

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XXVII 2–2011

Entwicklungsfinanzierung im Umbruch – Entwicklungsstaaten im Aufbruch?

Schwerpunktredaktion: Johannes Jäger, Karin Küblböck

mandelbaum *edition südwind*

Inhaltsverzeichnis

- 4 JOHANNES JÄGER, KARIN KÜBLBÖCK
Entwicklungsfinanzierung im Umbruch – Entwicklungsstaaten
im Aufbruch?
- 28 C.P. CHANDRASEKHAR
Financial Liberalisation and Fragility in Developing Countries:
The Indian Experience
- 47 HANSJÖRG HERR
Das Finanzsystem als Rückgrat der chinesischen
Entwicklungsdynamik
- 67 DANIEL GÖRGL, KAREN IMHOF, JOHANNES JÄGER,
BERNHARD LEUBOLT
Transformation monetärer Restriktionen: Nationale Strategien
und regionale Kooperation in Lateinamerika
- 92 KARIN KÜBLBÖCK
Politische Ökonomie der Budgethilfe in Nicaragua
- 110 IVAN LESAY
The European Investment Bank's Concept of Development:
Economic Growth at any Cost
- 132 Rezension
- 134 SchwerpunktredakteurInnen und AutorInnen
- 137 Impressum

KARIN KÜBLBÖCK

Politische Ökonomie der Budgethilfe in Nicaragua¹

1. Einleitung

Mit dem Ende des letzten Millenniums begann die internationale Gemeinschaft, über eine „Neue Entwicklungsarchitektur“ zu diskutieren. Das Politikfeld Entwicklungszusammenarbeit (EZA) war sowohl in Bezug auf neue internationale Herausforderungen wie etwa Klimawandel, Sicherheitsfragen oder das Aufkommen von „neuen“ Gebern wie China, Indien oder Venezuela (vgl. Six et al. 2009) als auch in Bezug auf seine „klassischen“ Aufgabengebiete wie Armutsminderung gefordert, seine Relevanz erneut zu belegen (Six 2008). Nach zwei Jahrzehnten neoliberaler Politikempfehlungen, in denen staatliche Institutionen auch durch Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit geschwächt worden waren, wurde nun dem Staat und insbesondere funktionierenden öffentlichen Institutionen wieder eine stärkere Rolle im Entwicklungsprozess zugestanden. Die Verantwortung für den Entwicklungsprozess sollte in Zukunft beim Empfängerland liegen, und die Geber sollten sich an national formulierte Strategien anpassen. Dadurch soll die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit gesteigert werden. Budgethilfe ist in diesem Zusammenhang eine Modalität der Entwicklungsfinanzierung, die der Umsetzung der „neuen“ Entwicklungsagenda dienen soll und mit der große Hoffnungen verbunden waren.

Auch in Nicaragua setzten Geber seit einem Regierungswechsel im Jahr 2002 die Budgethilfe zunehmend als Finanzierungsinstrument ein. Nicaragua galt etliche Jahre als Vorzeigeland für die Implementierung von Budgethilfe. Dieser Artikel analysiert diesen Trend unter Berücksichtigung der politischen Rahmenbedingungen und untersucht, inwieweit die Budgethilfe in Nicaragua die Hoffnungen erfüllt hat, die in sie

gesetzt wurden; also ob z.B. eine höhere Vorhersehbarkeit der Mittel sowie eine erhöhte Anpassung und Harmonisierung der Geberstrategien erreicht wurden. Abgeleitet von dieser Erfahrung werden grundlegende Überlegungen zur politischen Ökonomie von Budgethilfe zur Diskussion gestellt.

2. Budgethilfe

Budgethilfe (BH) stellt eine Form von Programmhilfe dar, bei der internationale Geldgeber Mittel zur Unterstützung einer nationalen Entwicklungsstrategie zur Verfügung stellen. Im Gegensatz zur Projekthilfe ist Budgethilfe nicht an die Verwendung für bestimmte Ausgaben gebunden. Die Mittel werden auf regelmäßiger Basis, typischerweise jährlich oder halbjährlich, direkt in das Budget des Empfängerlandes überwiesen. Es werden die sogenannte allgemeine Budgethilfe, die in das Gesamtbudget einfließt und nicht zweckgebunden ist, sowie die Sektorprogramm- hilfe unterschieden, die für einen bestimmten Sektor (z.B. Bildung oder Gesundheit) oder Subsektor (z.B. Grundbildung) zur Verfügung gestellt wird. Ökonomisch gesehen ist die Budgethilfe eine Art von Zahlungs- bilanzhilfe, die im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit seit Langem praktiziert wird. Bei allen Arten von Budgethilfe wird ein bestimmter Betrag an Devisen an die Zentralbank des Empfängerlandes überwiesen, der der Empfängerregierung dann in heimischer Währung für Budgetaus- gaben zur Verfügung steht. Prioritäres Ziel der Budgethilfe ist es, die finan- ziellen Mittel in für Armutsminderung wichtigen Sektoren zu erhöhen. Sie ist immer an eine Reihe von Bedingungen gebunden, die im Rahmen einer „Performance Assessment Matrix“ festgehalten werden. Die Auszahlungen sind an die Erfüllung der dort enthaltenen Kriterien geknüpft.

Das Finanzierungsinstrument Budgethilfe ist Teil der Agenda zur Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (Aid Effec- tiveness). Die Übertragung von mehr Verantwortung an die Regierungen der Empfängerländer ist ein wesentliches Element dieser Agenda. Sie sieht vor, dass sich die Geber an die im Empfängerland formulierten Strate- gien und die darin festgelegten Prioritäten anpassen (Alignment) sowie ihre Politik auch untereinander koordinieren (Harmonization). Ziel ist ein

Ende der weit verbreiteten Praxis vieler Geber, ihre eigenen Prioritäten und Strategien unabhängig voneinander zu verfolgen und an lokalen und nationalen Regierungsstellen vorbei zu implementieren (Küblböck et al. 2006).

