

**Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung**

**Kurzprotokoll**

**48. Sitzung**

Berlin, den 07.11.2007, 9.00 bis 12.00 Uhr

Sitzungsort: Berlin

Sitzungssaal: Paul-Löbe-Haus, Raum E.800

**Vorsitz: Thilo Hoppe, MdB**

**Einzigster Punkt der TAGESORDNUNG:**

**Öffentliche Anhörung zum Thema**

„Chancen, Risiken und Perspektiven von Budgethilfe  
in der Entwicklungszusammenarbeit“

**Liste der Sachverständige:**

1. Themenkomplex:

**Chancen und Risiken von multi- und bilateraler Budgethilfe**

Stefan Leiderer

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Prof. Dr. Peter Molt

Universität Trier, FB III/Politikwissenschaften

Prof. Dr. Walter Eberlei

Fachhochschule Düsseldorf

2. Themenkomplex:

**Rahmenbedingungen und Restriktionen für Budgethilfe in den Partnerländern**

Dr. Hans-Joachim Preuß

Deutsche Welthungerhilfe

3. Themenkomplex:

**Ergebnisse der Evaluierung von Budgethilfe der Europäischen Union**

Klaus Rudischhauser

EU-Kommission

4. Themenkomplex:

**Praktische Umsetzung von Deutscher Budgethilfe in einem Partnerland**

Britta Oltmann

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Uganda

Dr. Christoph Habammer

Bayerische Staatskanzlei

## **Anwesenheitsliste\***

### **Mitglieder des Ausschusses**

#### **Ordentliche Mitglieder des Ausschusses**

##### **CDU/CSU**

Dr. Bauer, Wolf  
Fischer (Göttingen), Hartwig  
Hübinger, Anette  
Klimke, Jürgen  
Müller (Gera), Bernward  
Dr. Nüßlein, Georg  
Pfeiffer, Sibylle  
Dr. Ruck, Christian

##### **SPD**

Groneberg, Gabriele  
Dr. Kofler, Bärbel  
Hilsberg, Stephan  
Dr. Raabe, Sascha  
Riemann-Hanewinkel, Christel  
Riester, Walter  
Weigel, Andreas  
Dr. Wodarg, Wolfgang

##### **FDP**

Dr. Addicks, Karl  
Königshaus, Hellmut

##### **DIE LINKE.**

Aydin, Hüseyin-Kenan  
Hänsel, Heike

##### **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Hoppe, Thilo  
Koczy, Ute

#### **Stellv. Mitglieder des Ausschusses**

##### **CDU/CSU**

Borchert, Jochen  
Dr. Brauksiepe, Ralf  
Flosbach, Klaus-Peter  
Frankenhauser, Herbert  
Fuchtel, Hans-Joachim  
Geis, Norbert  
Götz, Peter  
Vaatz, Arnold

##### **SPD**

Drobinski-Weiß, Elvira  
Dzembitzki, Detlef  
Hoffmann, Iris  
Kumpf, Ute  
Kolbow, Walter  
Schwabe, Frank  
Dr. Staffelt, Ditmar  
Wegener, Hedi

##### **FDP**

Meinhardt, Patrick  
Leibrecht, Harald

##### **DIE LINKE.**

Jelpke, Ulla  
Ulrich, Alexander

##### **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Kurth (Quedlinburg), Undine  
Ströbele, Hans-Christian

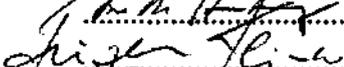
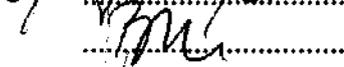
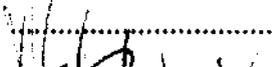
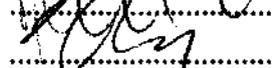
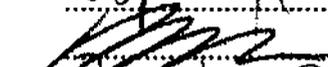
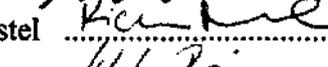
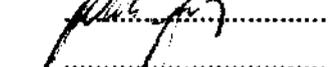
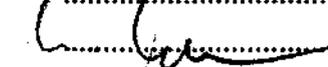
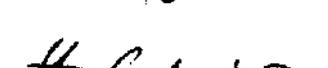
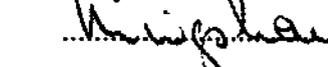
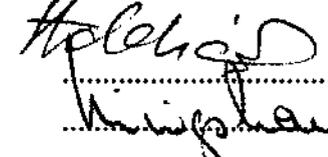
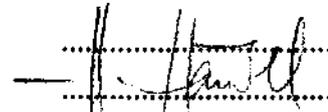
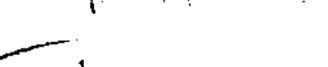
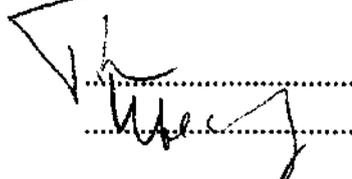
---

\*) Der Urschrift des Protokolls ist die Liste der Unterschriften beigelegt.

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Sitzung des Ausschusses Nr. 19 ( Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung )

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<b>CDU/CSU</b>		<b>CDU/CSU</b>	
Bauer Dr., Wolf		Borchert, Jochen	
Fischer (Göttingen), Hartwig		Brauksiepe Dr., Ralf	
Hübinger, Anette		Flosbach, Klaus-Peter	
Klimke, Jürgen		Frankenhauser, Herbert	
Müller (Gera), Bernward		Fuchtel, Hans-Joachim	
Nüßlein Dr., Georg		Geis, Norbert	
Pfeiffer, Sibylle		Götz, Peter	
Ruck Dr., Christian		Vaatz, Arnold	
<b>SPD</b>		<b>SPD</b>	
Groneberg, Gabriele		Drobinski-Weiß, Elvira	
Hilsberg, Stephan		Dzembitzki, Detlef	
Kofler Dr., Bärbel		Hoffmann (Wismar), Iris	
Raabe Dr., Sascha		Kolbow, Walter	
Riemann-Hanewinkel, Christel		Kumpf, Ute	
Riester, Walter		Schwabe, Frank	
Weigel, Andreas		Staffelt Dr., Ditmar	
Wodarg Dr., Wolfgang		Wegener, Hedi	
<b>FDP</b>		<b>FDP</b>	
Addicks Dr., Karl		Leibrecht, Harald	
Königshaus, Hellmut		Meinhardt, Patrick	
<b>DIE LINKE.</b>		<b>DIE LINKE.</b>	
Aydin, Hüseyin-Kenan		Jelpke, Ulla	
Hänsel, Heike		Ulrich, Alexander	
<b>BÜ90/GR</b>		<b>BÜ90/GR</b>	
Hoppe, Thilo		Kurth (Quedlinburg), Undine	
Koczy, Ute		Ströbele, Hans-Christian	

**Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (19)**

**Mittwoch, 07. November 2007, 12:00 Uhr**

**Fraktionsvorsitzende:**

**Vertreter:**

SPD	.....	.....
CDU/ CSU	.....	.....
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	.....	.....
FDP	.....	.....
DIE LINKE.	.....	.....

**Fraktionsmitarbeiter:**

**Fraktion:**

**Unterschrift:**

(Name bitte in Druckschrift)

Johanna-Gyll	FDP	Johanna-Gyll
Romeo	Grüne	Romeo
Ernstfeld	Grüne	Ernstfeld
Kristian	FDP	Kristian
.....	.....	.....
.....	.....	.....
.....	.....	.....



Beginn der Sitzung: 9.00 Uhr

**Der Vorsitzende, Abg. Thilo Hoppe (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**, eröffnet die Sitzung. Eine große Anzahl von Sachverständigen stellt uns heute ihr Fachwissen zur Verfügung. Die Sachverständigen haben einen Zeitrahmen von 7 Minuten für ihre Vorträge. Ich bitte darum, dass pro Fraktion in jeder Fragerunde eine Wortmeldung erfolgt, weil sonst der Zeitplan nicht einzuhalten ist.

Ich begrüße Herrn Stefan Leiderer vom DIE, Herrn Prof. Dr. Peter Molt von der Universität Trier und Herrn Prof. Dr. Walter Eberlei von der Fachhochschule Düsseldorf, von der Bundesregierung Frau Staatssekretärin Kortmann und vom BMZ Herrn Dr. Bonnet und Herrn Nieder und Frau Hoven. Bitte Herr Leiderer, Sie haben das Wort.

### **Chancen und Risiken von multi- und bilateraler Budgethilfe**

**Stefan Leiderer (DIE):** Zunächst einmal vielen Dank für die Einladung zu dieser Anhörung. Das Thema Wirksamkeit und neue Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit ist eines der Kernthemen am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), weswegen ich mich freue, mit der Expertise unseres Hauses für diese Anhörung von Nutzen sein zu können. Meine schriftliche Stellungnahme zu Ihrem Fragenkatalog liegt Ihnen vor. Ich möchte daher in meinem Statement eher in zusammenfassender Form auf diese Fragen eingehen und in erster Linie versuchen, das Instrument Budgethilfe vor dem Hintergrund Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit und der internationalen Diskussion um Wirksamkeit einzuordnen.

Den Hintergrund der Debatte um programmorientierte Ansätze und Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit bilden letztlich zwei zunächst einmal lose verbundene Diskussionsstränge. Das ist zum einen der Diskussionsstrang um die Millenniumsentwicklungsziele und die möglicherweise zur Erreichung dieser Ziele erforderlichen zusätzlichen Mittel, die u. a. über Budgethilfe umgesetzt werden sollen. Diese Diskussion ist zunächst einmal losgelöst von Debatten, ob Entwicklungsländer aus einer vermuteten Armutsfalle nur durch eine substantielle schnelle Steigerung von Mitteln befreit werden können oder ob eine Steigerung auch graduell möglich ist. Der zweite Diskussionsstrang, vor dem Budgethilfe als Instrument der EZ zu sehen ist, ist eine Debatte, die insbesondere seit Anfang der 90er sowohl im wissenschaftlichen Bereich als auch im praktischen Bereich der EZ an Intensität zugenommen hat, nämlich der um die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit im allgemeinen. Wenn man sich die Ergebnisse der

wissenschaftlichen Debatte zur Wirksamkeit von EZ über die letzten 40 Jahre anschaut, ist der Befund relativ ernüchternd. Es sind keine statistisch robusten Zusammenhänge zwischen EZ-Mitteln und Wirtschaftswachstum in den Empfängerländern festzustellen. Dafür gibt es selbstverständlich eine ganze Reihe von Gründen. Viele sind in der Methodik dieser Arbeiten und auch in der Datenlage zu suchen. Es gibt eine ganze Reihe von deutlichen Hinweisen, dass die traditionelle Form isolierter Projektarbeit in der Entwicklungszusammenarbeit schlicht nicht die systemischen und landesweiten Wirkungen auf aggregierten Makroebenen entfalten kann. Diese Form der traditionellen EZ ist sogar geeignet, die positiven Effekte, die mit Mittelzuflüssen verbunden sind, zumindest teilweise oder sogar vollständig zu kompensieren. Es können Probleme bei isolierten Projekten mit mangelnder Nachhaltigkeit auftauchen, mangelnde systemische Wirkung und negative Wirkungen auf institutionelle Kapazitäten und Governance-Empfängerländer, die dadurch entstehen, dass Geber doch eigene Prioritäten verfolgen, Parallelsysteme aufbauen und letztlich die staatlichen Systeme, die entwicklungsförderliche Politiken verfolgen müssten, unterminieren.

