda seine Armuts- und Reformpolitik nur mit großen Einschränkungen realisieren. 2008 wird rund 20% des Haushaltes durch die Budgethilfe finanziert werden (etwa 196 Mio. \$ allgemeine Budgethilfe), hinzukommen Sektorbudgetbeiträge (ca. 116 Mio. \$). Der Haushalt 2008 umfasst insgesamt einen Betrag von 623 Mrd. Rwf was umgerechnet rund 780 Mio. Euro entspricht.

Mit mittlerweile sieben Gebern ist der Budgethilfegeberkreis in Ruanda weiterhin klein; ihm gehören an: die Weltbank (2008: 70 Mio. \$), DFID (Großbritannien) (61 Mio. \$), die EU-Kommission (24 Mio. \$), die afrikanische Entwicklungsbank/AfDB (19 Mio. \$), SIDA (Schweden) (11 Mio. \$), Deutschland (7 Mio. \$) und die Niederlande (4 Mio. \$). Seit 2007 hat sich Deutschland mit dem Kreis der Budgethilfepartner angeschlossen. Daneben ist die deutsche EZ dabei, mit Sektorbudgethilfe in der Gesundheit zu beginnen; außerdem rechnet die ruandische Seite den deutschen Finanzierungsbeitrag zum lokalen Investitionsfonds (CDF / Common Development Fund) als sektorale Budgethilfe.

Neben den genannten sieben Budgethilfegebern wirkt der IWF in der Gruppe mit. Die Zusammenarbeit in der Budgethilfegebergruppe ist intensiv;

auch der IWF öffnet beispielsweise seine Missionen für Budgethilfegeber als Beobachter. Die Weltbank ist ebenfalls offen für Anliegen, die aus dem Budgethilfegeberkreis – etwa Deutschland - kommen. Deutschland stimmt sich also in dem Kreis eng ab und hat dadurch auch sichtbare Mitwirkungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Ausrichtung der Gesamtbudgethilfe. Dies gilt etwa dafür, dass die deutsche Budgethilfe Fragen des öffentlichen Finanzmanagements gerade auf zentraler Ebene mehr Geltung verschafft.

- *Über die Reformpolitiken findet im Rahmen der Budgethilfe in Ruanda ein intensiver und offen-kritischer Dialog statt*; die beteiligten Geber können konstruktiv über die Gestaltung von Politiken mit einem selbstbewussten Partnerland diskutieren. Dies geschieht in den sogenannten Joint Budget Support Reviews (JBSR) alle sechs Monate, aber auch in zahlreichen Foren zwischen diesen Reviews. Budgethilfe ist in Ruanda das zentrale Dialoginstrument zur Armutspolitik.

Die verstärkte Ausrichtung der Sozialsektoren zugunsten von Grunddienstleistungen sowie für die Gestaltung des Budgetmanagements (öffentliche Diskussion der Haushaltsprioritäten, Stärkung der Rechenschaftspflicht etc.) auf nationaler und lokaler Ebene stehen beispielsweise im engen Zusammenhang mit den Budgethilfedialogen. Die zunehmende Einbeziehung des Parlaments im Budgetprozess und die gestärkte Funktion des ruandischen Rechnungshofes, der eine unabhängige Rolle besitzt, haben ebenfalls unmittelbar mit der Budgethilfe zu tun.

Die deutsche Budgethilfe setzt sich beispielsweise dafür ein, dass die Budgethilfegeber sich regelmäßig mit dem Budgetausschuss des Parlamentes austauschen und der Rechnungshof seine kritischen Ergebnisse auch mit den Gebern diskutiert. Die Budgethilfe kann zukünftig noch stärker ein Vehikel für zivilgesellschaftliche Anliegen sein. Wenn beispielsweise zivilgesellschaftliche Budgetausgabenstudien (tracking studies) erstellt werden, können Budgethilfegeber diesen Ergebnissen ein Diskussionsforum bieten.

- *Für Budgethilfegeber sind Transparenz und das öffentliche Finanzmanagement Kernthemen in Ruanda*. Ein verbessertes Finanz-

management trägt wesentlich dazu bei, dass das politische Handeln für die Bevölkerung insgesamt transparenter gestaltet und öffentlich erörtert wird. Trotz weiterhin bestehender Herausforderungen auf diesem Gebiet sind die Fortschritte beim öffentlichen Finanzmanagement in Ruanda unverkennbar. Angesichts der sehr dynamischen Dezentralisierungspolitik und den damit verbundenen wachsenden Finanztransfers an die Distrikte ist zunehmend die lokale Ebene von Bedeutung. Budgethilfe leistet in Ruanda einen relevanten und unmittelbaren Beitrag zur Stärkung von Dezentralisierung.

