

DEUTSCHER BUNDESTAG

16. Wahlperiode
Ausschuss für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

Berlin, 21. Juni 2006

Tel.: 227-33011 (Sekretariat)
Fax: 227-36008 (Sekretariat)

Mitteilung

**Achtung!
Geänderte Anfangszeit!**

Die 17. Sitzung
des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
findet statt am

Mittwoch, 28. Juni 2006, 10:30 bis 13:30 Uhr
Sitzungsort: Paul-Löbe-Haus, Berlin
Sitzungssaal: E.800

Tel. 227-30304 (Sitzungssaal)
Fax 227-36304 (Sitzungssaal)

Öffentliche Anhörung zu Thema

„Regierungsführung als Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit“

Sachverständige:

Sabine Donner	Bertelsmann-Stiftung
Dr. Peter Eigen	Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)
Dr. Stephan Klingebiel	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
Dr. Stefan Mair	Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)
Klaus Heidel	Werkstatt Ökonomie e.V.

1. Vorbemerkung

Generalsekretär Kofi Annan berichtete der UN-Vollversammlung im Jahr 1998: „Good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development.“ Der amtierende Präsident Costa Ricas, Oscar Arias, definiert Good Governance in einem Aufsatz für die Zeitschrift „Entwicklung und Zusammenarbeit“ wie folgt: „Good Governance bedeutet den verantwortungsbewussten Umgang mit den natürlichen Ressourcen und die Achtung der grundlegenden Menschenrechte. Good Governance ist, wenn die Polizei die Sicherheit der Menschenrechte wirksam garantiert, und wenn Staatsbedienstete ihr Amt dazu nutzen, um den Bürgern zu dienen, statt sich selbst zu bereichern. Good Governance bedeutet eine Wirtschafts- und Sozialpolitik, die den Nutzen der ganzen Gesellschaft anstrebt und nicht nur einer bestimmten Gruppe.“

Good Governance wird häufig mit „guter Staatsführung“ oder auch „verantwortungsvoller Regierungsführung“ übersetzt. Ursprünglich bezog sich der Begriff Good Governance vor allem auf ein effizientes Management im öffentlichen Sektor, Rechenschaftspflichten und Kontrollen, Dezentralisierung und Transparenz. Heute bezieht sich Good Governance nicht nur auf das Handeln von Regierungen, sondern auch auf das Zusammenspiel von Staat und Zivilgesellschaft.

Wichtige Elemente von Good Governance sind:

- verantwortungsvoller Umgang des Staates mit politischer Macht, Beteiligung der Bevölkerung an politischen Prozessen und die Achtung der politischen und bürgerlichen Menschenrechte,
- leistungsfähige öffentliche Institutionen und verantwortungsvoller Umgang des Staates mit öffentlichen Ressourcen, Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie
- Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit.

Gute Regierungsführung orientiert sich bei allen Entscheidungen an den Prinzipien der Nachhaltigkeit.

Seit den 1990er Jahren ist sich die internationale Gebergemeinschaft darüber einig, dass Good Governance eine wichtige Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung und die Bekämpfung von Armut ist. Die Bedeutung von Good Governance wurde auch in der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen und auf der UN-Konferenz in Monterrey

anerkannt. Dementsprechend hat sich der Deutsche Bundestag in der 14. Legislaturperiode im Rahmen der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ eingehend mit dem Thema Good Governance beschäftigt und entsprechende Empfehlungen ausgesprochen.

2. Problemstellung

Mit dem Bertelsmann Transformationsindex (BTI) ist ein globales Ranking zur Qualität von Demokratie, Marktwirtschaft und politischen Gestaltungsleistungen in Entwicklungs- und Transformationsländern entwickelt worden. Danach werden 62 Prozent der Weltbevölkerung inzwischen demokratisch regiert. Weltweit auf alle Regionen verteilt gibt es aber immer noch 48 autoritäre oder autokratische Staaten, die ein großes Beharrungsvermögen aufweisen. Vornehmlich in diesen Ländern sind Bad Governance und Bad Performance anzutreffen, die eine große Herausforderung für die EZ darstellen. Eine Erscheinungsform von Bad Governance ist z. B. Korruption. Die Weltbank schätzt, dass weltweit mindestens eine Billion Dollar an Bestechungsgeldern gezahlt werden. Dies sind fünf Prozent der gesamten jährlichen Leistungen der Weltwirtschaft.