Um systemische Wirkungen von EZ ermöglichen zu können, sind systemischere Ansätze notwendig, der Mehrebenenansatz der deutschen EZ ist ein richtiger Schritt in diese Richtung. Das Problem der unkoordinierten Doppelarbeiten im Rahmen der EZ ist dadurch aber nicht vollständig zu lindern. Die Praxis zeigt, dass die Geber in der Regel doch tendenziell eigene Prioritäten umsetzen möchten und eine Lehre aus über 40 Jahren EZ ist sicherlich, dass Ownership der Partnerseite eines der ganz zentralen Voraussetzungen für Wirksamkeit und Entwicklung ist.

Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse ist im März 2005 die Paris Declaration on Aid Effectiveness von 35 Gebern, 56 Partnerländern, 26 internationalen Organisationen und 14 zivilgesellschaftlichen Gruppen unterzeichnet worden, die 5 Prinzipien formuliert, um zu einer wirksameren EZ kommen zu können. An erster Stelle steht Ownership, d. h. die Eigenverantwortung der Partnerseite, dann die Orientierung der Geber an den Prioritäten und Systemen der Partner, die Harmonisierung von Geberverfahren und Prozessen, Wirkungsorientierungen und schließlich gegenseitige Verantwortlichkeit von Gebern und Partnern.

Darüber hinaus identifiziert die Paris Declaration aber auch relativ konkret Wege, wie diese Prinzipien umgesetzt werden sollen und hebt auf Programme-Based Approaches (PBAs) ab. Die Erwartungen, die daran geknüpft werden, sind relativ hoch. Sie sollen einen Beitrag zur erhöhten Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit leisten, in dem sie die Rolle der Partner stärken, die Qualität der Regierungsführung positiv beeinflussen, die öffentliche

Verwaltung und die Haushaltssysteme effizienter gestalten und qualitativ verbessern und damit insgesamt die Fähigkeit der Partner erhöhen, Armut verringern zu können.

Es sind durchaus projektbasierte Ansätze im Rahmen von PBAs denkbar, auch Korbfinanzierungen und andere Formen von programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen. Die konsequenteste Form dieser PBAs sind Budgethilfen. Budgethilfen stellen direkte und zweckungebundene Haushaltszuschüsse dar, wodurch der Anteil von externen Mitteln, die Gegenstand im nationalen Haushaltsprozess in den Partnerländern sind, ansteigt. Kernbestandteil von Budgethilfen ist ein umfassender Politikdialog zwischen Gebern und Partnerregierungen, der unmittelbar auf die zentralen Politiken des Empfängerlandes und die entsprechende Gestaltung der öffentlichen Ausgaben abhebt. Im Rahmen dieses Politikdialogs werden Konditionalitäten vereinbart, an die sich die Auszahlung der Budgethilfen knüpft. Dabei werden im Idealfall zwischen Gebern und Partnern angestrebte Entwicklungsergebnisse vereinbart, ohne dass im Detail die Wege zu ihrer Erreichung festgeschrieben werden. Im Vordergrund von Budgethilfen stehen also Expost-Leistungskonditionalitäten. Es werden auch konkrete Politikreformen insbesondere im Bereich der öffentlichen Finanzen und des Budgetmanagements vereinbart. Diese werden im Rahmen von Budgethilfen durch flankierende Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit begleitet.

Im Idealfall werden also im Rahmen der Budgethilfe die Prinzipien der Paris Declaration dadurch umgesetzt, dass Ownership, alignment und Harmonisierung dadurch erreicht werden, dass die Geber die Poverty Reduction Strategy (PRSP) der Partner oder ähnliche Entwicklungsstrategien gemeinsam unterstützen, anstatt den Partnern eigene divergierende Prioritäten aufzuzwängen. Wirkungsorientierung wird erzielt, indem Ergebnisse in den Mittelpunkt des Politikdialogs gestellt werden und einzelne Geberbeiträge und Politikinhalte tendenziell in den Hintergrund rücken.

Die gegenseitige Rechenschaftspflicht wird umgesetzt, in dem die Partner über die Mittelverwendung und Zielerreichung Rechenschaft ablegen und die Geber im Gegenzug mehr Transparenz und Planbarkeit ihrer Beiträge sicherstellen.

Die augenfälligsten Risiken von Budgethilfen sind die „treuhänderischen Risiken“, die aus Sicht der Geber daraus erwachsen, dass sie die primäre Verantwortung für die Mittelverwendung an die Partner abgeben. Diese treuhänderischen Risiken bestehen darin, dass die im Zuge der Budgethilfe bereitgestellten Mittel nicht oder nicht effizient für die intendierten Zwecke verwendet werden. Dieses Risiko, das Korruptionsrisiko, das in den meisten Partnerländern unbestreitbar hoch ist, ist auch in der hohen Fungibilität von Haushaltsmitteln begründet. Ein weiteres Risiko besteht darin, dass die Geber durch die hohen Anforderungen an die Rechenschaftslegung durch die Empfängerregierung deren

Rechenschaftspflicht gegenüber dem eigenen Parlament und der eigenen Bevölkerung über ihr Haushaltsgebahren in den Hintergrund drängen. Ein möglicher weiterer Punkt, der auch in Ihrem Fragenkatalog anklang, ist der sehr starke Focus im Rahmen dieses Politikdialogs, auf die zentral staatliche Ebene, die Executive. Möglicherweise kann man als Geber auch Dezentralisierungsbemühungen der Partnerseite untergraben. Diese Risiken der Budgethilfe sind real, aber auch kontrollierbar. Genau hier liegen wichtige Chancen dieses Instruments, Neben transparenter Prioritätensetzung, demokratischer Legitimation und Effizienz in der öffentlichen Haushaltsführung werden für Regierungen Anreize gesetzt, die grundsätzlichen Entwicklungsrisiken, die sich nicht nur auf die Mittel aus Budgethilfe beziehen sondern für alle Haushaltsmittel der Partnerländer gelten, zu mindern.

Zudem hat Konditionalität im Rahmen der Budgethilfe das Potential, demokratische Strukturen und die Effektivität staatlichen Handelns in den Empfängerländern zu stärken, weil die Geber auf zeitnahen und qualitativ hochwertigen Berichten unabhängiger Rechnungshöfe bestehen, um die Verwendung der eigenen Mittel nachvollziehen zu können. Die dabei generierten Informationen stehen den nationalen Parlamenten, der Zivilgesellschaft und den Medien zur Verfügung und stärken deren Möglichkeiten, ihre Kontrollfunktion wahrzunehmen. Gleichzeitig zwingt die Budgethilfe die Geber dazu, sich untereinander auf gemeinsame Zielrichtungen in der Unterstützung der Partnerländer zu verständigen, auch dadurch ist die Budgethilfe geeignet, die Transaktionskosten von EZ-Mitteln langfristig zu senken und so ihre Effektivität zu steigern.

Die Budgethilfe bietet die Chance, die Unterstützung für sog. good performers substantiell zu steigern, ohne dass damit Steigerungen der Transaktionskosten in gleichem Maße einhergehen.

Aus den hier und in meiner schriftlichen Stellungnahme angeführten Gründen bin ich davon überzeugt, dass Budgethilfe bei verantwortungsvollem Einsatz und adäquater Ausgestaltung ein vielversprechendes Instrument zur Finanzierung der MDGs in den Partnerländern sein kann, mit dem gleichzeitig wichtige Entwicklungshemmnisse insbesondere im Bereich Governance bearbeitet werden und somit notwendige Voraussetzungen für Armutsreduktion und nachhaltige Entwicklung geschaffen werden können.

**Prof. Dr. Peter Molt (Uni Trier):** Ich möchte zu zwei Punkten Stellung nehmen, nämlich einmal zur Auswahl der Länder und zu möglichen politischen Wirkungen der Budgethilfe. Ich gehe davon aus, dass es nur darum geht, wo wir uns als Bundesrepublik der Budgethilfe anschließen, denn Budgethilfe wird auch von der EU und der Weltbank in großem Umfang praktiziert. Ich werde mich hauptsächlich auf Afrika beschränken, weil das im Kern der Modalität steht. Wenn man genau hinschaut, wo heute Budgethilfe geleistet wird, generell und nicht nur von der Bundesregierung, kann ich keine Korrelation zwischen diesen Kriterien

und der tatsächlichen Vergabe der Entwicklungshilfe feststellen. Von den wenigen wirklichen good performers in Afrika benötigen etliche keine Budgethilfe oder sie bevorzugen eine eigenständige Projekthilfe. Politisch stabile rohstoffreiche Länder wie Botswana brauchen sie nicht. Andere wie Ghana machen so gute wirtschaftliche Fortschritte, dass sie in dem letzten Jahr den Anteil der Budgethilfe zurückgefahren haben. Budgethilfe soll nach dem Willen der Weltbank und der Europäischen Kommission die hauptsächlich angewandte Modalität sein. Sie halten das wegen des Mittelabflusses im Hinblick auf die ab 2008 gestiegenen Entwicklungshilfegelder für dringend erforderlich. Deshalb wollen sie auch die „poor performers“ in ihre Auswahl einbeziehen. 4/5 der Staaten Afrikas südlich der Sahara haben Mängel in Governance, 84 % der Bevölkerung Afrikas lebt in Ländern mit poor governance. Diese Staaten sind meist klein und überschaubar. Der wichtigste Grund für die Ausbreitung der Budgethilfe ist die politische Stabilisierung afrikanischer Staaten. Das wird meistens nicht in den Verlautbarungen in den Vordergrund gestellt. Man muss davon ausgehen, dass viele afrikanische Länder ohne Entwicklungshilfe nicht überleben können und die Budgethilfe, die in einigen Fällen bereits 50 % des Staatshaushaltes ausmacht, zur Aufrechterhaltung ihrer fragilen Staatlichkeit gehört. Je größer der Anteil der Budgethilfe ist, so sind insgeheim die Erwartungen einiger Geber, desto besser können sie eine politische und auch finanzielle Kontrolle ausüben und zwar im Sinne eines internationalen „Protectorats“ was der Forschungsdirektor der Weltbank Paul Collier schon vor einigen Jahren gefordert hat. Mit Hinblick auf Terrorismus, Drogenkriminalität, Migrationsdruck und die wachsende Anarchie in den Megastädten, aber auch wegen der Ausbeutung strategischer Rohstoffvorkommen liegen derartige Überlegungen durchaus auf der Linie der europäischen Sicherheits- und Verteidigungsstrategie. Das erklärt auch die Beharrlichkeit, warum die Europäische Kommission die Budgethilfe auf die sog. schwierigen Partnerländer ausdehnen will. Die dadurch bewirkte Abhängigkeit ist gewollt, sie bewirkt etwas erträglichere Lebensbedingungen und kostet weniger als spätere Militärhilfe. In einigen Fällen funktioniert diese Stabilisierung, wie im Kongo, was erhebliche Budgethilfe bekommen hat, insgesamt etwa 5 Mrd. Euro. Für die Auswahl der Länder, die Budgethilfe erhalten, ist also die Erfüllung allgemeiner Kriterien nicht maßgeblich. Die Auswahl ist immer und in erster Linie eine politische Entscheidung. Wegen der unterschiedlichen Konstellationen sind diese ganzen Berechnungen über Benchmarks und Indikatoren nicht sehr aussagekräftig. Die Gewährung der Budgethilfe ist nicht als Managementfrage zu verstehen, sondern muss aufgrund einer politischen Analyse im Einzelfall entschieden werden.

