
Mozambique: Die Geber in die Pflicht nehmen

*Richard Gerster**

„Mehr als die Hälfte meiner Arbeitszeit brauche ich dafür, um die Geber zufrieden zu stellen“, hatte sich der Chef von Mozambiques nationaler Wasserdirektion vor einigen Jahren geäußert. „Ich komme kaum dazu, meine eigentliche Arbeit zu machen. Dabei sind wir in erster Linie dem Parlament und Volk Rechenschaft schuldig“. Zahllose Berichte müssen geschrieben werden. Jede Woche treffen Geber-Delegationen ein, welche sich vom Fortschritt überzeugen wollen. Aus dieser unhaltbaren Situation heraus hat die Koordination unter den Gebern der Auslandhilfe einen hohen Stellenwert erhalten. Ein Vehikel, um die Zusammenarbeit wirksamer zu machen, ist die Budgethilfe, an der sich in Mozambique mittlerweile nach gemeinsamen Spielregeln 19 Geber – darunter die Schweiz, 15 andere Länder und 3 internationale Organisationen – beteiligen.



Der Schweizer Botschafter unterzeichnet den Vertrag zur Budgethilfe 2004.

Auf gleicher Augenhöhe

Als Gegenleistung für die Beiträge an das Budget sichert die Regierung zu, auf konkrete Reformen hinzuwirken, zum Beispiel zur Verbesserung des Geschäftsklimas oder im Hinblick darauf, mehr Mädchen eine Schulbildung zu ermöglichen. Während der umfangreiche Ziel- und Massnahmenkatalog der Regierung eine Selbstverständlichkeit ist, haben sich die Geber oft schwer

damit getan, ihre eigene Zusammenarbeit besser zu koordinieren und berechenbarer zu machen. Im Rahmen der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Hilfe von 2005 wurde erstmals der Grundsatz der gegenseitigen Rechenschaftspflicht international verankert. Nicht nur die Entwicklungsländer sollen ihren Leistungsausweis vorlegen, sondern auch die Geber werden daran gemessen, ob sie ihren eigenen Grundsätzen und Versprechungen nachleben. So hält mehr Symmetrie in das Geber-Empfänger Verhältnis Einzug. Allerdings lässt sich damit das Machtungleichgewicht nicht einfach aus der Welt schaffen.

Das Ziel einer Partnerschaft auf gleicher Augenhöhe ist in Mozambique in der Budgethilfe am weitesten gediehen. Geber und Regierung haben sich auf einen Leistungskatalog („Matrix“) der Geber geeinigt. 18 gewichtete Indikatoren (2008) sollen messen, ob die Hilfe punktuell oder programmatisch vergeben wird, wie berechenbar die Zahlungen erfolgen, ob die Bedingungen koordiniert sind, ob die Hilfe über die Regierung abgewickelt oder an ihr vorbei geschleust wird, und ob die Kapazitäten der Regierung, ihre Kernaufgaben wahrzunehmen, gestärkt werden. Jedes Jahr werden präzise Ziele gesetzt und die Resultate im Folgejahr mit einem unabhängigen Bericht erhoben. An der Jahreskonferenz zur Budgethilfe wird nicht nur über Erfolge und Misserfolge der Regierung Bilanz gezogen, sondern der Bericht dient als Grundlage für die Diskussion über die Leistungen der Geber. Die Auswertung und Schlussfolgerungen finden auch Niederschlag im offiziellen und öffentlich zugänglichen Abschlussdokument („Aide Mémoire“) der Jahreskonferenz.

Das 2009 verfasste unabhängige Gutachten zu den Geber-Leistungen im Vorjahr vermerkt als ausgeprägte Sorge der Regierung die Berechenbarkeit der Hilfe auf mittlere Frist. Zwar hat die Mehrzahl der Geber

ein Abkommen von mindestens drei Jahren Dauer mit der Regierung geschlossen. Doch wenn der Vertrag abläuft, „nähert sich die Berechenbarkeit Null weil die Strategien nicht rollend ausgelegt sind“. Die Finanzkrise verschärft die ohnehin vorhandene Unsicherheit enorm.