Dieser Ansatz findet seinen Ausdruck besonders deutlich in der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit vom März 2005. In dieser werden unter anderem Zielsetzungen zur Stärkung der Kapazitäten und Institutionen der Empfängerländer, die Anpassung der Geber an nationale Prioritäten, verlässlichere Finanzierungszusagen sowie ein vermehrter Einsatz von programm-basierten Finanzierungsinstrumenten formuliert (OECD/DAC 2005). Das Prinzip der „wechselseitigen Rechenschaftspflicht“ betont den partnerschaftlichen Ansatz dieser Agenda.

Die Basis dieser Agenda ist die Annahme eines „konsensualen Entwicklungsrahmens“ zwischen Gebern und Empfängern (Langthaler 2006) sowie die inhärente Reduktion von „Entwicklung“ auf die Optimierung von Abläufen und Prozessen (Six 2008). Mittlerweile zeigen zahlreiche Erfahrungen, dass die Umsetzung dieser Agenda bereits an diesen Grundannahmen scheitert: Zu oft gibt es unterschiedliche Vorstellungen zwischen Gebern und Empfängerländern über zu treffende Maßnahmen bzw. zu wählende Strategien. Zudem zeigt sich, dass politische Motive für die EZA auch im Zeitalter der Pariser Agenda oft zentraler sind als formale Indikatoren und Kriterienkataloge (vgl. z.B. Odén/Wohlgemuth 2011; Bergthaller/Küblböck 2009).

Von Budgethilfe werden etliche positive Effekte erwartet: eine stärkere Eigenverantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht der Regierung, eine bessere Vorhersehbarkeit und Planbarkeit der Mittel sowie eine verbesserte Wirksamkeit insbesondere in Hinblick auf Armutsminderung und Wirtschaftswachstum. Zudem sollen durch die Anpassung an nationale Systeme (Budgetzyklen, öffentliche Auftragsvergabe, Budgetplanung, Berichtswesen etc.) diese gestärkt und Transaktionskosten gesenkt werden. Dies soll zusätzlich durch den begleitenden Aufbau von Kapazitäten in diesem Bereich erfolgen. (Koeberle/Stavreski 2006; Dijkstra/Grigsby 2010).

3. Politische Entwicklungen in Nicaragua

Nicaragua ist gemessen am Pro-Kopf-Einkommen nach Haiti das zweitärmste Land Lateinamerikas und hängt stark von ausländischen Finanzmitteln ab. Während das Gesamtvolumen sowie die EZA/Kopf im Vergleich zu anderen Ländern relativ hoch sind, ist jedoch der Anteil der EZA am Bruttoinlandsprodukt und an den öffentlichen Einnahmen in den letzten 15 Jahren signifikant zurückgegangen (siehe Abbildung 1).

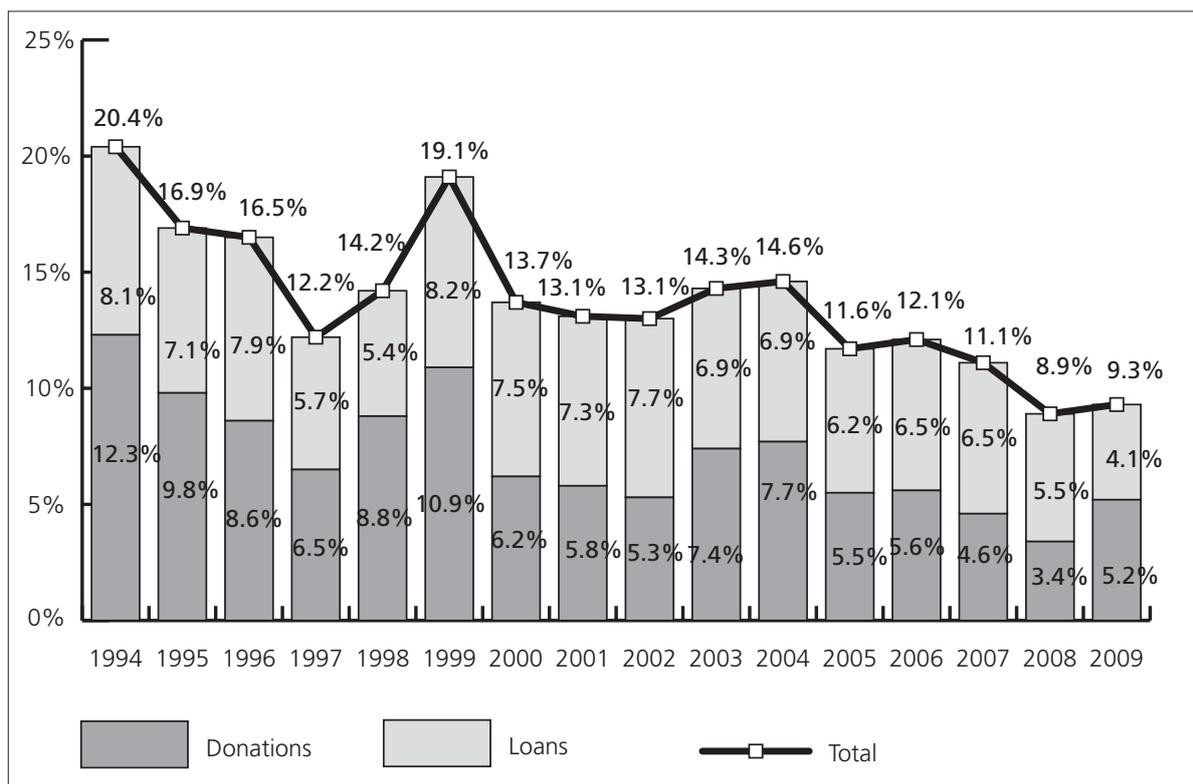


Abbildung 1: Ausländische Entwicklungsfinanzierung in Prozent des BIP, 1994–2009

Nicaragua blickt auf eine konfliktreiche Geschichte zurück. Zwischen 1936 und 1979 wurde es von verschiedenen Mitgliedern der Somoza-Familie in Form einer Diktatur regiert. Nach einem sieben Jahre dauernden blutigen Aufstand, in dem die Sandinistische Befreiungsfront (FSLN) eine führende Rolle spielte, wurde das Regime 1979 entmacht. Unter der folgenden FSLN-Regierung unter Daniel Ortega wurden Agrarreformen durchgeführt, wichtige Unternehmen verstaatlicht sowie Gesund-