Budgethilfe darf nicht den langsamen und mühsamen Demokratisierungsprozess afrikanischer Staaten stören oder gänzlich blockieren. Ob sie das tut, hängt von der Praxis der Vergabe der Implementierung ab. Weltbank und Europäische Kommission sehen zwar

alle diese Probleme, behandeln sie aber aus verständlichen Gründen eher randständig. Die Budgethilfe wird überwiegend zwischen der Entwicklungsverwaltung der Geber und der Regierung des Empfängerlandes ausgehandelt. Das Prinzip ownership wird nur auf die Regierung des Empfängerlandes projiziert. Die Volksvertretung und die Parlamente werden vor vollendete Tatsachen gestellt.

Entwicklung braucht langfristig politische Stabilität. Die pluralistische Demokratie, in welcher Form auch immer, ist mindestens für Afrika die einzige Form, die nachhaltig Stabilität garantiert. Die Stärkung der Institutionen, die Macht kontrollieren, ist unerlässlich. Das in den meisten afrikanischen Ländern bestehende Präsidialsystem braucht ein Gegengewicht in Form einer starken Kontrolle des Haushaltsrechts durch die Parlamente. Das ist nicht gegeben. Auf dieses Ziel hin muss man langfristig arbeiten, da darf die Budgethilfe nicht störend wirken und das Parlament ausschließen.

Die Regionen und Kommunen, die den Staat gegenüber der Bevölkerung vertreten und bei denen sie eher die Möglichkeit haben, ihre Anliegen und Bedürfnisse zur Geltung zu bringen, werden für die nationale Budgetgestaltung bisher nur ausnahmsweise konsultiert. Sie können zum Hauptverlierer der neuen Modalität werden, wenn Budgethilfe nur die bürokratische Zentralisierung fördert. Im bisherigen System der Projekthilfe konnten sie dagegen ihre Anliegen und Vorschläge oft recht gut gegenüber den staatlichen Gebern und den Nichtregierungsorganisationen zur Geltung bringen.

Budgethilfe kann auch auf der nationalstaatlichen Ebene die Eigenanstrengungen hemmen. Es gibt die Versuchung, dass die Geber und die führenden Eliten sich untereinander so arrangieren, dass sie in einem System, das ihnen im beschränkten Wettbewerb den Machterhalt sichert, einschließlich der weiteren florierenden Korruption, die Verantwortung für Reformen ablehnen. In einigen Ländern zeichnet sich eine bürokratisch autoritäre Herrschaft unter dem Deckmantel eines Scheinkonstitutionalismus ab. Das im Rahmen der allgemeinen Budgethilfe gestärkte Public Financial Management wird von diesen Regierungen als wichtiger Machtfaktor zielgerichtet eingesetzt. Eine straff geführte Finanzbürokratie kann durchaus ein Mittel für eine autoritäre Regierung bilden. Budgethilfe ist konzeptionell nicht nur auf eine erhöhte finanztechnische und verwaltungsmäßige Effektivität ausgerichtet worden. Demokratisierung und ownership der gesamten Bevölkerung ist in jedem Fall ein höherer Wert. Deshalb sollte die Bundesregierung darauf drängen, dass das Haushaltsbewilligungsrecht und das Anhörungsrecht der Parlamente gestärkt wird und dass die Kommunen die erforderlichen Mittel zu einer mit eigenen Kompetenzen versehenen Selbstverwaltung erhalten. Budgethilfe bleibt ein Notbehelf.

Lassen Sie mich einen der führenden afrikanischen Politikberater, den Direktor der südafrikanischen Brenthurst Foundation, Greg Mills, zitieren. Er sagt: „Der wichtigste Beitrag des Westens zur Bewältigung der afrikanischen Krise besteht nicht in höheren

Geldleistungen und der Übernahme perfektionierter bürokratischer Techniken, sondern darin, Verantwortungsbewusstsein und Transparenz zu fördern und damit das oft fehlende Bindeglied zwischen den afrikanischen Regierungen und ihren Bürgern entweder erst zu schaffen oder zu verstärken.“

**Prof. Dr. Walter Eberlei (FH Düsseldorf):** Herzlichen Dank für die Einladung und die Gelegenheit, hier mit über dieses wichtige Thema zu diskutieren. Wenn ich meinen Vorrednern zuhöre und wenn ich Stellungnahmen lese zum Thema Budgethilfe, sei es von Gebern, sei es von Vertretern der Zivilgesellschaften, sei es von wissenschaftlicher Seite, dann ist mein Eindruck, dass es große Einigkeit darüber gibt, dass Budgethilfe Chancen und Risiken birgt. Es geht also darum, Chancen zu nutzen und Risiken zu minimieren. Eine zweite große Einigkeit scheint zu herrschen in der Annahme, dass gute Regierungsführung ein ganz entscheidender Schlüssel ist. Wo gute Regierungsführung herrscht, kann Budgethilfe sinnvolle entwicklungsorientierte Wirkungen zeigen. Was heißt gute Regierungsführung? Wenn wir auf das Feld der Politik in afrikanischen Ländern schauen, dann haben wir es mit vier Akteursgruppen zu tun. Eine Akteursgruppe ist die Regierung. Regierungen sind keine homogenen Akteure, sondern sie bestehen aus einem Geflecht von Akteuren, die unterschiedliche Interessen und unterschiedliche Motive antreiben. In der sozialwissenschaftlichen Afrika-Forschung unterscheiden wir zwischen Akteuren auf der einen Seite, die entwicklungsorientiert sind, rechtsstaatlich basiert und rational denken und auf der anderen Seite Akteuren, die stärker einem neopatrimonialen System zuzuordnen sind, das von Personalismus und Klientelismus geprägt ist und von dem moralisch ganz unbedenklichen Gebrauch oder Missbrauch von staatlichen Ressourcen, um diese Netzwerke zu unterstützen. Wenn die Parlamente und Zivilgesellschaften ins Spiel gebracht werden, um hier ein Element der Gewaltenteilung einzubringen, ist es auf der einen Seite ganz unerlässlich, dass sie gestärkt werden, um Budgethilfe im speziellen und Entwicklungszusammenarbeit im Allgemeinen zum Erfolg zu verhelfen. Wenn wir uns Parlamente in Afrika anschauen, haben wir es mit außerordentlich schwachen Institutionen zu tun. Zu glauben, es sei eine Grundsatzentscheidung, dass man die Parlamente einbeziehen müsste, ist ein Irrtum. Parlamente sind dort außerordentlich schwach und Parlamente sind in vielen Ländern Teil dieser Hybridität, dieser Widersprüchlichkeit. Auf der einen Seite finden wir Parlamentarier, parlamentarische Gremien, die rechtsstaatlich basiert sind. Auf der anderen Seite finden wir Parlamentarier, die in die neopatrimonialen Systeme eingebunden sind. Das ganze hat dann wenig mit Entwicklungsorientierung zu tun.

Bei der Zivilgesellschaft ist es ein Bild der Widersprüchlichkeit und Komplexität. Wir haben in den vergangenen 10 Jahren beobachten können, dass Zivilgesellschaften in Afrika sich in unglaublich interessanter und dynamischer Weise entfaltet haben. In vielen Ländern sind

haushaltspolitische Gruppen entstanden, die sehr fachkundige und sachkundige Beiträge zu den Haushalts- und zu den Entwicklungsdebatten in ihren Ländern leisten. Das ist außerordentlich positiv und erfreulich. Auf der anderen Seite sind Zivilgesellschaften in Afrika weiterhin schwache Gebilde, die noch am Anfang einer Entwicklung stehen. Zivilgesellschaften sind außerdem sehr schwachen Rahmenbedingungen ausgesetzt. Die rechtliche Situation ist außerordentlich unsicher, die Strukturen für Dialoge sind außerordentlich schwach. All das gibt keinen Anlass zu der Hoffnung, Zivilgesellschaften könnten als eine Art „Wunderwaffe“ diese Probleme lösen.

Als der PRS-Ansatz 1999/2000 eingeführt wurde, war er die Hoffnung. Beteiligung der Zivilgesellschaften, dann wird das schon funktionieren. Das kann so aber nicht funktionieren. Es geht vielmehr um die Notwendigkeit, entwicklungsorientierte Koalitionen in diesen Ländern zu stärken. Koalitionen aus Akteuren innerhalb der Regierungsapparate, aus Parlamenten und aus der Zivilgesellschaft und der allgemeinen Öffentlichkeit. Wie kann Budgethilfe dazu beitragen? Es geht um Kapazitäten. Akteure brauchen Kapazitäten, um sich engagiert und sachkundig in die Debatten hineinbegeben zu können. Hier gibt es weiterhin große Defizite. Wir müssen die Stärkung der Parlamente sehr viel deutlicher in das Zentrum von EZ rücken, auch die Stärkung von zivilgesellschaftlichen Akteuren, als das bisher geschehen ist.

Parlamente und zivilgesellschaftliche Akteure müssen sehr viel stärker in die relevanten politischen Prozesse eingebunden werden, die sich um Budgethilfe und um Haushaltspolitik ranken. Bisher wird Budgethilfe verhandelt zwischen den Administrationen und den Gebern hinter verschlossenen Türen. Parlamente und Öffentlichkeiten sind nicht beteiligt, wissen nicht Bescheid. Sie wissen nicht einmal um die Dinge, die besprochen werden, z.B. den Bewertungsrahmen der Geber für die Vergabe von Budgethilfe, die sog. „Performance Assessment Framework“.

Die Stärkung von Parlamenten und die Stärkung von Zivilgesellschaften müssen mehr in die Konditionalität von Gebern eingebunden werden können. Die EU hat Vergabekriterien für Budgethilfe, die Weltbank hat ihr Country Policy and Institutional Assessment Programm, also ihre Bewertungsrahmen als Kriterium für die Vergabe von IDA-Mitteln. In diesen Kriterien spielen bisher die Rechte, die Strukturen, Dialogformen, die Einbindungen von Parlamenten und Zivilgesellschaften eine sehr untergeordnete Rolle. Hier kann die Budgethilfe ein sehr wirksamer Punkt sein, um über Prozesskonditionalitäten, die ich deutlich von inhaltlichen Konditionalitäten abgrenzen möchte, um über Prozesskonditionalitäten sicherzustellen, dass sie so eingesetzt wird, dass es entwicklungs- und armutsorientiert ist.