Budgethilfe schafft die Voraussetzungen, damit der gesamte Haushaltszyklus und seine einzelnen Bestandteile einer umfassenden unabhängigen Kontrolle unterworfen werden. Die PEFA-Studie zeigt beispielsweise, dass es nach wie vor erhebliche Schwächen gibt; allerdings sind die in den vergangenen Jahren erzielten Fortschritte auf dem Gebiet beachtlich.

Die deutsche Mitwirkung in den Abstimmungsrunden im Geberkreis sowie mit der Regierung sieht beispielsweise folgendermaßen aus: Die PEFA-Analyse hat sich mit dem gesamten Budgetzyklus befasst. Derzeit ist ein weiterer Schritt zur Schaffung von weiteren analytischen Kompetenzen in Vorbereitung. Unter Koordination der Weltbank werden für alle relevanten Politikfelder Budgetanalysen (Public Expenditure Reviews) erstellt. Die deutsche Budgethilfe setzt sich dafür ein, dabei die lokale Ebene ausreichend einzubeziehen. Sie wird sich daher u.a. mit relevanten Teilstudien sog. Tracking-Studien beteiligen und zwar zur Eigen-Einnahmenseite der Distrikte und zu den Ausgaben des Investitionsfonds auf lokaler Ebene (CDF), der für die gesamte lokale soziale und wirtschaftliche Infrastruktur zentral ist.

Das öffentliche Finanzmanagement genießt dauerhaft große Aufmerksamkeit bei den Budgethilfegebern. Der Regierung ist es dabei wichtig, auch hier von einzelnen Unterstützungsmaßnahmen der Geber wegzukommen und stattdessen den vorhandenen gemeinsamen Mechanismus (Korbfinanzierung) zu nutzen. Nicht der einzelne Geber mit dem „eigenen Vorhaben“

und dem eigenen Personal ist gewünscht, sondern der unmittelbare Finanzierungsbeitrag, damit die ruandische Strategie unmittelbar umgesetzt werden kann.

- *Von Interesse ist schließlich die Frage, wie das Verhältnis zwischen Budgethilfe einerseits und den Eigeneinnahmen andererseits in Ruanda aussieht.* Die ruandische Regierung betont, dass aus ihrer Sicht Entwicklungszusammenarbeit eigentlich nur eine Übergangssituation für das Land darstellen kann, bis aus eigener Kraft heraus die Wirtschaft des Landes eine ausreichende Basis für Eigeneinnahmen darstellt.

Vor dem Hintergrund der enormen Probleme des Landes ist allerdings die Annahme realistisch, dass Ruanda noch über einen längeren Zeitraum auf Außenunterstützung angewiesen sein wird. Gerade deshalb ist es wichtig, gezielt darauf hinzuwirken, dass Entwicklungszusammenarbeit und Budgethilfe keine falschen Anreize setzen. Daher ist es den Budgethilfegebern ein Anliegen darauf zu achten, wie sich v.a. die Eigeneinnahmensituation entwickelt. Gerade in den vergangenen Jahren haben die Bemühungen zur Verbesserung der Einnahmenseite Erfolge gezeigt. Steuereinnahmen in Höhe von mittlerweile 15% des BIP bzw. rund 44% des Haushaltes 2008 sind für die ruandische Politik beachtliche Erfolge.

Aus Sicht der ruandischen Regierung ergibt sich aus den dargestellten Gründen die verfolgte Budgethilfepriorität. Aus Gebersicht spricht für die Nutzung des Instruments in Ruanda, dass die Umsetzung von sinnvollen Reform- und Armutspolitiken unmittelbar erkennbar ist.

Angesichts der Ernsthaftigkeit, mit der die ruandische Regierung ihre Reformpolitik umsetzt, hat die ruandische Regierung gute Argumente, um eine möglichst wirksame und auch effiziente EZ von den Entwicklungspartnern einzufordern. Mit der Paris-Erklärung und der Accra Agenda for Action gibt es zudem klare und nachvollziehbare Bewertungsmaßstäbe und internationale Prinzipien für EZ sowie für die führende Rolle der Partnerregierung.

Weitere Informationen:

Stephan Klingebiel

Tel. + 250 57 57 81

E-Mail: Stephan.Klingebiel@kfw.de

Ausgewählte Papiere zum Thema:

- Mailan Chiche, Putting Aid on Budget: A Case Study of Rwanda, Mokoro Ltd., Oxford 2008
- David Booth / Verena Fritz, Good governance and poverty reduction: From better theory to better practice, o.O., 2008
- National Audit Office, Providing budget support to developing countries, London, 2008