heit und Bildung allgemein zugänglich gemacht. Die ersten freien Wahlen 1984 gewann die FSLN mit einer breiten Mehrheit. Von Beginn an war die FSLN jedoch auch mit einer massiven Gegnerschaft – insbesondere der USA – konfrontiert, die ihre ökonomischen und – auch angesichts des Kalten Kriegs – politischen Interessen gefährdet sahen. Sie verhängten Handels- und Kreditembargos und finanzierten eine bewaffnete Opposition, die Contras, was in einen verheerenden Bürgerkrieg, einen Verfall der Produktion und Hyperinflation mündete. 1990 hatten das Budget- und Leistungsbilanzdefizit 29 bzw. 26 Prozent des BIP erreicht, der ausländische Schuldenstand betrug über 600 Prozent des BIP (Weltbank 2008; Dijkstra/Grigsby 2010).

Die schwierige ökonomische Situation sowie der Überdruß und die Angst der Bevölkerung vor weiteren Konflikten führten zu einem – für die FSLN vollkommen unerwarteten – Wahlsieg des wirtschaftsliberalen Oppositionsbündnisses UNO unter Violeta Chamorro. Unter Chamorro wurden Handel- und Finanzmärkte liberalisiert sowie staatliche Unternehmen wieder privatisiert. Die Regierung erhielt Zugang zu Entwicklungshilfegeldern vieler bilateraler Geber sowie zu Krediten der Internationalen Finanzinstitutionen. Sie folgte einem strikten Strukturpassungsprogramm des Internationalen Währungsfonds. Seither hat der IWF seinen starken Einfluss auf die nicaraguanische Politik beibehalten (Acevedo/Küblböck 2010).

1996 gewann die Konservative Partei (PLC) unter Arnoldo Alemán die Wahlen. Die Beziehungen zur Gebergemeinschaft verschlechterten sich aufgrund der sich mehrenden Korruptionsskandale. Alemán wurde 2004 von Transparency International unter die zehn korruptesten Regierungschefs aller Zeiten eingereiht (Transparency International 2004). 1997 sanken die EZA-Mittel um 25 Prozent. Die verheerenden Auswirkungen des Hurrikan Mitch im Oktober 1998 führten zu einem neuerlichen Ansteigen der Hilfe. Kurz danach wurde Nicaragua in die multinationale Entschuldungsinitiative HIPC aufgenommen und ihm ein vorläufiger Schuldenerlass gewährt. Im Juli 2001 entschied der IWF, ein neues Programm mit Nicaragua zu vereinbaren, um Ressourcen und Legitimität für die Regierung bereitzustellen. Dies kann laut Dijkstra und Grigsby (2010) als Teil der Anstrengungen gesehen werden, durch die ein Wahlsieg der FSLN verhindert werden sollte.

In der Zwischenzeit hatten im Jahr 1998 die Vorsitzenden der beiden Parteien FSLN und PLC, Ortega und Alemán, ein Abkommen geschlossen. Dieses Abkommen – unter dem Namen „El Pacto“ bekannt – garantiert den beiden Parteien die Kontrolle über die wichtigsten Institutionen sowie dem scheidenden Präsidenten einen Parlamentssitz für zwei weitere Perioden und damit durch die Immunität Schutz vor Strafverfolgung. Zudem wurde die Wahlgesetzgebung geändert.

Als 2001 der Kandidat der PLC, Enrique Bolaños, Vizepräsident unter der Vorgängerregierung Alemán, die Wahlen gewann, war die Erleichterung in der Gebergemeinschaft groß. Bolaños hatte in seinem Wahlkampf seinen Willen zur Korruptionsbekämpfung und einen partnerschaftlichen Ansatz mit der Gebergemeinschaft betont und hatte bereits in der Vorgängerregierung Reformen des öffentlichen Sektors forciert.

Eine der ersten Maßnahmen Bolaños' war die Untersuchung der Korruption seines Vorgängers. Im August 2002 wurde Alemán zu 20 Jahren Haft verurteilt. Dieses entschiedene Vorgehen trug Bolaños zwar das Lob der Gebergemeinschaft ein, allerdings hatte er die Solidarität seiner Partei mit Alemán unterschätzt: Der Konflikt führte zu einer Spaltung der Partei, nach der Bolaños nur noch auf die Unterstützung von fünf der insgesamt 91 Mitglieder des Parlaments zählen konnte. Im Jahr 2005 wurde die Spaltung schließlich durch die Teilung in zwei Parteien formalisiert.

Während Bolaños gleich zu Beginn seiner Amtszeit fast seine gesamte politische Basis in Nicaragua verlor, unterhielt er ausgezeichnete Beziehungen zur Gebergemeinschaft. Verschiedene Dialogforen wurden initiiert sowie Anstrengungen zur Verbesserung des Dialogs und der Partizipation von zivilgesellschaftlichen Organisationen unternommen. Diese Anstrengungen, gekoppelt mit der Bereitschaft zur Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen, führten schließlich dazu, dass sich immer mehr Geber zur Gewährung von Budgethilfe entschieden.

4. Budgethilfe unter der Regierung Bolaños

Ab dem Jahr 2002 wurden im Rahmen von „Koordinationsforen“ verschiedene Arbeitsgruppen etabliert, bestehend aus VertreterInnen von Regierung und Gebergemeinschaft, mit der Aufgabe, die Harmonisie-

rungs- und Anpassungsbestrebungen zu intensivieren. Zudem kam es unter der neu etablierten Kreditlinie „Poverty Reduction and Growth Facility“ zu einem Abkommen mit dem IWF. 2003 wurde von der Regierung ein nationaler Entwicklungsplan vorgelegt sowie 2004 ein „Nationaler Aktionsplan für H&A“ präsentiert. All diese Schritte führten dazu, dass Nicaragua ein Pilotland für die Implementierung der Pariser Deklaration wurde und laut einer OECD-Evaluierung zu einem der fortgeschrittensten Länder dabei zählt (Europäische Kommission 2009).