3. Zielsetzungen der Anhörung und Vorgehensweise

Die Komplexität des Themas Good Governance verlangt im Rahmen einer parlamentarischen Anhörung notwendigerweise pragmatische Eingrenzungen. Zielsetzungen der Anhörung sind:

- sich über den Bertelsmann-Transformationsindex (BTI) zu informieren und mit Korruptionsbekämpfungsstrategien in Entwicklungsländern am Beispiel der Extractive Industries Transparency Initiative auseinander zu setzen,
- über die Weiterentwicklung des Förderschwerpunktes Good Governance im Rahmen der bilateralen deutschen EZ zu diskutieren,
- sich im Kontext von Good Governance mit Budget- und Programmfinanzierung als neuen Ansatzpunkten der EZ zu beschäftigen,
- die Bedeutung der zivilgesellschaftlichen Partizipation für den Good Governance-Prozess darzustellen und

- im Falle anhaltender Bad-Governance-Strukturen Sanktionsmöglichkeiten zu erarbeiten, die zu Good Governance führen ohne dabei der armen Bevölkerungsschicht zu schaden.

Die Anhörung gliedert sich daher in folgende vier Hauptthemen:

- Informationsaustausch über den Bertelsmann Transformationsindex, ein weltweites Ranking des friedlichen und nachhaltigen Wandels zu marktwirtschaftlicher Demokratie und zu Good Governance,
- Informationsaustausch und Diskussion über Korruptionsbekämpfung in Entwicklungsländern am Beispiel der Extractive Industries Transparency Initiative,
- Förderung von Good Governance durch die bilaterale deutsche EZ und
- Informationsaustausch und Diskussion zum Thema Budget- und Programmfinanzierung in Zusammenhang mit Good bzw. Bad Governance in Entwicklungsländern.

Im Rahmen der dreistündigen Anhörung stehen nach einer jeweils 15-minütigen Einführung in die betreffende Thematik durch die Sachverständigen weitere 30 Minuten für Informationsfragen und die anschließende Diskussion zur Verfügung.

4. Fragenkatalog

4.1 Fragen an alle Sachverständigen

- Welche wirksamen Maßnahmen (Sanktionsinstrumente) sollten im Falle von Bad Governance implementiert werden, um Good Governance zu fördern/erzwingen, ohne dass dabei die arme Bevölkerungsschicht in Mitleidenschaft gezogen wird?
- Welche konkreten Beiträge können die jeweiligen nationalen Parlamente sowie die Zivilgesellschaft leisten, um Good Governance zu fördern bzw. Bad Governance zu vermeiden?

4.2 Fragen an einzelne Sachverständige

4.2.1 Bertelsmann Transformationsindex: Frau Sabine Donner, Bertelsmann Stiftung

Wie wird der Transformationsindex eines Landes gemessen? Führen Sie bitte ein entsprechendes Länderbeispiel auf.

Der Transformationsindex stellt ein relativ neues Messinstrument dar. Wie ist bisher die Bereitschaft der untersuchten Länder zur Zusammenarbeit sowie die Reaktion auf das eigene Ranking im Allgemeinen zu bewerten? Ein älterer Index, der von der Nichtregierungsorganisation „Transparency International“ entwickelt wurde, misst den Korruptionswert eines Landes. Welche Vorteile sehen Sie beim Transformationsindex gegenüber dem Korruptionsindex?

Welche Möglichkeit sehen Sie für die bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit, den Transformationsindex zu beeinflussen? Wo liegen bisherige Defizite und nachweisbare Erfolge bei der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit?

4.2.2 Korruptionsbekämpfung in Entwicklungsländern am Beispiel der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI): Dr. Peter Eigen, Vorsitzender von EITI

Gibt es einen empirischen Zusammenhang zwischen Besoldungsstrukturen und Korruptionsanfälligkeit von Bediensteten im öffentlichen Sektor?

Wie schätzen Sie die jüngsten Bestrebungen mehrerer lateinamerikanischer Staaten ein, ihre Rohstoffmärkte zu verstaatlichen? Welchen Einfluss wird diese Entwicklung auf die Korruptionssituation eines Landes haben? In diesem Zusammenhang wäre es interessant zu wissen, welche konkreten Maßnahmen Sie vorschlagen, damit Regierungen ihre Einnahmen aus dem Rohstoffsektor tatsächlich für den Kampf gegen die Armut im eigenen Land einsetzen.