Die Schweiz in der Spitzengruppe

Die Schweiz hat nicht nur die Erklärung von Paris mit unterzeichnet, sondern auch an der Ausarbeitung der Matrix in Mozambique massgeblich mitgewirkt. 2004/05 hatte sie den Vorsitz in der Gebergruppe inne und trieb das „Symmetrie-Projekt“ mit Zustimmung der Regierung und anderen Geber voran. Sie finanzierte Vorarbeiten und auch die erste unabhängige Überprüfung, ob auf der Geberseite die Hilfe transparent, berechenbar und koordiniert vergeben wird.

Es ist ernüchternd, wie schwer sich die Geber mit der Umsetzung ihrer eigenen Grundsätze und Verpflichtungen tun. Die Gebergruppe erreichte im Jahr 2008 24 von 38 möglichen Punkten – eine magere

Leistungsbilanz, wie der offizielle Bericht ungeschminkt festhält. 2007 waren gar nur gerade 15 von maximal 37 Punkten gewesen. Während in einzelnen Bereichen auch Fortschritte zu verzeichnen sind, gibt es beispielsweise bei den Geber-Delegationen einen Nachholbedarf. Die Gruppe aller 19 Geber setzte sich selber das Ziel, 2008 maximal 120 Delegationen nach Mozambique zu entsenden, und davon mindestens 30 Prozent gemeinsame, also koordinierte Verhandlungs- und Inspektionsreisen. Schliesslich waren es 167 Besuche, und davon 43 Prozent gemeinsam. Mit anderen Worten: 2008 traf durchschnittlich fast jeden zweiten Tag ein Besuch dieser 19 Geber ein. Wenn die Geber ihre eigenen Leistungsvorgaben zu wenig ernst nehmen, untergräbt das mit der Zeit auch die Legitimität, gegenüber der Regierung Leistungen einzufordern.

2004 war die Geberleistung erstmals erhoben worden. Die Regierung von Mozambique nahm davon Kenntnis und meinte, die kollektive Einschätzung der Gebergruppe sei ein Schritt, aber hilfreicher wäre eine individuelle Beurteilung der einzelnen Geber. So gibt es nun seit 2005 auch indivi-



Die anvisierte Geberdisziplin ist nicht Selbstzweck, sondern soll der Grundversorgung der Bevölkerung z.B. beim Trinkwasser dienen.

duelle Leistungsausweise. Das verschafft der Schweiz Visibilität: Denn sie ist regelmässig in der Spitzengruppe zu finden. 2008 befand sich Grossbritannien auf dem Podest, während die Schweiz und Belgien sich Silber holten. 2007 teilte sich die Schweiz mit Grossbritannien sogar in den ersten Rang. Das trägt zu einem glaubwürdigen Auftritt der Schweiz in der Gebergruppe und bei den Verhandlungen mit der Regierung bei. Zu den „Top 5“ zählten 2008 ebenfalls Finnland und Irland. Schlusslichter waren Portugal, die Weltbank, die Afrikanische Entwicklungsbank, und Deutschland.

Ein schlechtes Resultat im Vergleich mit den anderen Gebern führt zu Druck, Verbesserungen an die Hand zu nehmen. Nur wenige nehmen den Ruf in Kauf, die gemeinsamen Anliegen nicht Ernst zu nehmen. Einige Geber werden mit den Vergleichsresultaten auch bei ihren Zentralen in der Hauptstadt vorstellig, um auf Änderungen hinzuwirken. Einzelne Stimmen befürchten aber auch, dass die Rangliste entmutigen könnte, wenn die Messlatte unerreichbar hoch gelegt wird.

Leistungsanreiz

Die Matrix ist mehr als ein „Schönheitswettbewerb“ unter den Gebern. Vielmehr soll sie ein Anreiz sein, deren Verhalten zu verbessern und zum Beispiel die Berechenbarkeit der Budgethilfe-Zahlungen zu erhöhen. Denn bevor der Finanzminister das Budget dem Parlament unterbreitet, muss er wissen, mit welchen externen Beiträgen er rechnen kann. Die transparente Matrix wirkt über

- Selbstdisziplin: Z.B. war die Schweiz nicht in der Lage, wie vom gemeinsamen Vertrag („MoU“) verlangt, jeweils spätestens Ende August den Betrag für das folgende Jahr verbindlich zuzusichern – eine unbedingte Notwendigkeit, wenn das Finanzministerium das Staatsbudget für das Folgejahr rechtzeitig dem Parlament vorlegen will. Der Grund war, dass die Schweiz als einziges Land die zusätzliche Bedingung stellte, das Parlament müsse das Budget bereits bewilligt haben, bevor der Betrag zugesichert wird. Drei andere Geber schafften ebenfalls Sonderregeln ab und trugen so dazu bei, die Bedingungen der Zusammenarbeit zu vereinheitlichen.