2003 wurde mit der „Budgethilfegruppe“ ein Geberforum für die Koordination von Budgethilfeleistungen gegründet. Die Gründungsmitglieder waren Deutschland, Finnland, Großbritannien, die Niederlande, Norwegen, Schweden und die Schweiz, die Europäische Kommission sowie die Weltbank. Diese Gruppe erarbeitete ein gemeinsames Finanzierungsabkommen (Joint Financing Agreement, JFA), das 2005 unterzeichnet wurde. Bereits davor hatten Schweden, die EK sowie die Weltbank begonnen, Budgethilfe zu leisten (Acevedo 2007). In Interviews (Overaas, Bischof 2009) sagten GebervertreterInnen aus, dass sich durch die Gründung der Budgethilfegruppe die Diskussion über politische Prozesse und Entscheidungen von den allgemeinen Geberkoordinationsforen hin zu dieser Gruppe verschoben hat, während die Bedeutung anderer Koordinationsmechanismen zunehmend reduziert wurde.

An das JFA war eine „Performance Assessment Matrix“ (PAM) gekoppelt, in der die Bedingungen für die Leistung der Budgethilfe enthalten waren. Die erste PAM enthielt ca. 150 Ziele und Indikatoren und war kombiniert mit zusätzlichen bilateralen Konditionalitäten (IDS 2006; Europäische Kommission 2009). Im Nachhinein kann diese Matrix als Gegenteil von Geberharmonisierung interpretiert werden, da sie eine addierte Wunschliste aller Geber darstellte, statt eine durch Diskussionen getroffene Kriterienauswahl. Zudem kann diese Matrix als Zeichen einer – in Anbetracht der nationalen politischen Bedingungen – sehr schwachen Verhandlungsmacht bzw. eines sehr schwachen Verhandlungswillens der Regierung gegenüber der Gebergemeinschaft interpretiert werden.

Der IWF spielte – auch ohne Teil der Budgethilfe-Geberforen zu sein – eine Schlüsselrolle in diesem Prozess: Eine Bedingung für Budgethilfe ist ein gültiges Abkommen mit dem IWF, das heißt der IWF legt durch seine Poverty-Reduction-and-Growth-Fazilität (PRGF) den makroökono-

mischen Rahmen für Budgethilfe fest. Die Fazilität enthält Bestimmungen zur makroökonomischen Stabilität (Inflationsrate, Budgetdefizit etc.) und zu Reformen im Bereich der öffentlichen Finanzen sowie in anderen öffentlichen Bereichen (Acevedo/Küblböck 2010). Die Einführung von Budgethilfe führte somit zu einer zusätzlichen Stärkung der IWF-Konditionalitäten und zu einer verringerten Verhandlungsmacht der Regierung mit den Internationalen Finanzinstitutionen, da ein Aussetzen des IWF-Programms auch eine Suspendierung der Budgethilfezahlungen nach sich zieht.

Während sich die Beziehungen zur Gebergemeinschaft sehr positiv gestalteten, war die Regierung intern mit immer stärkeren politischen Schwierigkeiten konfrontiert: Das Parlament verweigerte die Zustimmung zu den Reformen, die vom IWF verlangt wurden. Die Regierung verlor somit den „on track“-Status des IWF, was auch zu einer vorübergehenden Suspendierung der Budgethilfe führte. Aufgrund der guten Beziehungen Bolaños' zu den Gebern erscheint dies überraschend – eine Interpretation der Vorgänge ist, dass durch die Suspendierung das Parlament von der Notwendigkeit „überzeugt“ werden sollte, den verlangten Reformen zuzustimmen (Dijkstra/Grigsby 2010).

2006 wurde klar, dass viele der Indikatoren der PAM nicht erfüllt worden waren – z.B. waren die Einschulungsraten der Grundschule sogar gesunken – bzw. keine Informationen dazu vorhanden waren, da die Resultate der nationalen Lebensstandard-Erhebung aus dem Jahr 2005 noch nicht veröffentlicht waren – möglicherweise, um durch die negativen Ergebnisse die Wahlergebnisse nicht zu beeinflussen. Als die Ergebnisse der Erhebung mit großer Verspätung Mitte 2007 – sechs Monate nach der Wahl – publiziert wurden, stellte sich nämlich heraus, dass trotz hoher Wachstumsraten, hoher EZA-Leistungen sowie signifikant gestiegener Steuereinnahmen sowohl die Armut also auch die Vermögenskonzentration während der Regierung Bolaños noch weiter zugenommen hatten (Guimares/Avendaño 2008).

5. Politische Änderungen nach dem Regierungswechsel 2007

Bei den Wahlen Ende 2006 ging ein Wahlbündnis unter Leitung der FSLN als Sieger hervor. Die zu der Zeit medial vorherrschende Interpre-

tation, dass der Wahlsieg einen Linksruck der nicaraguanischen WählerInnenschaft bedeutete, hält einer Überprüfung nicht stand. Die FSLN – immer noch unter der Führung von Daniel Ortega – gewann mit 38 Prozent und erzielte damit den gleichen bzw. sogar einen geringeren Prozentanteil als in den vorausgegangenen Wahlen (1990: 41 Prozent, 1996: 38 Prozent, 2001: 42 Prozent). Der Wahlsieg war einerseits auf die erwähnte Spaltung der konservativen Partei zurückzuführen und andererseits auf ein durch den „Pacto“ geändertes Wahlrecht, nach dem bei weniger als 50 Prozent der Stimmen ein zweiter Wahlgang nicht notwendig wird, wenn der Abstand zur nächsten Partei mindestens 5 Prozent beträgt.

Von Anbeginn an erhob Präsident Ortega die Armutsminderung zur Priorität. Erste Schritte waren die Abschaffung der Schulgebühren und die Herstellung von freiem Zugang zu medizinischer Behandlung. Die Regierung implementierte auch eine Serie von neuen Programmen zur Verringerung von Armut und Hunger sowie zur Verbesserung der Lebens- und Wohnsituation.