**Der Vorsitzende:** Wir kommen jetzt zur Aussprache.

**Abg. Dr. Bärbel Kofler (SPD):** Herzlichen Dank an alle Experten. Ich finde es sehr angenehm, dass in allen Stellungnahmen herausgearbeitet wurde, dass man das Kind nicht mit dem Bade ausschütten sollte. Das haben wir in unseren Diskussionen leider häufiger. Budgethilfe kann ein vielversprechendes wichtiges Instrumentarium sein. Einen Satz, Herr Leiderer, finde ich in Ihrer schriftlichen Stellungnahme sehr interessant. Sie nennen als unabdingbare Voraussetzung für Budgethilfe ein Mindestmaß an Good Governance, aber auch als das Ziel von Budgethilfe. Das ist das Dilemma, vor dem wir uns befinden, aber auch die Möglichkeit, die in diesem Instrumentarium beinhaltet ist. Ich finde die Differenzierung an dem Punkt sehr wichtig.

Wie sieht es wirklich konkret mit der Konditionalität und der Budgethilfe aus? Ich habe den Eindruck, wenn man Budgethilfe negativ bewertet, dann kam es bei mir an, als gehen wir vom Paradies aus, als hätte man in den Ländern in Afrika, wo es Budgethilfe nicht gibt, paradiesische Zustände, was Parlamentsbeteiligungen und Zivilgesellschaft betrifft und nur die Budgethilfe würde diese paradiesischen Zustände stören. Das finde ich ein bisschen irritierend. Es ist sehr wichtig, die Zivilgesellschaft und die Parlamente zu stützen. Den letzten Punkt, Herr Eberlei, den Sie angesprochen haben, halte ich auch für wichtig. Zivilgesellschaft durch Budgethilfe zu stützen und zu sehen, wie kann man das vorantreiben. Diese zitierten haushaltspolitisch arbeitenden Gruppen finde ich eine sehr wichtige Geschichte. Das wird - wenn ich das richtig gelesen habe - von Gebern im Rahmen der Budgethilfe mit unterstützt, vielleicht kann man das noch ein bisschen ausführen, wie man hier stärker tätig werden könnte. Es gibt ein Papier im BMZ, das sich insbesondere mit der Finanzdezentralisierung beschäftigt. Das Risiko, das vieles auf Finanzministerebene abläuft, ist sicher gegeben. Das ist deutlich auch angesprochen worden. Man sollte sich genau jetzt zu diesem Zeitpunkt Gedanken machen, wie man in die Finanzdezentralisierung einsteigen kann.

**Abg. Ute Koczy (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Danke für diese interessanten Ausführungen. Ich sehe, Budgethilfe ist eine prozesshafte Situation. Es bleibt die Aufgabe, eine gewisse Freiheit zu lassen und daran zu arbeiten. Welche Ansätze laufen in Richtung Stärkung von unten. Budgethilfe wird immer über die Regierungen implementiert. Positive Ansätze? Nimmt man sich im Land daran Beispiele? Herr Leiderer, Sie weisen darauf hin, dass Budgethilfe nur dort sinnvoll ist, wo eine hohe Abhängigkeit von Entwicklungszusammenarbeit besteht. Kann man dieser Tendenz entgegenwirken? Wo gelingt das und wo nicht?

Sie erwähnen, dass Budgethilfe prinzipiell nicht anfälliger für Korruption ist als Projekthilfe. Können Sie diese Bewertung ausführen? In welchem Maße beziehen sich die

Budgetfinanzierungen in der Regel auf die Strategien zur Bekämpfung der Armut im Land? Sehen Sie hier eine gelungene Verknüpfung der Prozesse?

Herr Prof. Molt, Ihre Stellungnahme ist sehr klar. Würden Sie von einer Budgethilfe in politisch fragilen Staaten abraten? Wenn ja, was wären aus Ihrer Sicht Ansätze, die Sie für hilfreich erachten? Ist die Vermutung belegt, dass Konditionen für Budgethilfe aufgeweicht werden, um den Mittelabfluss zu beschleunigen?

Herr Prof. Eberlei, die Kriterien, die Sie angesprochen haben, wie genau sollte deren Ausgestaltung sein? Welche Konditionalitäten, die an die Budgethilfe gekoppelt werden können, sind sinnvoll?

**Dr. Christian Ruck (CDU/CSU):** Im Koalitionsvertrag steht nicht ohne Grund, „Good Governance“ ist die Voraussetzung für Budgethilfe. Deswegen ist es wichtig, dass man bei Budgethilfe noch einmal Good Governance definieren kann. Es muss ein Rechnungshof und ein funktionierendes Parlament da sein. Entscheidend für mich ist, kann man einen relativ fest umrissenen Kriterienkatalog erstellen, der eindeutig aussagt, wann man bei der Budgethilfe von Good Governance sprechen kann. Die Sache wird kompliziert, da Sie sagen, dass Budgethilfe ein Instrument zum Erzwingen von Good Governance sein kann. Das kann auch eine Ausrede sein. Wann kann ich Budgethilfe als Katalysator verwenden? Muss es Kriterien geben, wo man sagen kann, das ist ein Zustand in einem Land, wo Budgethilfe als Katalysator funktioniert. Ich lehne ab, wenn man Budgethilfe nur noch deshalb anwendet, um bei einem höheren Zufluss von ODA-Mitteln den Abfluss in die Entwicklungsländer zu forcieren. Das wollen wir alle nicht.

**Abg. Hellmut Königshaus (FDP):** Was wollen wir tun, um der tendenziellen Gefahr zu begegnen, dass durch den Aufbau einer eigenen Budgethilfe-Struktur eine Lähmung der eigentlich weiterhin aufzubauenden landeseigenen Strukturen erfolgen könnte. Ist es wirklich so, dass es nur darum geht, den Mittelabfluss zu beschleunigen? Es ist nicht die Aufgabe der Entwicklungspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit, mehr Geld auszugeben, sondern der Aufbau ist die eigentliche Aufgabe, Entwicklungsprozesse in Gang zu setzen. Die Experten sagen, es geht nicht darum, einfach mehr Geld zu geben, sondern dies vernünftig zu implementieren. Dazu gehört Good Governance in dem Sinne, dass die dort vorhandenen Strukturen auch einer gewissen Kontrolle unterworfen werden, um eine politische Stabilisierung nicht nur der fragilen Staaten, sondern auch der vermeintlich schon gefestigten aber noch nicht nach unseren Kriterien vergleichbaren Staaten zu erreichen.

Prof. Molt hat gesagt, Budgethilfe darf nicht stören. Das Beste, was sie erreichen kann ist, wenn sie nicht stört. Es geht darum, konkrete Wirkung zu erzielen. Dort ist der Zusammenhang tatsächlich zu sehen, Mittelabfluss auf der einen Seite und auf der anderen

Seite, sich sozusagen als Geber das Leben leicht zu machen. Das kann nicht zufriedenstellen. Das hat auch damit zu tun, dass dies vor Ort zu einer weiteren Entmachtung der Parlamente aber insbesondere auch des Einflusses unseres Parlamentes führt. Wir haben keinen konkreten Einfluss auf die wirklich sich vor Ort auswirkende Mittelverwendung. Das wird insbesondere dann problematisch, wenn wir auf solche Institutionen wie die Weltbank aber auch die EU und den EEF schauen, wo es evident ist, dass wir keinerlei parlamentarische Kontrolle haben. Nicht einmal die Bundesregierung weiß in allen Fällen, was dort passiert.

**Abg. Heike Hänsel (DIE LINKE.):** Das Grundproblem zeigt sich auch in der Form der Anhörung. Es wäre wünschenswert, hier mit Parlamentariern und Parlamentarierinnen aus den betroffenen Ländern diskutieren. Bei der parlamentarischen paritätischen Versammlung in Wiesbaden haben sich viele Parlamentarier wegen der fehlenden Einbeziehung in die Verhandlungen beklagt. Da ist auch die Verhandlungspolitik der EU kontraproduktiv, weil sie bewusst geheime intransparente Verhandlungen führt, die nicht die Beteiligung von Parlament und Zivilgesellschaft in anderen Bereichen fördert. Wie ernsthaft werden demokratische Prozesse entwickelt, wenn Sie wie z. B. bei EPAS nicht gefördert werden. Sie sehen die Budgethilfe als alternativlos an, sehe ich das richtig? Wie würden Sie die Konditionalitäten der verschiedenen Geber bezeichnen? Wie schätzen Sie den Ansatz partizipativer Haushalte ein?

**Prof. Dr. Walter Eberlei (Fachhochschule Düsseldorf):** Das Stichwort Konditionalitäten ist in mehreren Stellungnahmen gefallen. Es gibt ein ausführliches Set an Konditionalitäten. Das beginnt mit der grundsätzlichen Konditionalität eines vorhandenen IWF-Programms. Es geht weiter über die Performance Assessment Frameworks, die sehr ausführlich sind. Dann geht es zu den eigenen Gebern, z. B. Weltbank und die EU. Vor einigen Jahren ist gesagt worden, wir verabschieden uns davon, es gibt jetzt Country Ownership, die Prozesse liegen in den Händen der Regierungen und wir unterstützen dies. Das ist nicht die Realität. Wir müssten m. E. strikt trennen zwischen Prozesskonditionalitäten und inhaltlichen Konditionalitäten. Inhaltliche Konditionalitäten, die den Regierungen und stillen Akteuren in den Ländern sagen, wie sie in welchem Politikfeld welche Politik betreiben sollen, sind überhaupt nicht mit Ownership zu vereinbaren, sie zerstören Ownership und sind kontraproduktiv. Dagegen sind Prozesskonditionalitäten eine ganz andere Geschichte. Wir unterstützen armutsorientierte Prozesse in diesen Ländern, wenn sie dem Gebot der Transparenz, dem Gebot der Rechenschaftspflicht, dem Gebot der Beteiligung aller Akteure folgen. Ich halte es für sinnvoll, dass es hier Konditionalitäten gibt, die sich auf die Prozesse beziehen. Das sollte auch die Frage einbeziehen, gibt es einen solchen Prozess, nicht die

Frage, was ist der Inhalt dieses Strategiepapiers und passt das mit unseren Vorstellungen von Politik überein. Man kann solche Kriterien sehr konkret formulieren.

Wie können Akteure gestärkt werden? Ich möchte an dieser Stelle die GTZ loben.

Die Kritik von Herrn Königshaus zur EU-Vergabepraxis und der Undurchschaubarkeit der EU-Politik in diesem Bereich kann ich nur unterstreichen. Die Tatsache, dass kaum oder gar nicht kontrolliert wird, halte ich für ein großes Problem und finde es richtig, zu schauen, was macht die EU und nach welchen Kriterien vergibt sie ihr Geld.

**Prof. Dr. Peter Molt (Universität Trier):** Es kommt auf die Prozesskonditionalität an, ob mit der Budgethilfe auch politische Prozesse angestoßen werden. Im Falle Ghanas ist es so, dass sich das Parlament schon mit PSR befasst hat, dass es ein Haushaltsrecht gibt und dass es auch Anhörungen gemacht hat. Ghana ist das einzige Land in ganz Afrika, wo das Parlament entscheidend in diesen Prozess mit einbezogen worden ist.

Die Konditionalitäten werden unterschiedlich angewandt. Es gibt einen Unterschied zwischen der Weltbank-Konditionalität, die ist vielmehr finanztechnisch bürokratisch und marktwirtschaftlich ausgerichtet und die der EU, die sog. demokratische Governance fördert. Internationale und nationale Verwaltungen neigen dazu, bürokratische oder finanztechnische Konditionen in den Vordergrund zu stellen und das Politische auf die Seite zu schieben. Das sehen wir auch bei den internationalen Verhaltensweisen.

