

NZZ 8. Juli 2004

Armutsbekämpfung mit Budgethilfe

Beitrag zu neuartiger Entwicklungspolitik in Moçambique

Von Richard Gerster*

Moçambique, eines der ärmsten Länder der Welt und ein Schwerpunktland der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit, ist ein Laboratorium internationaler Kooperation. Die Schweiz und andere Geber unterstützen auch direkt das Budget des Staates. Er soll in die Lage versetzt werden, seine Kernaufgaben wirksam wahrzunehmen. Der Autor des folgenden Werkstattberichts war als Beobachter an Verhandlungen beteiligt.

«Die Regierung darf sich nicht auf den Lorbeeren ausruhen», ruft Darius Mans, Weltbank-Direktor für Moçambique, in die Runde von Vertretern der Regierung und internationaler Entwicklungshilfe-Agenturen. «Zahlreiche Reformen stehen erst auf dem Papier und harren der Umsetzung.» Das war eine Spontanreaktion auf das, was die Regierung Moçambiques an Errungenschaften im letzten Jahr vorweisen konnte. Als besonders positiv sticht der markante Rückgang der Armut hervor. Bei der Untersuchung vor sechs Jahren galten 69 von 100 Personen als extrem arm. 2002/2003 waren es noch 54 von 100, welche sich grundlegende Dinge zum Überleben nicht leisten konnten. In mehr Haushalten als früher sind Velos und Radios zu finden - Boten eines keimenden «Wohlstands» in einem der ärmsten Ländern der Welt.

15 Geldgeber am gleichen Strick

Nach der Strategie zur Armutsbekämpfung, welche die Regierung 2001 formuliert hat, haben jene Bereiche Vorrang, welche für die Armen besonders wichtig sind: Bildung, Gesundheit inklusive Bekämpfung von HIV/Aids, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Infrastruktur wie Trinkwasser, Entsorgung, Strassen. Dazu gehören auch stabile gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen, Sicherheit und rechtsstaatliche Institutionen. Rund 720 Millionen Franken wendet der Staat 2004 für diese Prioritätssektoren auf. Das entspricht zwei Drittel aller Staatsausgaben. 1999 waren es erst 55 Prozent gewesen. Der soziale Fortschritt wird von einem Wirtschaftswachstum genährt, das mit durchschnittlich fast acht Prozent pro Jahr seit 1996 in Afrika seinesgleichen sucht.

Auf dieser Basis der Armutsbekämpfung arbeiten 14 Länder, darunter die Schweiz, und neuerdings auch die Weltbank eng mit Moçambique zusammen und finanzieren direkt das Staatsbudget mit. Weitere Länder dürften der Gruppe («G-15») noch 2004 beitreten. Die derart breite Zusammenarbeit unter Einschluss der Weltbank ist einmalig. Der Aufwand zur Begleitung traditioneller Einzelprojekte ist hoch. Im Kosten-Nutzen-

Vergleich schneidet die Budget-Programmhilfe deshalb gut ab. Vor allem aber öffnet sie ein Fenster, um fundamentale staatliche Institutionen und deren Ausrichtung auf die Armutsbekämpfung zu beeinflussen. So strahlt sie auch auf den Einsatz der eigenen Gelder Moçambiques aus.

Der Staat unter der Lupe

Budgethilfe ist kein Blankocheck. Der Vertrag verweist ausdrücklich auf grundlegende Prinzipien der Zusammenarbeit. Dazu zählt auch Moçambiques Bekenntnis zur Förderung von Demokratie und guter Regierungsführung. Sollten die Geberstaaten der Meinung sein, die Voraussetzungen seien nicht mehr erfüllt, suchen sie den Dialog mit der Regierung und behalten sich vor, die Zusammenarbeit abubrechen. Vor allem aber gibt es zwischen den ausländischen Geldgebern und der Regierung einen ständigen Dialog über die Wirtschafts- und Sozialpolitik. In einem jährlichen Rhythmus finden gar grosse Gesprächsrunden statt. 20 technische Teams diskutierten im vergangenen April Erfolge und Misserfolge in ihrem Fachbereich im Vorjahr sowie Strategien und Massnahmen für die Zukunft. Die ganze Palette staatlicher Aktivitäten und Probleme befand sich auf dem Seziertisch. Es ist für die Regierung wie für die Geber eine grosse Herausforderung, die Arbeitsgruppen kompetent zu besetzen und eine gemeinsame Sicht zu erarbeiten.