Ortega rief ein „neues Demokratiemodell“ aus, in dem die BürgerInnen durch Formen der direkten Demokratie mehr Macht erhalten sollten. Sogenannte „Bürgermachtsräte“ wurden etabliert (Consejos de Poder Ciudadano, CPCs). Gleichzeitig wurde die politische Entscheidungsmacht immer mehr in den Händen von Präsident Ortega und seiner Frau konzentriert, die für die Organisation der CPCs verantwortlich war. Die Räte, über die z.B. das Programm „Hambre Zero“ (Null Hunger) zur Verringerung von Hunger und Armut abgewickelt wird, wurden weithin dafür kritisiert, Parallelstrukturen zur öffentlichen Verwaltung zu schaffen und einseitig FSLN-Mitglieder zu bevorzugen.

Die FSLN-Regierung verfolgte von Beginn an auch in den Geberbeziehungen einen anderen Ansatz. Unter Bezugnahme auf die Pariser Deklaration erklärte Ortega, dass die Geber zu viel Einfluss in nationale Politiken gewonnen hätten und dass die Regierung selbst politische Zielrichtung und Prioritäten vorgeben wolle. Gleichzeitig verbesserten sich die Beziehungen zu Venezuela und Nicaragua begann, Unterstützung in beträchtlichem Ausmaß zu erhalten.

Trotz der teilweise antiimperialistischen Rhetorik (siehe z.B. ABN 2007) ging die Regierung eine sehr pragmatische Beziehung mit den internationalen Finanzinstitutionen ein. Sofort nach Regierungsantritt verhan-

delte sie ein dreijähriges Abkommen mit dem IWF und befolgte gewissenhaft seine makroökonomischen Ratschläge. Die Regierung ratifizierte ebenfalls das zentralamerikanische Freihandelsabkommen mit den USA.

Die Beziehungen zu den bilateralen Gebern verschlechterten sich hingegen zusehends durch verschiedene politische Ereignisse. Ein Konfliktpunkt war der De-facto-Ausschluss zweier politischer Parteien von der Kandidatur zu den Gemeinderatswahlen 2008 aufgrund eines angeblichen Formfehlers. Ein weiterer Faktor waren die strikteren Registrierungsanforderungen für Nichtregierungsorganisationen. Die Differenzen kulminierten nach den Gemeinderatswahlen im November 2008, bei denen es starke Anzeichen einer Wahlfälschung gegeben hatte und der Forderung verschiedener Akteure nach einer Neuauszählung der Stimmen von der Regierung nicht nachgegeben worden war.

Ein weiteres strittiges Thema zwischen der Regierung und der traditionellen Gebergemeinschaft war die zunehmende Unterstützung, die Nicaragua ab 2007 im Rahmen des Energieabkommens aus Venezuela erhielt und die die Verhandlungsmacht der nicaraguanischen Regierung mit der traditionellen Gebergemeinschaft erhöhte. Diese Mittel betrugten 2009 laut nicaraguanischer Zentralbank 440 Millionen US-Dollar und damit etwa ein Drittel des nicaraguanischen Staatshaushaltes. Problematisch erscheint, dass es in der Öffentlichkeit nicht klar ist, ob es sich bei diesen Mitteln um eine Schenkung/Investition oder einen Kredit handelt (Acevedo/Küblböck 2010) und sich somit die Schuldenlast Nicaraguas erhöht. Die Mittel werden jedenfalls von Seiten der nicaraguanischen Regierung als private Investitionen deklariert und nicht in das staatliche Budget inkludiert. Aus öffentlich zugänglichen Dokumenten ist es nicht möglich, die genaue Verwendung der Mittel nachzuvollziehen. Nach Angaben von Regierungsvertretern werden die Mittel für Sozialausgaben und Infrastrukturinvestitionen verwendet. Vertreter der venezolanischen Regierung halten fest, dass die Kooperation dem Aufbau von produktiven Strukturen in Nicaragua dienen soll, insbesondere im Bereich Energie und Infrastruktur sowie im Bereich der Nahrungsmittelproduktion. Von Seiten regierungskritischer Medien kommt der Vorwurf, dass die Mittel teilweise zur privaten Bereicherung im FSLN-Umfeld genutzt würden (Olivares 2011).

6. Budgethilfe unter Ortega

Nach einer Übergangsperiode von wenigen Monaten wurden von der FSLN-Regierung die Prozesse der Budgethilfe und der strukturierte Dialog mit den Gebern wieder aufgenommen. Die Regierung entwarf einen neuen nationalen Entwicklungsplan, der im Frühjahr 2008 präsentiert wurde. Im Herbst 2008 wurde der Plan von der Regierung durch eine Performance-Assessment-Matrix ergänzt, die den Versuch beinhaltete, diese von einer Wunschliste in ein realistisches Monitoring-Instrument zu verwandeln. Die Matrix enthielt insgesamt 47 Ziele und Indikatoren (Europäische Kommission 2009). Von Regierungsvertretern wurde in Interviews (Jaentschke, Guevara 2009) kritisch bemerkt, dass die einzelnen Geber zusätzlich zur Matrix noch eigene Konditionalitäten auferlegten. Sowohl der Entwicklungsminister der Bolaños-Regierung, Mauricio Gomez, als auch der der FSLN-Regierung, Valdrack Jaentschke, kritisierten in Interviews (Gomez, Jaentschke 2009) die Geberpraxis in Nicaragua als stark widersprüchlich zu den Ownership- und Alignment-Prinzipien der Pariser Erklärung.

Die FSLN-Regierung unternahm weitere Schritte in Richtung Verbesserung sowie Aneignung der Budgethilfeprozesse, wie z.B. die Stärkung des Finanzministeriums sowie die Beteiligung von Sektorministerien an den Verhandlungen. Die unter Bolaños erreichte Qualitätsverbesserung der öffentlichen Finanzen wurde beibehalten und – weiterhin mit starker Unterstützung durch die Geber – weitergeführt (PEM Consult 2009). Trotz dieser Fortschritte kam es zu einer Verschlechterung der Beziehungen mit der Gebergemeinschaft, da durch gleichzeitige Regierungsmaßnahmen deren Einfluss reduziert werden sollte, diese sich aber an die privilegierte Behandlung durch die vorherige Verwaltung gewöhnt hatte (Europäische Kommission 2009).