Ich halte es für alternativlos, fragile Staaten kann man teilweise nur dadurch in ihrer Staatlichkeit erhalten, dass man die Grundfunktion der Verwaltung sichert und damit auch bezahlt. Der Dialog mit diesen Ländern erscheint mir sehr wichtig, da habe ich Zweifel, ob man das der EU oder Weltbank überlassen kann. Wünschenswert wäre, dass Deutschland, wenn es Budgethilfe gibt, mehr Einfluss darauf nimmt.

**Stefan Leiderer (DIE):** Es gibt prinzipiell keine Budgethilfe ohne Konditionalitäten. Es gibt aber relativ unterschiedliche Ausgestaltungen von Konditionalitäten und der Umgang der verschiedenen Geber damit ist auch unterschiedlich.

Im Hinblick auf Wirkungsorientierung von Entwicklungszusammenarbeit und der Erkenntnis, dass letztlich Ownership das zentrale bestimmende Element für die Wirksamkeit ist, sind eigentlich in erster Linie leistungs- und ergebnisorientierte Konditionalitäten anzustreben, so wie das z. B. die EU vielfältig tut, etwa Einschulungsquoten oder die Zahl begleiteter Geburten zu erhöhen, also quantitative Ziele vorzugeben, ohne im Detail mit der Regierung den Weg dorthin zu formulieren. Man formuliert solche Zielindikatoren und knüpft daran die Höhe der zu zahlenden Budgethilfe. Es gibt eine fixe Tranche und eine variable Tranche, dieses Modell gibt es auch in Ghana, woran sich mehrere Geber beteiligen.

Es ist nicht für alle Sektoren und Bereiche möglich. Wenn ich die Zahlung von Budgethilfe an die Höhe der erzielten Eigeneinnahmen knüpfe, kann ich dadurch Anreize bewirken, die ich so als Geber nicht intendiere. Insbesondere Anreize für die Partnerregierung setzen, möglichst einfache Steuereinnahmen zu erheben, die schnell zu hohen Einnahmen führen, insbesondere Zölle, was wir gerade im Rahmen der EPA-Verhandlungen vermeiden wollen. Hier sind Prozesskonditionalitäten der richtige Weg.

Wir möchten davon abrücken, Politikinhalte den Partnerregierungen vorzugeben, aus der Erkenntnis heraus, dass das möglicherweise nicht funktioniert und die Ownership untergraben würde. Die Tendenz muss dahin gehen, die Zahl der Konditionalitäten abzubauen, das heißt auch eine stärkere Harmonisierung der Geber untereinander. Wie eng ist die Verbindung zwischen PRSP und Budgethilfe? Die Konditionalitäten heben in der Regel unmittelbar auf die PRSP ab. Die Qualität der 1. Generation ist nach wie vor nicht besonders gut, sowohl was die partizipativen Prozesse ihrer Erstellung als auch die Inhalte angeht. Bei den PRSP 2. und 3. Generation sind deutliche Fortschritte zu beobachten, auch was die Möglichkeiten angeht, diese PRSP in einen öffentlichen Haushalt zu übersetzen.

Welche Ansätze gibt es, um die starke Abhängigkeit der Empfängerländer von Gebermitteln mittel- bis langfristig zu mindern? Es wird im Rahmen der Budgethilfe sehr stark auf die Effizienz und Effektivität des öffentlichen Finanzmanagements geachtet. Was bislang zu kurz kam, ist die Einnahmeseite des Budgets, wobei die meisten Geber hier mittlerweile versuchen, einen sehr starken Focus darauf zulegen, sich dann allerdings genau diese Schwierigkeit der adäquaten Konditionalität stellt.

In meiner Stellungnahme habe ich die Aussage getroffen, Budgethilfe ist per se nicht korruptionsanfälliger als beispielsweise andere Mittel aus der finanziellen Zusammenarbeit. Auch Projektmittel werden in dem Moment, wo wir sie aus der Hand geben, an den Projektträger überweisen, aus unserer eigenen Verantwortung als Geber abfließen.

Herr Eberlei hatte gesagt, es sind in der Regel mehr Stufen involviert im Rahmen der Budgethilfe. Das würde ich im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit nicht in jedem Fall unterstützen. Bei großen Projekten gibt es sehr viele Unterauftragnehmer, auf deren Stufen Korruption anfallen kann. Die Kontrollmöglichkeiten im Rahmen der Budgethilfe sind allerdings etwas schwieriger. Wenn ich im Rahmen eines eigenen FZ-Projektes eine Prüfung durchführe, kann ich relativ genau feststellen, ob es zu Korruption gekommen ist oder nicht. Das ist bei einem nationalen Haushalt schon etwas schwieriger. Korruptionsmindernde Maßnahmen, die sich auf das staatliche Agieren, auf den öffentlichen Haushalt beziehen, haben im Zuge von Konditionalitäten und Transparenzanforderungen der Geber umgekehrt sehr viel systemerische Wirkungen innerhalb eines Projektrahmens.

Es gibt Kriterienkataloge für Good Governance. Es gibt auch eine Vielzahl an Indikatoren, die international entwickelt werden, die auch genaue Messungen von Governance in

unterschiedlichen Dimensionen zulassen. Die Erfüllung bestimmter Mindestvoraussetzungen anhand dieser Indikatoren kann letztlich nur eine notwendige Voraussetzung für Budgethilfe sein, aber noch keine hinreichende. Es werden mit diesen Indikatoren eher mittel- bis langfristige Trends abgebildet als wirklich kurzfristige Entwicklungsdynamiken, Reformbereitschaft der Regierung etc. Wir brauchen auch noch eine genaue Beobachtung dieser Prozesse.

Wird die Einbindung der Parlamente durch Budgethilfe geschwächt? Bei dieser Frage muss man sich anschauen, was passiert in der traditionellen EZ? Die Sektorministerien wenden sich direkt an die Geber, um Mittel zu erhalten z. B. im Gesundheitssektor. In dieser Form ist noch nicht einmal die gesamte Regierung involviert. Die Transparenz hört letztlich innerhalb des Sektorministeriums auf. In dieser Form sind Parlamente nicht involviert und es gibt keinerlei Transparenz. Im Rahmen der Budgethilfe wird versucht, die Mittelzuflüsse der Geber aber auch die Prioritätensetzung der Regierung transparent zu machen. Dadurch erhöht sich die Transparenz.

### **Rahmenbedingungen und Restriktionen für Budgethilfe in den Partnerländern**

**Dr. Hans-Joachim Preuß (Deutsche Welthungerhilfe):** Ich vertrete kein afrikanisches Land oder keine solche Regierung. Vielleicht ist die Perspektive der Zivilgesellschaften mancher Länder für dieses Gremium interessant. Meine Perspektive sind die vielfältigen Kontakte, die ich mit Partnern und Kollegen aus vielen Entwicklungsländern habe. Wir sind eine Organisation, die jeden Tag die Legitimation ihres Handelns neu nachweisen muss. Das ist für Entwicklungspolitik, die nicht unumstritten ist, eine ganz wichtige Frage. Je abstrakter die Förderung, desto geringer die Akzeptanz und desto höher auch die Erwartungen an die Wirksamkeit des jeweiligen Instrumentes. Das ist auch bei der Budgethilfe der Fall. Es gibt hier hohe Erwartungen.

Die bisherigen Erfahrungen, die wir mit Budgethilfe und ihrer Wirkung gemacht haben, sind aus unserer Sicht ausgesprochen lückenhaft und lassen aus meiner Sicht weder eine umfassende Beurteilung noch einen Vergleich mit den Wirkungen traditioneller Projektfinanzierung zu. Die Fallstudien, die gemacht werden, führen zu sehr unterschiedlichen Bewertungen. Diese Bewertungen unterscheiden sich je nach Empfänger oder Geber oder je nach den Gutachtern, die eingesetzt werden. Wir haben im vergangenen Jahr die Budgethilfe-Praxis einiger Länder in Malawi, Uganda, Nicaragua, Mosambik und Tansania untersucht. Diese sind alle dokumentiert in dem Bericht zur Wirklichkeit der Entwicklungshilfe, der im letzten Jahr herausgegeben wurde. Ich kann diese Ergebnisse nur sehr skizzenhaft darstellen. Malawi ist eigentlich ein Musterland der Entwicklungszusammenarbeit. Es gab eine sehr große Diskrepanz zwischen dem, was für

die Geber ursprünglich an Haushaltsaufstellung veranschlagt worden ist und was tatsächlich die Realität der Verausgabung der Mittel war. Bei großen Budgetlinien gab es Abweichungen von bis zu 40 Prozent. Das hat die Geber auch nicht zufriedengestellt.

Uganda ist ein Land, das sehr große Leistungen aus der Budgethilfe erhält, bis zu 40 Prozent. Eine große Kritik war, dass die Geberkoordination mangelhaft sei mit 13 verschiedenen Gebern, 24 unterschiedlichen Budgethilfevarianten oder programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung. Da gibt es ein Problem bei der Koordination, die eigentlich durch dieses Instrument verbessert werden soll. Auch die Ausgabenkontrolle ist problematisch. Für die Menschen ist die Qualität der sozialen Dienstleistungen mangelhaft.

In Nicaragua gab es im vergangenen Jahr eine Regierungskrise. Die Haushaltsaufstellung ist verzögert worden. Die Geber haben daraufhin die Budgethilfe gestoppt.

Mosambik: Trotz eines hohen Anteils, 30 Prozent steigend, sind die Transaktionskosten nicht gesunken und wenn man sich die Administrationen anschaut, kann man sagen, das sind Anfangsinvestitionen.

In Tansania sind die Haushaltsansätze erhöht worden und zwar maßgeblich für soziale Sektoren. Was davon auf dem Land angekommen ist, ist bisher für die dort lebenden Armen nicht spürbar.

Es gibt andere Fallbeispiele, die einen positiven Trend aufzeigen. Die meisten Indikatoren sind auf Ergebnisse im Jahre 2010 abgestellt. Es wäre viel zu verfrüht, eine negative Bilanz zu ziehen. Wenn es richtig ist, dass positive Wirkungen erst nach einem gewissen Zeitraum ermittelt werden können, trifft das für negative oder nicht beabsichtigte Wirkungen des Instrumentes ebenfalls zu. Deswegen halte ich es im Augenblick verfrüht, das Instrument Budgethilfe mit der aktuell beobachtbaren Geschwindigkeit insbesondere bei der europäischen Kommission in den Mainstream der Entwicklungspolitik zu bringen. Auch das BMZ kommt zu dem Ergebnis, dass es für Partnerländer und staatliche Geber noch ein weiter Weg zur Umsetzung ist. Der OECD-Report stellt erhebliche Schwachstellen bei der Erfüllung der Voraussetzungen für Budgethilfe auf Partner- allerdings auch auf Geberseite fest. Aus diesem Grunde plädieren wir dafür, dass das Instrument der Budgetfinanzierung, bis verlässliche Untersuchungen seiner Wirkung auf die Armutsbekämpfung vorliegen, mit auf internationaler Ebene abgestimmten Maßnahmen in Pilotländern durchgeführt wird. Dort sind mit großer Wahrscheinlichkeit entsprechende Grundlagen gegeben.