Der mexikanische Präsident Vicente Fox hat im Kampf gegen Korruption in Mexiko einen „bottom-down Ansatz“ eingeleitet. Wie beurteilen Sie dieses Vorgehen?

Anfang 2006 sind die IFC-Leitlinien der Weltbank reformiert worden. Wie beurteilen Sie diese Änderungen?

4.2.3 Budget- und Programmfinanzierung als neue Ansatzpunkte der EZ: Dr. Stephan Klingebiel, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Ein wesentlicher Aspekt guter Regierungsführung ist der verantwortungsvolle Umgang mit öffentlichen Ressourcen in den Partnerländern. Die Weltbank stellt inzwischen mehr als 19 Prozent und die EU-Kommission etwa 25 Prozent ihrer Zusammenarbeit als Budgethilfe oder Programmfinanzierung bereit. Kritik an allgemeiner oder sektorbezogener Budgethilfe sowie an Gemeinschaftsfinanzierungen durch multi- und bilaterale Geber bezieht sich im Wesentlichen auf mangelhaftes öffentliches Budgetmanagement und fehlende Strukturen der Rechenschaftslegung in vielen Partnerländern. Es wird in diesem Zusammenhang auf die hohen Risiken einer Zweckentfremdung bzw. Veruntreuung von Mitteln hingewiesen. Die Risikobewertung der Budgethilfe durch die Geber hat inzwischen zur Entwicklung zahlreicher Instrumente für die Analyse des öffentlichen Finanzwesens und seiner Mängel in den Partnerländern geführt. Wie weit sind die Bemühungen um die Entwicklung von standardisierten Analyseinstrumentarien gediehen und gibt es inzwischen gemeinsame Reformstrategien und Aktionspläne der Geber für die Verbesserung des Budgetmanagements in den Partnerländern?

Eine effektive Haushaltskontrolle durch übergeordnete Regierungs- und Verwaltungsstellen, Rechnungshöfe, Parlamente und die Zivilgesellschaft findet in den meisten Partnerländern kaum statt, sodass politische oder rechtliche Sanktionen für die Nichteinhaltung nationaler Budgets üblicherweise ausbleiben. Mit welchen Maßnahmen sollte die bilaterale deutsche EZ Partnerländer unterstützen, um in diesem Bereich zu Lösungen zu kommen?

Bei der Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategien (PRS) in den Partnerländern konnte in der Vergangenheit oft ein fehlender Bezug zu den de facto vorhandenen Budgets für investive bzw. Entwicklungsausgaben festgestellt werden. Hat sich diese Problematik inzwischen entschärft?

Inwieweit konnten inzwischen die Auszahlungsrhythmen der multilateralen und der bilateralen deutschen EZ im Rahmen der Umsetzung der Pariser Erklärung zur Geberharmoni-

sierung mit den in den Partnerländern bestehenden Haushaltskalendern synchronisiert werden?

Kann nach den bisher gemachten Erfahrungen mit allgemeiner oder sektorbezogener Budgethilfe sowie mit Gemeinschaftsfinanzierungen durch multi- und bilaterale Geber eine erste Zwischenbilanz gezogen werden, die diese neuen Instrumente im Hinblick auf ihre komparativen Vorteile bewertet?

4.2.4 Transformation von Bad Governance in Good Governance: Dr. Stefan Mair, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Welche entwicklungspolitischen Instrumente bzw. weiteren Instrumente der auswärtigen Politik sind aus Ihrer Sicht geeignet, bei der Transformation von Bad Governance in Good Governance wesentliche unterstützende Akzente zu setzen?

Sehen Sie konkrete Ansatzpunkte im Kontext afrikanischer und/oder islamisch geprägter Staatswesen, wo diese Instrumente erfolgreich eingesetzt wurden oder Erfolg versprechend umgesetzt werden könnten.

Wie kann ein Geberland durch seine bilaterale Entwicklungszusammenarbeit wirksam darauf hinwirken, Good Governance zu fördern bzw. einzufordern und Bad Governance entgegenzuwirken?