José Sulemane, Direktor im Finanzministerium, leitet den Koordinationsausschuss der Konferenz. Die Diskussion pendelt zwischen Portugiesisch und Englisch. Es herrscht eine entspannte, konstruktive Atmosphäre. Unter den über 30 Teilnehmenden stammt etwa ein Drittel aus Moçambique. Wenn man sich über die Beurteilung des Erreichten und den Ausblick auf das künftige Jahr seitens der Fachgruppe geeinigt hat, wird daraus ein kurzer Text für die Schlusserklärung erstellt. Diese wird von beiden Seiten als verbindlich angesehen. In der Endphase der Aushandlung dieses Aide Mémoire ist die Regierung von Moçambique nun sehr stark, bis auf Ministerebene vertreten. Trotzdem kommt ein gemeinsamer Text zustande, der nicht nur Erfolge festhält, sondern auch zahlreiche Schwachstellen markiert. Zum Beispiel: «Die Reform des Rechtswesens geht nur schleppend voran, mit weiterhin schlechten Zahlen beim Verfolgen von Korruption.» Diese Offenheit ist umso weniger selbstverständlich, als der Text auch öffentlich zugänglich ist.

Die Regierung Moçambiques und die 15 Geber haben den Schreibenden zusammen mit einem britischen Kollegen beauftragt, die zweiwöchigen Verhandlungen zu beobachten. Ziel waren Ideen, was im nächsten Jahr besser gemacht werden könnte. Als externes, unabhängiges Team hatten wir Zugang zu allen Beteiligten. Aus den Interviews ergaben sich zahlreiche Vorschläge. Zum Beispiel wäre es bereichernd, Provinz-Vertreter und Stimmen aus der Zivilgesellschaft in die Gespräche einzubinden. Die Geber ihrerseits könnten sich vermehrt untereinander spezialisieren und Aufgaben delegieren, statt zu versuchen, überall mitzureden. Eine unglaubliche Offenheit und Lernbereitschaft prägt zur Zeit die Dynamik der Entwicklungsarbeit in Moçambique.

Kein Geld ohne Leistungsnachweis

Zwischen der Regierung und den Gebern sind rund 30 Kriterien ausgehandelt worden, nach welchen der Erfolg der Reformen gemessen wird. Diese Fortschrittsindikatoren reichen vom Anteil der Mädchen bei der Einschulung über die Eindämmung von Aids, die Anzahl Kilometer an verbesserten Strassen, den Zugang zu Kleinstkrediten und die Zahl von Inhaftierten vor der Eröffnung des Strafverfahrens bis zur Umstrukturierung verschiedener Ministerien, zur Dezentralisierung der Verwaltung und zu Steuerreformen.

Moçambique ist alles andere als ein Eldorado für Entwicklungszusammenarbeit. Der Staat ist schwach. Die Bürokratie wuchert. Korruption gehört zum Alltag. In der Regierung sitzen nicht nur Reformer, sondern auch Profiteure. Eine Bankenkrise machte das Gefahrenpotenzial vor zwei Jahren schlagartig deutlich. Zwei grosse Geschäftsbanken in Moçambique wurden zahlungsunfähig. Die Regierung entschloss sich, die Banken durch eine Finanzspritze von über 100 Millionen Franken zu retten. Die Schweiz und andere Geberländer waren erst nach harten Verhandlungen damit einverstanden. Moçambique sagte als Gegenleistung zu, die Bankenaufsicht inskünftig nach internationalen Standards auszugestalten und weitere Reformen in Angriff zu nehmen.

Budgethilfe bleibt ein Risiko für beide Seiten. Moçambique sieht sich nun einer Phalanx von Gebern gegenüber, welche mit einer Stimme sprechen und Druck ausüben können. Wenn ein Geber sich verabschieden will, droht ein Dominoeffekt. Fehlen aber kurzfristig einige hundert Millionen Franken im Staatshaushalt, ist der Staat nur noch reduziert funktionsfähig, und das Land wird destabilisiert. Das Verhalten der Geberländer hat sich schon öfters als unberechenbar erwiesen. Sogar im neuen Vertrag heisst es, die Unterzeichner werden sich nur «im Rahmen des Möglichen» um eine harmonisierte Linie bemühen. Ein hohes Mitglied der Regierung meinte, ob die Geber wohl akzeptieren würden, wenn Moçambique seinen Leistungsvorgaben «im Rahmen des Möglichen» nachkommen würde?