Die Premierministerin Luisa Diogo erläutert den Gebern den Standpunkt der Regierung von Mozambique.

- Gruppendruck: Die Budgethilfe von Schweden basiert ab 2009 auf einem neuen Vertrag, der erstmals vier Jahre dauert. Bisher hatte Schweden nur einjährige Vereinbarungen abgeschlossen. In den letzten Jahren waren fast alle Geber zu einer mehrjährigen Laufzeit übergegangen, weil das für die Regierung eine wirkliche Finanzplanung erst ermöglicht. Die Schweiz schliesst schon seit langem dreijährige Verträge. Der Druck auf Schweden, die alte, wenig zweckmässige Praxis zu ändern, war im Verlaufe der Zeit gewachsen. Denn Schweden hatte wie alle andern Budgethilfe-Geber dem Zielkatalog zugestimmt, welcher unter anderem eine mindestens dreijährige Vertragsdauer vorsieht.

Ungenutzte Möglichkeiten

Wenn die Geber Druck auf die Regierung machen wollen, um z.B. wirksam gegen die Korruption vorzugehen, verlangen sie, dass das Ziel ausdrücklich im Leistungskatalog der Regierung Niederschlag findet. Dasselbe Potential bietet natürlich auch der Leistungskatalog auf der Geberseite. Wenn eine Vorgabe in einem Dokument schriftlich verankert ist, gewinnt sie an Gewicht. Das hat sich die Schweiz zunutze gemacht, um die Steuerpraxis der Geber zu ändern. Denn einerseits verlangen die Geber von der Regierung, dass sie eigene Einnahmen mobilisiert und Ausnahmen im Steuergesetz eliminiert. Gleichzeitig ist es bei den Gebern weit verbreitet, bei auslandfinanzierten Projekten Befreiung von Mozambiques Mehrwertsteuer zu verlangen. Das ist widersprüchlich. In Verhandlungen hat die Schweiz 2008 erreicht, dass neu nun in der Geber-Matrix das Ausmass der Steuerbe-

freiungen offen gelegt wird, um sie zu verringern.

So wie die Geber den Regierungen Bedingungen der Hilfe vorschlagen, könnte auch die Regierung die Geber-Matrix gezielt als Verhandlungsinstrument einsetzen. In Wirklichkeit nutzt sie das Instrument bisher allerdings wenig. Weshalb? „Sie hütet sich, bei den Gebern Dampf aufzusetzen, weil sie befürchten muss, dass sonst die Geber der Regierung gegenüber ebenfalls mehr verlangen“, schätzt Carlos Castel-Branco von der unabhängigen Forschungsgemeinschaft IESE die Lage ein. Er hat mehrfach mit einem Team den einschlägigen Jahresbericht verfasst. Der Fall Mozambique zeigt, dass gegenseitige Rechenschaftsablage mehr sein kann als gegenseitiges Schulterklopfen. Die Erfahrungen sind ebenso ermutigend wie auch zerbrechlich. Doch die Geber in die Pflicht zu nehmen, ist ein innovativer Weg für mehr Wirksamkeit der Hilfe, welcher nun auch in anderen Ländern wie Burkina Faso begangen wird.



Nahrungsmittelhilfe und Budgethilfe sind Extreme: Bei letzterer gibt es 100 Prozent Wahlfreiheit für Mozambique, bei Pflanzenöl aus den USA fehlt sie völlig.

* Der Autor, Dr. Richard Gerster, ist Wirtschaftswissenschaftler und arbeitet als selbständiger Berater und Publizist (www.gersterconsulting.ch). Dieser Artikel ist Teil einer Serie, welche vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) in Auftrag gegeben wurde, um die Budgethilfe aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten. Sie geben die persönliche Meinung des Verfassers wieder.