Wie sollte die internationale Gebergemeinschaft auf Korruption in den Regierungsrängen von Entwicklungsländern reagieren? Welche Sanktionen halten Sie für angemessen?

Welcher Art sollte die Entwicklungszusammenarbeit sein, wenn eindeutige Korruptionsvorwürfe gegen die Regierung von Entwicklungsländern vorliegen?

4.2.5 Bedeutung der zivilgesellschaftlichen Partizipation: Klaus Heidel, Werkstatt Ökonomie e. V.

Inwiefern müssen bei der Definition von „Good Governance“ als Fördervoraussetzung für Entwicklungszusammenarbeit die soziökonomischen Rahmenbedingungen von Entwicklungsländern besonders berücksichtigt werden?

Sind die Informationen des Bertelsmann Transformationsindex zu den Kriterien „Politische Partizipation“ und „Politische und gesellschaftliche Integration“ ausreichend aussagekräftig?

Zu den Kernaufgaben von „Good Governance“ gehört Armutsbekämpfung im Sinne einer Verwirklichung von Menschenrechten. Welche Defizite gibt es hierbei?

**4.2.6 Förderbereich Good Governance:
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
(verteilt als Ausschussdrucksache 16(19)77)**

Im November 2003 wurde entschieden, Förderung von Good Governance durch die EU-Kommission in einem einheitlichen Ansatz zu bündeln. Außerdem wurden Anstrengungen unternommen, einheitliche Leitlinien und Standards für die Förderung im Governance-Bereich festzulegen. Wie sind die konkreten Arbeitsfortschritte in diesem Bereich zu beurteilen?

Die EU-Kommission ist seit einigen Jahren dazu übergegangen, in ihren Budgethilfeprogrammen leistungsabhängige Auszahlungstranchen einzuführen, um die EZ stärker auf Ergebnisse und Wirkungen zu orientieren. Bis Ende 2003 hat die EU-Kommission ca. 30 Budgethilfefinanzierungen bewilligt, die leistungsabhängige Elemente enthalten. Welche praktischen Erfahrungen wurden bisher mit diesem neuen Vorgehen gemacht?

Die Bundesregierung hat im Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung die zentrale Bedeutung von Good Governance anerkannt und die Förderung von Good Governance zu einem Schwerpunkt der deutschen EZ ausgebaut. Mit 32 Kooperationsländern wurden gezielt Maßnahmen zur Förderung von Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentlicher Verwaltung vereinbart. Wie sind die bisherigen konkreten Erfahrungen in diesem Förderbereich zu bewerten?

Durch die im DAC vereinbarte neue übersektorale Kennung „Participatory Development und Good Governance“ stehen Zahlen über den Anteil der bilateralen Maßnahmen zur Verfügung, die primär oder durch entsprechende Sekundärziele für diesen Förderbereich verwendet werden. Wie hat sich die Förderung von Good Governance durch die deutsche EZ relativ und absolut in den letzten fünf Jahren entwickelt?

Im BMZ-Konzept zur Förderung von Good Governance vom Juni 2002 wird als zukünftige Herausforderung für die multi- und bilaterale EZ genannt, das systemisch angelegte Förderkonzepte und -programme zu entwickeln sind, die das Thema in der gesamten Breite und Tiefe operationalisieren, weil sich Good Governance nicht durch Einzelprojekte erreichen lässt. Ist die deutsche EZ in diesem Zusammenhang in den letzten Jahren deutlich vorangekommen?

Im BMZ-Konzept zur Förderung von Good Governance vom Juni 2002 wird darauf hingewiesen, dass es an der Zeit sei, eine Zwischenbilanz zum Umgang mit schwierigen Partnern und Ländern mit schlechten politischen Rahmenbedingungen (poor performers) zu ziehen. Liegt diese Zwischenbilanz inzwischen vor?

Ein großes Entwicklungshindernis, das Ressourcen verschlingt, willkürlich Rechte aufhebt und seinen Platz zumeist in öffentlichen Institutionen der Partnerländer hat, ist die Korruption. Zu welchen praktischen Ergebnissen hat der auf dem G8-Gipfel im Juni 2003 verabschiedete Aktionsplan „Bekämpfung von Korruption und Verbesserung von Transparenz“ bisher geführt?

Thilo Hoppe, MdB
Vorsitzender