Ich möchte auf vier Voraussetzungen hinweisen, die ganz wesentlich sind für die Gewährung von Budgethilfe. Es gibt transparente nationale Entwicklungsprioritäten, die in einem wichtigen gesellschaftliche Kräfte beteiligenden Aushandlungsprozess entstanden und dokumentiert sind. Das kann ein PRSP sein. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass wichtige gesellschaftliche Kräfte in solche Prozesse häufig nicht eingebunden waren.

Es gibt eine Kontrolle des staatlichen Haushaltes durch ein Parlament oder eine andere repräsentative Vertretung der Bevölkerung. Der Haushaltsvollzug ist bis in die dezentralen Ebenen der staatlichen Administration hinein transparent. Das kann man einfach gewährleisten. Das kann auch von Vertretern der Zivilgesellschaft und freien Medien nachvollzogen werden. Es muss auch Compliance-Mechanismen geben, die die Aufdeckung und Sanktionierung von Unregelmäßigkeiten im staatlichen Apparat ermöglichen. Die stärkere Armutsbekämpfung ist sowohl in den Haushaltsallokationen aber auch in den Mittelflächen und der Wirksamkeit der daraus finanzierten Instrumente-Maßnahmen sichtbar und messbar.

Entwicklungspolitik ist in vielen Teilen unserer Gesellschaft nicht unumstritten und mangelnde Erfolge unterminieren ihre Akzeptanz. Es liegt im langfristigen Interesse von Menschen und Partnerregierungen in Entwicklungsländern, dass innovative Instrumente erst dann flächendeckend eingeführt werden, wenn Erfahrungen vorliegen.

**Abg. Walter Riestler (SPD):** Ich habe mit den grundsätzlichen Überlegungen von Budgetfinanzierung überhaupt keine Probleme. Es ist die Frage, ob die Ziele, die wir mit Budgetfinanzierung verfolgen, beim konkreten Einsatz auch zu erreichen sind.

Wir hatten eine Delegationsreise nach Malawi und Mosambik unternommen, was ich hier gerne als Beispiel nehmen möchte. Ich darf darauf hinweisen, dass die 19 Geberländer zu Recht kritisieren, dass in den letzten zwei Jahren kein größerer Korruptionsfall in Mosambik gerichtlich behandelt worden ist. Die Stiftungen sagten uns, dass es nicht so sei, dass die Parlamentarier an sich von der FRELIMO bevorzugt werden, sondern dass die Regierung der Meinung ist, dass die FRELIMO jetzt das Sagen hat im Land und dass es ihr Land ist und entsprechend verfährt, auch unter Ausschaltung der Parlamentarier. Wir haben betont, wir empfinden deutsche Entwicklungshilfe nicht als Parteienhilfe, sondern als Hilfe für Entwicklungsprozesse im Land. Deswegen ist für mich die Diskussion heute wichtig, um die Ansätze der Überlegungen mitzubekommen. Warum treffen wir eine Entscheidung, wie begründet sich eine Entscheidung mit dieser oder jener Form der finanziellen Hilfe in ein Land zu gehen. In Mosambik hatte ich den Eindruck, dass dieses Land hoch mit Korruption durchsetzt ist. Das Land ist stark von einer Regierung und Partei gesteuert. Die Verteilung der Mittel erfolge nach Parteienstärke, wurde kritisiert. Dänemark, als eines der Geberländer in Mosambik zieht sich zunehmend zurück, genau aus den Kritikpunkten heraus. Warum setzen wir diesen Prozess verstärkt fort?

**Abg. Hellmut Königshaus (FDP)** Was Kollege Riestler hier an Beschreibungen aus Mosambik gegeben hat, das geht anderswo auch, aber in Mosambik ist es besonders auffällig. Wir konnten den mosambikanischen Präsidenten kürzlich hier persönlich mit diesen

Fragen konfrontieren, seine Antwort war nichtssagend und im Grunde genommen auch banalisierend. Er verwies immer nur auf den Rechnungshof, der alles prüfe und nannte auf Einzelbeispiele. So kann es nicht funktionieren. Das ist in der Tat das Problem des Instruments. Wenn wir von der Geberseite her nicht in der Lage sind, diese Kontrollmöglichkeit zumindest in ausreichender Weise punktuell wahrzunehmen, brauchen wir dieses Instrument nicht zu verwenden. Wir haben nirgends ein Beispiel gehört, wo es tatsächlich an der Basis ankommend, gemessen werden konnte. Wir brauchen erst einmal diese Erfahrungen, damit wir dieses Instrument, wie es die Bundesregierung und die EU beabsichtigen, ausweiten können, zulasten der klassischen EZ.

**Abg. Sibylle Pfeiffer (CDU/CSU)** Ich bin sehr für die Konditionalität der Mitteln und ähnlichem. Wie gehen wir aber um, wenn wir feststellen, dass wir in China einen Geber haben, der völlig unkonditioniert mit Mitteln um sich wirft. Die Restwelt steht in Konkurrenz zu einem Geber, der in einen Wettlauf tritt, den wir verlieren müssen, wenn wir diese Konditionalität aufrechterhalten, den Wettlauf um die Gunst der Länder und den Wettlauf um die Rohstoffe u. ä. Deshalb stellt sich für mich sehr wohl die Frage, was machen wir, wenn es soweit ist? Wenn vielleicht niemand mehr unsere Gelder will, weil wir viel zu hohe Ansprüche stellen.

Wir haben durch den deutschen Einsatz für Afrika und die Probleme in der Dritten Welt einen ungeheuren Mittelaufwuchs zur Verfügung, nicht nur in Deutschland. Eine Budgetfinanzierung erleichtert natürlich den Mittelabfluss. Ich dachte, es geht eher um Quantität als um die Qualität.

**Abg. Thilo Hoppe (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)** Herr Preuß, Sie hatten mehrere Negativbeispiele aufgezählt. Sie sagten, es gebe auch positive Beispiele. Könnten Sie vielleicht eins nennen?

Sie sagten, man sollte die Budgethilfe Ihrer Meinung nach auf einige Pilotländer konzentrieren, welche Pilotländer stehen Ihnen da vor Augen?

Inhaltliche Konditionalität, Herr Eberlei hat gesagt, nur prozessorientiert, nicht inhaltlich, das würde die Ownership untergraben. Ich kann mir vorstellen, dass die Welthungerhilfe ein großes Interesse daran hätte, den Sektor ländliche Entwicklung nach vorne zu treiben. Wäre das nicht eine inhaltliche Bedingung zu sagen, man leistet Budgethilfe, geht direkt in diesen Sektor hinein und fordert die Regierung auf, ländliche Entwicklung, Unterstützung für Kleinbauern zu forcieren, ein Bereich, der sträflich vernachlässigt wird. Das haben wir hier in mehreren Anhörungen herausgearbeitet. Wäre es nicht auch notwendig, diese inhaltliche Konditionalität der Geber einer Rechenschaft zu unterziehen? Vor kurzem hat die Evangelische Kirche oder Brot für die Welt eine umfangreiche Studie vorgelegt, dass der

IWF als Konditionalität für Kredite von Honduras, Ghana und Indonesien die Liberalisierung des Reismarktes gefordert hat und dass gerade das zu erheblichen Verwerfungen geführt hat. Es hat hunderttausende von Kleinbauern in den Ruin getrieben. Diese Bedingungen, die als Good Governance verkauft werden, die müssen auf den Prüfstand. Da muss man auch die Ergebnisse erforschen können. Sie können segensreich sein, um die ländliche Entwicklung nach vorne zu treiben aber sie können auch verheerende Auswirkungen haben.

**Dr. Hans-Joachim Preuß (Deutsche Welthungerhilfe):** Die Frage des Wettlaufs um die Gunst afrikanischer oder anderer Länder bei der unkonditionierten Vergabe von Mitteln, dazu ist zu sagen, ich glaube nicht, dass die chinesische Entwicklungszusammenarbeit oder wirtschaftliche Zusammenarbeit völlig unkonditioniert ist, sondern sie ist wesentlich stärker auf andere Ziel ausgerichtet als unsere Zusammenarbeit mit den Ländern. Wir müssen entscheiden, verfolgen wir als Entwicklungspolitiker entwicklungspolitische Ziele, verfolgen wir die Sicherung von Rohstoffen oder versuchen wir, Märkte zu erschließen. Ich weiß, dass man das nicht ausblenden kann. Die Frage ist, mit welcher Priorität gehen wir an diese Länder heran. Für mich als Entwicklungspolitiker ist das keine Frage. Da eine unkonditionierte Zusammenarbeit oder auch das unkonditionierte Hineinschieben von Mitteln in die Entwicklungsländer keinen positiven Entwicklungsimpuls auslösen kann, sollten wir fortfahren, eine partnerschaftliche, auch die Prioritäten, die Potentiale, die Probleme der Partnerländer berücksichtigende Zusammenarbeit fortzuführen. Deswegen ist Budgethilfe eine Möglichkeit, die Pipelines leer zu bekommen. Das ist für mich eine Zweck-Mittel-Umkehr. Wir treten deswegen für Mittel ein, weil wir glauben, damit mehr erreichen zu können. Das ist unabhängig von dem jeweils benutzten Instrument.

Auf die Schnelle kann ich jetzt keine positiven Beispiele nennen. Wir haben aus Mali eine Reihe von Informationen, wo Dezentralisierung offensichtlich gut funktioniert. Es gibt auch in Mosambik Gesetzgebung, die es erlaubt, staatliche Mittel auch über nichtstaatliche Träger zu kanalisieren. Da sehe ich durchaus ein paar positive Beispiele.

Gestern ist von Frau Ministerin Wieczorek-Zeul der Weltentwicklungsbericht der Weltbank im BMZ vorgestellt worden. Das ist ein starkes Plädoyer für Landwirtschaft, für ländliche Entwicklung und wir als Organisation würden uns wünschen, dass ihr größere Bedeutung zukommt. Ich halte eine solche einseitige Konditionalität für nicht richtig, sondern der richtige Weg ist, dass die Regierungen ihre Entwicklungsprioritäten ausschreiben und aushandeln sollten.

## **Ergebnisse der Evaluierung von Budgethilfe der Europäischen Union**

**Klaus Rudischhauser (EU-Kommission)** Als höchstrangiger deutscher Beamter in der Kommission in diesem Bereich möchte ich mich für die Einladung bedanken. Zu meinem Zuständigkeitsbereich gehören die Programmierung des EEF und panafrikanische Themen, d. h. Governance, Migration und Budgethilfe. Ich habe jetzt einiges gehört, was eindeutig zeigt, dass es einen großen Gesprächs- und Erklärungsbedarf gibt und ich würde mich freuen, wenn der Ausschuss auch in Zukunft die Gelegenheit nutzt, jemand aus Brüssel einzuladen. Es ist schade, dass sehr große Divergenzen vorhanden sind, die leicht ausgeräumt werden könnten. Ich halte das für außerordentlich wichtig. Sie geben über den 10. EEF mehr Bundesmittel für Budgethilfe aus, als das BMZ dafür ausgibt. Sie sind natürlich sehr interessiert, was die EU mit der Budgethilfe macht.