Vorreiterrolle der Schweiz

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) war 1996 mit den skandinavischen Ländern unter den vier Ersten, welche Programmhilfe leisteten. Seither ist die Gruppe ständig gewachsen. Der Bundesrat hat für 2004, 2005 und 2006 je 10 Millionen Franken bewilligt. Vom Gesamtbeitrag der «G-15» von annähernd 300 Millionen Franken jährlich macht dies nur etwa drei Prozent aus. Trotzdem hat Adrian Hadorn, Schweizer Koordinator der Entwicklungszusammenarbeit in Maputo, 2004/05 den Vorsitz der Gruppe inne. Das ist eine Anerkennung der engagierten Vorreiterrolle der Schweiz in Moçambique. Im grossen Dialog war die Schweiz in fünf Arbeitsgruppen präsent, leitete jene zur Steuerreform und arbeitete in der Gesamtkoordination mit.

Das Seco zahlt die Hälfte der 10 Millionen Franken aus, wenn die Armutsbekämpfung und die gesamtwirtschaftlichen Reformen insgesamt wie geplant laufen. Die anderen 50 Prozent sind an präzise Ziele bei der Führung des Haushalts, Steuerreformen und der Förderung der Privatwirtschaft geknüpft. Mit ergänzender technischer Hilfe hat das Seco

die Einführung der Mehrwertsteuer gefördert und im vergangenen Jahr eine Neuordnung der Einkommenssteuern unterstützt. Wenn sich Moçambique aus der Abhängigkeit von der Auslandhilfe befreien will, müssen die Steuereinnahmen gesteigert werden. Klare Zielsetzungen liegen vor. Der Anteil der Entwicklungshilfe an den Staatsausgaben ist bereits von 70 (1995/96) auf 48 Prozent reduziert worden. Nach 2010 sollen es noch 25 Prozent sein.

Rechenschaftspflicht beider Seiten

Ein zentrales Anliegen der Regierung ist eine klare Terminierung, wann die Beiträge der Geber ausbezahlt werden. 2003 war die Hälfte der Budgethilfe erst in den letzten drei Monaten des Jahres eingetroffen. Wenn das Budget zu rund 50 Prozent mit Entwicklungshilfe finanziert wird, ist das ein grösseres Problem. Um gleichwohl Löhne zahlen und andere Ausgaben tätigen zu können, musste die Regierung bei Banken Geld aufnehmen, verzinsen und später wieder zurückzahlen. Der Internationale Währungsfonds geisselte das Verhalten der Geberländer mehrfach als unverantwortlich. Die neue, im April unterzeichnete Vereinbarung verpflichtet die Geber, der Regierung Umfang und Termine ihrer Beiträge klar zum voraus mitzuteilen. Weitere Schritte zu mehr Symmetrie in der Partnerschaft sind geplant. Statt dass jeder Geber zu einem anderen Zeitpunkt einen Fortschrittsbericht nach seinen Vorschriften verlangt, werden die «G-15» jene Berichte akzeptieren, mit denen die Regierung dem eigenen Parlament Rechenschaft ablegt. Damit diese auch den Informationshunger des Auslandes stillen, waren einige Gesprächsrunden erforderlich. Es ist mehr als ein Nebeneffekt, dass dadurch Informationsstand und Rolle des Parlamentes gestärkt werden. Die Geber sind überdies nun verpflichtet, alljährlich ihre Erfolge in der Koordination der Hilfe nachzuweisen. Berechenbarkeit soll Willkür ersetzen. Allerdings: Das grundlegende Machtungleichgewicht zwischen Geber und Nehmer lässt sich auch damit nicht beheben.

* Richard Gerster (Richterswil) leitete früher die entwicklungspolitische Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke und ist heute selbständiger Berater (www.gersterconsulting.ch). Als solcher besuchte er mehrfach Moçambique im Auftrag des Bundes.