Die Diskussionen, die innerhalb der Budgethilfegruppe geführt wurden, konzentrierten sich zunehmend auf die politischen Vorgänge im Land (Bürgermachtsräte, Abtreibungsverbot, politische Parteien), eingenommene Positionen variierten oft je nach persönlichem und politischem Hintergrund der verschiedenen GebervertreterInnen. In Interviews (Overaas, Bischof 2009) kritisierten einige von ihnen selbst diese Entwicklung und thematisierten die Frage der Grenzen bei der Involvierung von

Gebern in nationale Politiken sowie die Vernachlässigung ihrer eigentlichen Aufgaben, nämlich das Verfolgen der Fortschritte zur Armutsminderung und anderer Kriterien der PAM.

Die Kombination aus einer zunehmenden Skepsis der Geber bezüglich des Respekts der „fundamental principles“ (Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte), den für die traditionellen Geber unkontrollierbaren Hilfsflüssen aus Venezuela sowie dem Ende der privilegierten Behandlung führten schließlich ab dem Jahr 2008 zu einem allmählichen Rückzug der Geber aus der Budgethilfe. Als Gründe wurden durchwegs die Sorgen um den Respekt der Grundprinzipien genannt. Auch Geberländer wie etwa Norwegen oder die Schweiz, die für mehr Flexibilität und Geduld plädierten, gerieten zunehmend unter Druck, ihre Budgethilfe einzustellen. Die Geber konnten sich allerdings nicht auf gemeinsame Forderungen an die Regierung zur Wiederaufnahme der Zahlungen einigen. Im Jahr 2009 blieb die bilaterale allgemeine Budgethilfe suspendiert, Sektorbudgethilfen wurden zum Teil ausbezahlt. Die Budgethilfegruppe wurde offiziell im Mai 2010 aufgelöst, als das gemeinsame Finanzierungsabkommen, das die Basis für die Budgethilfe bildete, auslief und nicht erneuert wurde.

Währenddessen wurden die makroökonomische Stabilität und damit die guten Beziehungen zum IWF aufrechterhalten, der 2009 zum ersten Mal ein Budgethilfedarlehen an Nicaragua vergab. Auch die Weltbank und die Interamerikanische Entwicklungsbank gewährten weiterhin Budgethilfe in Form von Krediten. Damit ersetzten De-facto-Kredite von internationalen Finanzinstitutionen die suspendierten Budgethilfeszuschüsse der bilateralen Geber. Die dadurch wieder steigende Auslandsverschuldung kann in Anbetracht des vor kurzem erhaltenen Schuldenerlasses im Rahmen der internationalen Entschuldungsinitiativen HIPC und MDRI als problematisch angesehen werden.

Tabelle 1: EZA und Budgethilfe in Nicaragua, 2006–2009, in Mio US-Dollar

	2006	2007	2008	2009
Total External Aid	630.3	683.0	560.4	589.4
Amount of which was GBS and BoP Support	194.5	194.1	60.7	133.4
Amount of which was grants	n.a.	119.8	31.8	16.6
Amount of which was loans	n.a.	74.3	28.9	116.8

Quelle: BCN 2009, 2010

Es gibt Hinweise, dass andere Empfängerländer wie etwa Ruanda oder Uganda von den Gebern in Hinblick auf Governance wesentlich großzügiger behandelt werden und dass ein kooperatives Verhalten des Partnerlandes eine größere Rolle spielt als die fehlende Wahrung von Demokratie und Menschenrechten (Erb 2010: 35). Insbesondere die stärkere außenpolitische Orientierung der nicaraguanischen Regierung in Richtung Venezuela könnte ein Grund für ein unnachgiebigeres Geberverhalten sein. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch der Vergleich mit den Budgethilfebeziehungen zu Äthiopien. Die äthiopische Regierung verletzte 2005 in ähnlicher Weise die in der JFA festgelegten Grundprinzipien. Es gab Anzeichen von Wahlfälschung sowie einen restriktiven und autoritären Umgang mit zivilgesellschaftlichen Organisationen. Dennoch führte dies nicht zu einer Suspendierung der Budgethilfe, sondern zur Überweisung der Mittel an einen Fonds, aus dem Sozialleistungen finanziert werden sollten. In diesem Fall war wohl das strategische Interesse der Gebergemeinschaft am Machterhalt der Regierungspartei ausschlaggebend für das kooperative Vorgehen (Bergthaller/Küblböck 2009).

Ende 2010 wurden in Nicaragua die Ergebnisse der neuesten Lebensstandard-Erhebungen veröffentlicht, die unabhängig voneinander Erfolge bei der Armutsminderung nachweisen. Die Regierung präsentierte des Weiteren Anfang 2011 beeindruckende Erfolgswahlen über gestiegene Einschulungs- und gesunkene Arbeitslosenraten. Diese werden allerdings von erfahrenen Experten als methodisch nicht nachvollziehbar kritisiert (Acevedo 2011a, 2011b) und sind wohl auch in Zusammenhang mit dem bereits begonnenen Präsidentschaftswahlkampf für die Wahlen Ende 2011

zu sehen. Es scheint aber ein Faktum zu sein, dass sich durch die verschiedenen Maßnahmen der Regierung die Armutszahlen und die soziale Situation im Vergleich zur Vorgängerregierung verbessert haben. Experten merken jedoch an (vgl. z.B. Acevedo 2010), dass angesichts der hohen Mittel, die der Regierung durch die Unterstützung Venezuelas zur Verfügung stehen, die Fortschritte bedeutend größer sein könnten.