Ich kann Ihnen nicht folgen, wenn Sie sagen, die EU arbeitet nicht transparent. Ich werde versuchen, das im Einzelnen noch nachzuweisen. Sie werden feststellen, dass alles, was die EU macht, im Internet nachzulesen ist. Die Frage, was ist Governance für uns ist einer Mitteilung zu entnehmen, die das auf 60 Seiten genau darlegt. Wenn Sie die lesen, erledigen sich alle Fragen schon von selbst.

Ich habe Ihnen den Antwortenkatalog mitgebracht, der aufgrund der geringen Zeit, die mir verblieben ist, nicht im Vorfeld geschickt werden konnte.

Budgethilfe ist inzwischen Mainstream in der Entwicklungspolitik seit der Paris Declaration. Es gibt den European Consensus, in dem diese Dinge klar geregelt sind. Die politischen Richtungsentscheidungen sind getroffen und sind Tatsache. Wir geben schon im 9. EEF 20 Prozent der Gesamtmittel über Budgethilfe aus und streben an, im 10. EEF 45 Prozent der Gesamtmittel über Budgethilfe auszugeben, 45 Prozent der Länderprogramme, das bedeutet an die 6 Mrd. Euro. Von diesen 45 Prozent ist ungefähr die Hälfte allgemeine Budgethilfe und die andere ist Sektorbudgethilfe. Hier ist ein wenig der Eindruck entstanden, Budgethilfe ist gleich Budgethilfe. Ich möchte das nachher noch etwas differenzieren. Das ist nicht der Fall.

Die Einbeziehung der Regierungssysteme in den Partnerländern und damit die Stärkung der Regierungssysteme der Partnerländer ist das Hauptziel der Budgethilfe. Deswegen kann man die Konditionalitäten am Anfang nicht so hoch legen, denn am Ende soll ein gutes Ergebnis stehen.

Die Budgethilfe erzwingt Ownership, sonst gibt es keine Budgethilfe. Bei der klassischen Entwicklungshilfe sind die Parlamente und die Zivilgesellschaft auch nicht immer beteiligt worden, bei Budgethilfe müssen sie beteiligt werden. Über die Budgethilfe bekommen wir den Fuß in die Tür für einen ganz starken Dialog mit den Partnerregierungen über die wir

auch die Einbeziehung der Parlamente erzwingen können, weil wir über Regierungssysteme gehen. Dass die Transaktionskosten reduziert werden, ist vielleicht ein technisches Argument, genau wie der Abfluss der Mittel. Ich glaube nicht, dass einer der Geber Budgethilfe praktiziert wegen des Mittelabflusses. Das hat vielleicht den positiven Nebeneffekt, aber durchführen tut es deshalb niemand.

Zur Evaluierung möchte ich sie verweisen auf den OECD-Bericht, der schon angesprochen wurde und der sehr positiv unserer Ansicht nach ist sowie auf die Berichte des Europäischen Rechnungshofes. Es gibt einen Sonderbericht zur Budgethilfe, der sehr positiv ausgefallen ist. Er lässt zwar Schwachstellen erkennen, die inzwischen aber adressiert wurden in den revidierten Leitlinien, die wir verwenden und die öffentlich zugänglich sind.

Dass es Risiken bei der Budgethilfe gibt, ist ganz klar. Kommissar Michel würde Ihnen das hier noch einmal bestätigen. Er ist auch bereit, diese Risiken einzugehen, weil er der Ansicht ist, dass am Ende eine Verbesserung der Situation dastehen kann.

Gerade die Europäische Union, in diesem Fall vertreten durch die Kommission, treibt die Kontrollmechanismen international mit voran. Die Public Finance Management Systeme, die Diskussion mit der Weltbank, dem IMF, da sind wir überall entweder in der Führung der Arbeitsgruppen oder beteiligt. Die EU spielt eine wichtige Rolle bei den Messinstrumenten für die implementierende Budgethilfe. In mehreren Arbeitsgruppen hat die EU die Leitung und kann mit den anderen Gebern die Diskussion sehr stark bestimmen. Wenn in den Ländern die Qualität des öffentlichen Finanzgebahrens überprüft wird, kann die Latte entsprechend hoch angelegt werden.

Die EU-Budgethilfe und damit setzt sie sich etwas ab zu anderen, wird vergeben gegen die Erreichung von Zielindikatoren. Es gibt Prozessanforderungen ganz speziell im Bereich Gesundheit, Erziehung und Soziales. Es wird Geld vergeben und ausgezahlt, wenn Ziele erreicht werden oder wenn man auf einem guten Weg ist, sie zu erreichen. Das zeigt die Stärke des Instruments. Wir sind überzeugt, dass dieser ergebnisorientierte Ansatz genau dazu führen wird, dass wir mit Budgethilfe die beste Garantie haben, die Millennium Development Goals zu erreichen.

Wir vergeben mehrere Arten von Budgethilfe. Allgemeine Budgethilfe für bestimmte Länder, die bestimmte Kriterien erfüllen. Die EU hat rechtliche Rahmenbedingungen und die halten wir ein. Wir haben als Institution auch keinen Spielraum. Das ist Politik im makroökonomischen Bereich. Das ist eine ausgearbeitete Poverty-Strategie, ein glaubwürdiges Programm, das Public Finance Management zu verbessern. Wenn diese Kriterien nicht erfüllt sind, gibt es keine allgemeine Budgethilfe.

Im 10. EEF wird es im Wesentlichen mehr Sektorbudgethilfe geben. Wenn ein Sektorpolitikansatz definiert ist, vergeben wir das Geld nicht an Projekte, sondern an den Haushalt aber für diesen Sektor. Damit bauen wir Kapazitäten auf, nämlich Kapazitäten in

Zukunft mit Haushaltsmitteln, die Aufgaben zu erfüllen, die wir heute mit Entwicklungshilfe erfüllen.

Budgethilfe hat immer eine einfache Exitstrategie, weil sie über die Zeit die Regierung in die Lage versetzt, das Land selber zu regieren und zu managen.

Ein Beispiel für die Wirkung: Wir haben im 10. EEF Madagaskar angeboten, das Verkehrssektorprogramm über Sektorbudgethilfe zu finanzieren. Die Regierung hat dies abgelehnt und meinte, ihnen wäre es lieber, dass eine Kommissionsdelegation vor Ort die Ausschreibungen und die Projekte betreut. Die Regierung hat zugegeben, wir haben nicht die Kapazität, also macht ihr es. Das ist genau das, was man über Sektorbudgethilfe erreichen will, dass die Kapazitäten aufgebaut werden. Madagaskar ist insofern ein gutes Beispiel, weil es ein sehr ehrgeiziges Entwicklungsprogramm hat.

Die Kommission hat letzte Woche eine Mitteilung angenommen für die Entwicklung einer EU-Strategie für fragile Staaten. Diese Strategie geht von Sicherheitsüberlegungen, Krisenmanagement, Konfliktmanagement bis zum koordinierten Einsatz aller EU-Instrumente. Ein Instrument ist ganz klar angesprochen, nämlich bestimmte Formen von direkten Zahlungen an den Haushalt. Damit wird in fragilen Staaten die Grundversorgung aufrechterhalten. Regierungen, die nicht in der Lage waren, das Land zu verwalten, haben wir die Bezahlung der Lehrer und des Gesundheitspersonals über den Haushalt sichergestellt. Das ist eine Form der Budgethilfe. Wir haben einen Beitrag zur Entschuldung geleistet, damit fragile Staaten wieder auf die Beine kommen. Das werden wir in Zukunft aktiv weiterführen.

Ein wichtiger Punkt bei der Budgethilfe ist die Vorhersehbarkeit. Das große Problem der Partnerländer, gerade bei der Bekämpfung der Millennium Development Goals ist, dass sie keine wirklich langfristigen Programme auflegen können, weil sie keine Haushaltsstabilität haben. Budgethilfe kann ein wichtiger Faktor sein, den Ländern zu erlauben, langfristige Programme zur Erreichung der Millennium Development Goals zu machen. Die Kommission wird für den 10. EEF noch eine neue Form der Haushaltshilfe vorschlagen, den sog. Millennium Development Goal Contract, wo wir Budgethilfe über sechs Jahre zusagen werden mit einem garantierten Grundtransfer von Mitteln, der es der Regierung erlaubt, über diese Jahre die eigene Entwicklungsstrategie zu verfolgen. Nicht alle Länder bekommen diesen Vertrag angeboten. Das wird u. a. von den NGO's sehr positiv bewertet, weil damit die Partnerregierungen in die Lage kommen, längerfristig zu planen.

Für uns ist die Budgethilfe wichtig, auch unter den Risiken und Schwierigkeiten, zur Erreichung der Millennium Development Goals und es ist unser Mittel, den Dialog mit den Partnerregierungen zu stärken und damit auch die Einbeziehung der Gesellschaft zu forcieren. Es ist auch unser Mittel, die Governance zu verstärken und eine Möglichkeit, die Abstimmung der Geber zu verbessern. Budgethilfe darf nicht von jedem nach seinem

Dafürhalten gemacht werden. Wir haben harte Diskussionen mit der Weltbank, die nicht diese ergebnisorientierte Ausrichtung anlegen will, die wir in den Vordergrund stellen.

Wir diskutieren unsere Programmierung vor Ort mit allen Gebern, die anwesend sind und die Strategie wird mit der Partnerregierung abgestimmt. Diese werden dann dem Ausschuss vorgelegt, in dem alle Mitgliedstaaten vertreten sind. Sie werden derzeit in schneller Folge im EEF-Ausschuss verabschiedet.

Wir haben ungefähr 25 Länderstrategien für die nächsten sechs Jahre verabschiedet. Bei allen Strategien wurde übereinstimmend von den Mitgliedstaaten gesagt, die Geberkoordination vor Ort hat sehr gut funktioniert und die Programme sind alle mit großer Übereinstimmung verabschiedet worden. Diese Programme sagen genau, was an Budgethilfe geplant ist, oder wenn die Bedingungen erreicht sind.

Budgethilfe sehen wir nicht als Finalität an, sondern als Zweck zur Erreichung bestimmter Ziele.

**Abg. Dr. Karl Addicks (FDP):** Sie scheinen ein glühender Vertreter der Budgethilfe zu sein und geartete Zweifel an diesem Instrument scheinen bis jetzt bei Ihnen nicht aufgetaucht zu sein. Ich bin mit meiner Kritik an der Budgethilfe durchaus nicht allein. Darüber hinaus hat der Europäische Entwicklungsfonds überhaupt keine parlamentarische Kontrolle. Aus welcher Macht heraus entscheiden Sie, dass Sie bis 2015 45 Prozent des EEF als Budgethilfe ausgeben wollen? Ich bin damit nicht einverstanden und ich denke, es geht vielen meiner Kollegen so. Wir haben leider nur keine Möglichkeit, auf Sie einzuwirken, um das zu verhindern. Wir werden es trotzdem versuchen.

Budgethilfe soll angeblich in großen Staaten wie Nigeria und Südafrika nicht vorkommen. Kürzlich haben Sie offenbar beschlossen, an Südafrika Budgethilfe in Höhe von 1 Mrd. Euro zu bewilligen. Wie kommen Sie dazu? Von Frau Kortmann möchte ich wissen, ob sie davon Kenntnis hat.