7. Schlussfolgerungen

Budgethilfe ist ein Entwicklungsfinanzierungsinstrument, von dem gesteigerte Wirksamkeit aufgrund höherer Eigenverantwortlichkeit, besserer Geberkoordination und höherer Vorhersehbarkeit erwartet wird. In Nicaragua konnte das Instrument diese Erwartungen nicht erfüllen. Wie bisherige Erfahrungen auch in anderen Ländern (vgl. Odén/Wohlgemuth 2011) zeigen, ist der Einsatz von Budgethilfe weitaus stärker als andere Finanzierungsinstrumente abhängig von politischen Dynamiken – sowohl im Geber- als auch im Empfängerland. GebervertreterInnen betonten in Interviews (Goldstein, Wessel 2009), dass der Druck und die Aufmerksamkeit im Herkunftsland in Bezug auf Budgethilfe größer sei als etwa bei Projektfinanzierungen. Auch wenn wie in Nicaragua Budgethilfe nur einen kleinen Teil des Budgets des Empfängerlandes sowie der jeweiligen Gebermittel für dieses Land ausmachte, wurden mit einem Mal alle politischen Vorgänge im Empfängerland in die Bewertung pro oder kontra Budgethilfe einbezogen. Die höhere Abhängigkeit der Budgethilfe von politischen Dynamiken und der vermehrte Anspruch an Geberkoordination hatte in Nicaragua zudem ein Geber-„Herdenverhalten“ zur Folge: Geber, die wie etwa Norwegen oder die Schweiz grundsätzlich für eine abwartende Haltung plädierten, gerieten zunehmend – auch durch Akteure in ihren eigenen Ländern wie etwa Medien oder Oppositionsparteien – unter Druck, ihre Budgethilfe ebenfalls einzustellen.

Die Modalität Budgethilfe macht den der Pariser Deklaration innewohnenden Widerspruch zwischen dem Ownership-Prinzip und dem höheren Einfluss der Geber deutlich und verstärkt diesen. Über Budgethilfe kommt es durch die stärkere Einbindung der Geber in nationale Prozesse zu einer „Politisierung“ der EZA. Zudem führt das „ganging up“

(Odén/Wohlgemuth 2011: 25), also die verstärkte Koordinierung von Reaktionen innerhalb der Gebergemeinschaft, zu einer weiteren Verstärkung des Machtungleichgewichts in den EZA-Beziehungen. Zunehmend wird von den Empfängerregierungen der Budgethilfedialog als Eingriff in ihre Souveränität bezeichnet – während die behandelten Themen von Gebern als grundlegend für die Kooperation bezeichnet werden (Odén/Wohlgemuth 2011; Interviews Jaentschke, Guevara 2009).

In Nicaragua wurde sowohl von Geberseite als auch von RegierungsvertreterInnen wiederholt die vage Definition der Governance-Kriterien kritisiert, die den Gebern einen breiten Interpretationsspielraum gewährt, wodurch die Reaktion auf bestimmte politische Entscheidungen nicht einschätzbar ist. Gerade das Beispiel Nicaragua zeigt, dass eine kooperative Haltung der Empfängerregierung und eine Anpassung an die Geber-Vorstellungen deren Toleranz für fehlende Verbesserungen sozialer Indikatoren erhöhte. Die Hoffnung, dass Budgethilfe vorhersehbarer als andere Hilfsmodalitäten ist, hat sich jedenfalls als trügerisch erwiesen.

Das Beispiel Nicaragua zeigt, dass die der Pariser Erklärung zugrundeliegende Annahme, dass „Good Governance“ und Armutsminderung sich einander bedingen, zumindest kurzfristig nicht zutrifft und es dadurch zu einem Trade-off zwischen diesen Zielsetzungen kommen kann (Dijkstra/Grigsby 2010; Steiner 2010). In Nicaragua scheinen für die traditionelle Gebergemeinschaft Governance-Kriterien den Vorrang vor sozialen Indikatoren erhalten zu haben.

Die Frage des Umgangs mit dem häufig fehlenden Konsens bezüglich des Entwicklungsrahmens wird ein Schlüssel in zukünftigen Diskussionen über Budgethilfe sein. Eine präzisere Definition von Governance-Kriterien könnte dazu ebenso beitragen wie ein offenerer Diskurs über die Eigeninteressen der Geber und, in diesem Zusammenhang, über ihre Motive für oder gegen die Gewährung von Budgethilfe. Der große Druck für die Geber, Erfolgsgeschichten über neue Hilfsmodalitäten zu präsentieren, ist allerdings für eine offene Diskussion über Lehren und Weiterentwicklungen nicht förderlich.

1 Der Artikel basiert unter anderem auf einer Studie, die die Autorin in Kooperation mit Adolfo Acevedo 2010 verfasst hat (Acevedo/Küblböck 2010).

Literatur

- Acevedo, Adolfo (2007): Nicaragua y el FMI 1991–2007: 16 años perdidos. <http://www.peacelink.it/latina/docs/2738.pdf>. 10.4.2011
- Acevedo, Adolfo (2010): Notas sobre un Documento Oficial sobre gasto social, pobreza y otros tópicos. <http://lista.ccer.org.ni/pipermail/boletincc/2010-November/004276.html>, 17.3.2011.
- Acevedo, Adolfo (2011a): Informe sobre las Cifras de Matricula 2011. Mimeo, Managua.
- Acevedo, Adolfo (2011b): Análisis de Cifras de Desempleo 2011. Mimeo, Managua.
- Acevedo, Adolfo/Karin Küblböck (2010): Political Economy of the Budget Process in Nicaragua. ÖFSE Edition 16. Wien: ÖFSE.
- ABN – Agencia Bolivariana de Noticias (2007): Daniel Ortega insta a naciones latinoamericanas a unirse contra el imperialismo, 20.7.2007. <http://www.aporrea.org/internacionales/n98287.html>, 17.3.2011.
- BCN – Banco Central de Nicaragua (2009): Informe de cooperación Externa 2008. Managua: BCN.
- BCN – Banco Central de Nicaragua (2010): Informe de cooperación Externa 2009. Managua: BCN.
- Bergthaller, Martina/Küblböck, Karin (2009): Budgethilfe in Äthiopien – ein Dilemma für die Gebergemeinschaft. ÖFSE Workingpaper 25. Wien: ÖFSE. http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP25_Budgethilfe.pdf, 17.3.2011.
- Olivares, Iván (2011): Tras la ayuda se oculta la corrupción. In: Confidencial, 7.3.2011. <http://www.confidencial.com.ni/articulo/3414/tras-ayuda-venezolana-se-oculta-la-corrupcion>, 17.3.2011.
- Dijkstra, Geske/Grigsby, Arturo (2010): An Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005–2008. <http://repub.eur.nl/res/pub/22030/Final%20report%20GBS%20-%20digital%20version.pdf>, 17.3.2011.
- Erb, Sebastian (2010): Budgethilfe und Governance. In: Schnipkoweit, Iva/Schützhöfer, Timm (Hg.): Der „neue Sandinismus“ in Nicaragua: Autoritärer Selbstbedienungsstaat oder neues Entwicklungsmodell? Working Papier 2/2010, Universität Kassel. http://www.international.uni-kassel.de/de/oneworldperspectives/pdf_owp/OWP_Web_Schuetzhofer_Schnipkoweit.pdf, 17.3.2011.
- Europäische Kommission (2009): Evaluation of European Commission's Cooperation with Nicaragua 1998–2008. Final Report. http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2009/1271_docs_en.htm, 17.3.2011.
- IDS (2006): Joint Evaluation of Budget Support. Nicaragua. <http://www.oecd.org/dataoecd/17/46/37420143.pdf>, 17.3.2011.
- Koeberle, Stefan/Stavreski, Zoran (2006): Budget Support: Concept and Issues. In: Koeberle, Stefan/Stavreski, Zoran/Walliser, Jan (Hg.): Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons. Washington, DC: World Bank, 3-26.

- Küblböck, Karin/Langthaler, Margarita/Six, Clemens (2006): Budgethilfe als Entwicklungspolitische Strategie – Grundlagenpapier zur internationalen Diskussion. ÖFSE Working Paper 14 .Wien: ÖFSE.
- Langthaler, Margarita (2006): Finanzierungsformen in der Bildungszusammenarbeit im Kontext von Education for All. ÖFSE Working Paper 11. Wien: ÖFSE.
- Odén, Bertil/Wohlgemuth, Lennart (2011): Where is the Paris Agenda heading? Changing relations in Tanzania, Zambia and Mozambique. [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/o/8309896E0E8AD2C5C125783F00477352/\\$FILE/bn21-aid%20effectiveness.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/o/8309896E0E8AD2C5C125783F00477352/$FILE/bn21-aid%20effectiveness.pdf), 17.3.2011.
- OECD/DAC (2005): Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. <http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf>, 17.3.2011.
- PEM Consult (2009): Evaluación del proyecto Credito para Asistencia Tecnica al Sector Publico (PSTAC), April 2009, http://www.exitonicaragua.net/sites/default/files/Eval_Public_Sector_Reform_2009.pdf. 10.4.2011.
- Six, Clemens (2008): Was bedeutet Wirksamkeit von Entwicklung? Ein begriffsorientiertes Diskussionspapier, ÖFSE Working Paper 21. http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP_Wirksamkeit_Entwicklung.pdf, 17.3.2011.
- Six, Clemens/Küblböck, Karin/Perchthaler, Andrea (2009): 23 „Neue Geber“. Perspektiven für die (österreichische) Entwicklungspolitik. ÖFSE-Working Paper 23. Wien: ÖFSE. http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP_neue_geber.pdf, 17.3.2011.
- Steiner, Klaus (2010): Challenges of Budget Support from a Donor Perspective. In: Küblböck, Karin/Kolm, Isabella (2010): Between Policy Dialogue and Poverty Reduction. Tagungsdokumentation der gleichnamigen Veranstaltung vom 17.11.2011, 19-21. http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/Tagungsdoku_17_11_2010.pdf, 17.3.2011.
- Transparency International (2004): Global Corruption Report. http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2004, 17.3.2011.
- Weltbank (2008): Nicaragua Public Expenditure Review 2001–2006 – Report No 39807-NI. Washington, DC: Weltbank.

Liste der im Artikel angeführten Interviewpartner

(alle Interviews geführt in Managua im Oktober 2009)

Peter Bischof, Regional Director of Swiss Cooperation for Central America

Mendel Goldstein, Head of Delegation of European Union in Nicaragua

Mauricio Gomez, Former Vice Minister for External Affairs

Alberto Guevara, Minister of Finance

Valdrack Jaentschke, Vice-Minister for External Affairs

Ole Overaas, Head of Cooperation of Norwegian Delegation in Nicaragua

Hans Wessels, Head of Cooperation of Dutch Embassy in Nicaragua

Abstracts

Nach einem Regierungswechsel 2002 wurde Nicaragua zu einem Vorzeigeland der Pariser Agenda für die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit. In diesem Kontext wurde auch das Finanzierungsinstrument Budgethilfe eingeführt. Das Beispiel Nicaragua zeigt, dass die der Pariser-Agenda-Erklärung zugrundeliegende Annahme, dass „Good Governance“ und Armutsminderung sich einander bedingen, zumindest kurzfristig nicht zutrifft und es dadurch zu einem Trade-off zwischen diesen Zielsetzungen kommen kann. In Nicaragua scheinen für die traditionelle Gebergemeinschaft Governance-Kriterien den Vorrang vor sozialen Indikatoren erhalten zu haben.

After a change in government in 2002, Nicaragua became a pilot country for the Paris Agenda for Aid Effectiveness. In this context, the aid modality budget support has been introduced. The example of Nicaragua shows, however, that the implicit assumption of the Paris Agenda, that good governance leads to poverty reduction, must not necessarily be true and that there can be a trade-off between those objectives. In Nicaragua, governance criteria seem to have been prioritized vis-à-vis social indicators.

Karin Küblböck

Österreichische Forschungstiftung für Internationale Entwicklung
(ÖFSE)

Sensengasse 3

A-1090 Wien

k.kueblboeck@oefse.at