**Abg. Dr. Bärbel Kofler (SPD):** Ich halte es für sinnvoll, auch mit Vertretern aus Brüssel zu sprechen. Sonst wird viel Negatives über Brüssel diskutiert. Wo konkret sind diese positiven Ergebnisse benannt worden. Was ist nach den sechs Jahren als positives Ergebnis festzustellen? Sie haben auch Schwachstellen angesprochen. Mich würde die Reaktion darauf interessieren. Wie setzen Sie die Schwachstellenbenennung in ihrer weiteren Planung um? Können Sie ein paar Fallbeispiele nennen, wie Sie in der EU die Parlamentseinbeziehung umsetzen und wie das auf europäischer Ebene weiter begleitet wird?

**Abg. Heike Hänsel (DIE LINKE.):** Ich hätte gerne ein paar konkrete Beispiele zu Ihren positiven Erfahrungen mit fragilen Staaten. Sie sagten, nach Ausarbeitung von 25 Länderkonzepten hätte es von allen Mitgliedstaaten auch positive Rückmeldungen der Geberkoordination vor Ort gegeben. Wer war das genau?

Es gab aus Haiti z. B. Rückmeldungen, dass insgesamt der Eindruck entstanden sei, bei der EU-Zusammenarbeit sei es sehr schwerfällig und oft für die Länder nicht so transparent und richtig erkennbar, wie die Zusammenarbeit sich gestaltet und wie sie Gelder beantragen können. Können Sie dazu Stellung nehmen?

**Abg. Dr. Christian Ruck (CDU/CSU):** Sie haben Ihre Politik sehr positiv vertreten und ich möchte Ihnen auch nicht widersprechen. Was sind erste Erfolge der Praxis der Europäischen Budgethilfe bisher? Welche Länder könnte man als Erfolgsmodelle anfügen? Können Sie konkret bejahen, dass die EU die politischen Rahmenbedingungen verlangt? Ist es wirklich so, dass die EU auch kämpferisch diese Konditionierungen einfordert?

**Abg. Ute Koczy (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Sie sagten zur Budgethilfe, am Ende soll das gute Ergebnis stehen und ermutigen dazu, in einen Prozess einzusteigen, von dem man nicht weiß, was am Ende steht. Sie sagten, mit Budgethilfe erzwingen Sie Ownership. Ich frage mich, ob das als Aussage so stehen bleiben kann. Können Sie dazu noch etwas sagen. Das finde ich äußerst fragwürdig.

Sie sagten, Transaktionskosten würden reduziert. Beispiele wurden genannt, wo man nachgerechnet hat, dass es nicht der Fall ist, dass die Transaktionskosten reduziert werden. Wie ändert man diese Überharmonisierungszwangsmechanismen in einen einfacheren Mechanismus.

Die Experten sagten, es sei zu früh, Instrumentbudgethilfe zu evaluieren. Sie haben erzählt, wie positiv evaluiert wurde. Das ist ein Widerspruch.

Sie sagten, wenn die Kriterien nicht erfüllt sind, gibt es keine Budgethilfe. Welche Länder schaffen die Budgethilfekriterien? Da haben wir nur von Ghana gehört.

Sie haben außerdem berichtet, Sie diskutieren ihre Programme mit allen Gebern vor Ort. Diskutieren heißt aber nicht, dass die anderen Geber vor Ort Einfluss haben. Ist es so, dass die Geber vor Ort Einfluss haben auf das, was die EU-Kommission vorschlägt oder ist es ein Hören und Akzeptieren?

**Klaus Rudischhauser (EU-Kommission):** Mir war schon klar, dass hier eine gewisse Skepsis herrscht gegenüber Budgethilfe. Man kann in 10 Minuten nicht alle Aspekte ansprechen. Das führt dazu, dass man ein bisschen vereinfacht. Wir müssen unterscheiden zwischen den wirklich wichtigen Fragen und den Fragen, die man angehen und lösen kann.

Ich habe nicht gesagt, dass Budgethilfe das 8. Weltwunder ist. Budgethilfe ist für uns komplementär zu anderen Instrumenten. In den AKP-Staaten gibt es Raten von Budgethilfe von 0-100 Prozent. Da gibt es jede Menge von Kombinationen. Natürlich stimmen sich die Geber vor Ort ernsthaft ab, weil sie gemeinsam eine Analyse der Probleme des Landes vornehmen. Die Mitgliedstaaten, die vor Ort sind, sind eingebunden in die Analyse der Situation des Landes und tragen die Sechs-Jahres-Strategie für die EU mit. Das ist schon ein gegenseitiges Geben und Nehmen. Die Weltbank und die UN-Organisationen sind auch eingebunden. Wir streben an und haben seit Anfang dieses Jahres kodifiziert, eine Arbeitsteilung zu erreichen. Wir haben bisher Situationen, wo ein Geberland in einem Jahr von 250 Geberdelegationen besucht wird. In Mosambik haben wir 600 Einzelprogramme im Gesundheitsbereich, alle unter 1 Mio. Euro. Da kommen die Transaktionskosten hinzu. Ich würde gerne einen Nachweis sehen, dass die Budgethilfe nicht die Transaktionskosten verringert. Es ist nicht einfach, Budgethilfe zu implementieren. Wir müssen Experten vor Ort haben, das ist im Moment im Aufbau. Die müssen mit den Finanzministern diskutieren, die sorgen dafür, dass die Statistiksysteme, die Monitoringsysteme verbessert werden. Das ändert auch die Art der Entwicklungszusammenarbeit.

Die Frage, ob es zu früh ist, Zweifel wird es in einem oder anderen Fall immer geben. Es gibt genügend Erfahrungen in der OECD-Untersuchung, sie spricht 7 Länder an, da sind positive und weniger positive Beispiele dabei. Man kann bestimmt noch mehr aufzählen. Ich kann Ihnen auch unsere Einschätzung schriftlich hinterher geben. Wir haben ein paar Erfolgsstories von fragilen Staaten in dieser Mitteilung, die ich erwähnt hatte, angeführt.

Die Frage des Ownerships. Wenn die Partnerregierung eine Sechs-Jahres-Strategie mit der EU unterschreibt, in der steht, 30 oder 50 oder 70 Prozent der EU-Hilfe werden über Budgethilfe ausgezahlt, was verlangen Sie dann noch? Die Regierung weiß genau, was sie zu erwarten hat für die sechs Jahre. Ob das jetzt genug Ownership ist oder nicht, darüber lässt sich streiten. Das ist jedenfalls ein guter Anfang. Ich würde aufrechterhalten, dass Budgethilfe ohne Ownership gar nicht geht.

Woher haben wir die positiven Signale? Die EEF-Mittel werden vergeben über einen Ausschuss, in dem alle 27 Mitgliedstaaten ein Stimmrecht haben und die Mitgliedstaaten prüfen dann noch einmal, ob das für die Koordination vor Ort wirklich stimmt und ob sie diese Sechs-Jahres-Strategie mittragen. In den letzten Monaten ist immer wieder unterstrichen worden, dass diese Länderstrategie große Zustimmung erreichen.

Die Frage der parlamentarischen Einbindung: Sie brauchen nur der Kommission zu helfen, den EEF in den EU-Haushalt hineinzukriegen. Da wären wir für Ihre Unterstützung offen, und dann sind Sie und das Europäische Parlament beteiligt. Das Europäische Parlament und die afrikanischen Parlamentarier bekommen die Länderstrategiepapiere - obwohl es dafür keine rechtliche Grundlage gibt - bevor sie in Brüssel beschlossen werden zur Information. Wir

können sie Ihnen nicht zur Kommentierung geben, weil der EEF nicht im Haushalt ist. Sonst hätten wir eine andere Situation. Dann gäbe es ein parlamentarisches Mitspracherecht. Wir hoffen, es gelingt ab 2013 den EEF im Haushalt zu haben.

Ein Wort zur Einbeziehung der afrikanischen Parlamente. Budgethilfe ist für uns der Hebel, mit dem wir solche Dinge erzwingen können. Wir können das mit technischen Beratern nicht erzwingen. Wenn wir Mittel für den Haushalt versprechen, gegen die Erreichung bestimmter Ziele und mit bestimmten Bedingungen, dann haben wir diesen Hebel.

Zur Konditionalität will ich klar sagen. Es gibt bei der Haushaltshilfe zwei Arten von Konditionalitäten. Am Anfang gibt es Konditionalitäten, ob jemand überhaupt Budgethilfe bekommt. Das sind Kriterien, die im Cotonou-Abkommen stehen, Bedingungen, unter denen die EU Budgethilfe vergibt. Wenn ein Budgethilfe-Programm läuft, gibt es genau festgelegte Konditionalitäten und Indikatoren. Wenn die nicht erfüllt sind, gibt es kein Geld. Es wird uns vorgeworfen, oft eine Stopp and Go-Politik zu haben, wenn die Regierung in einem Jahr die Ziele nicht erreicht. Das zeigt doch, dass es funktioniert.

### **Praktische Umsetzung von Deutscher Budgethilfe in einem Partnerland**

**Britta Oltmann (KfW Uganda):** Ich bin gerne für diese Einladung aus Kampala nach Deutschland gereist. Um meine Aussagen in den richtigen Kontext zu setzen, eine kurze Anmerkung zu meiner Person. Ich bin die Büroleiterin der KfW-Entwicklungsbank in Uganda und habe die Programmleitung für die Budgethilfebeiträge der finanziellen Zusammenarbeit in Uganda und Tansania. Ich bin zudem die Sprecherin der fiskalpolitischen Arbeitsgruppe der Budgethilfe-Geber in Uganda. Budgethilfe ist unser Beitrag, ein Land bei seinem Reformprozess zur Armutsminderung zu begleiten. Es sind heute schon eine ganze Reihe von Ausführungen zu den Chancen und Risiken der Budgethilfe gemacht worden. Deswegen möchte ich nur einige exemplarisch aufgreifen und am Beispiel Ugandas bzw. Tansanias verdeutlichen, wie es eigentlich in der Realität aussieht.

Heute Morgen wurde häufiger die Eigentümerschaft oder Ownership des Partnerlandes erwähnt. Uganda und Tansania sind beide sog. Reifebudgethilfsländer, weil dort bereits seit 6 oder 7 Jahren Budgethilfe vergeben wird. Uganda legt derzeit die 3. Auflage seiner Armutsminderungsstrategie auf. Dieser Prozess der Neuauflage ist kein reines Regierungsdokument und sicherlich keine Blaupause der Weltbank. Der tatsächliche Ablauf in Uganda gestaltet sich so, dass die ugandische Regierung einen ersten Entwurf erstellt. Dieser wird dann mit verschiedenen Organen der Zivilbevölkerung und auch der Geberseite diskutiert und schließlich im Parlament vorgelegt, diskutiert, verabschiedet und dann vom Präsidenten unterschrieben.

Ich möchte die Vorhersehbarkeit der Geberzuflüsse bei Budgethilfe aufgreifen. Die Auszahlungen werden an den nationalen Haushaltszyklus angepasst. Das bedeutet nicht, dass hier ein jährlicher Auszahlungsmechanismus besteht, wo die Gelder zu einem Stichtag einfach abfließen. Ganz im Gegenteil. Die jährliche Auszahlung ist verknüpft an die Erfüllung ganz bestimmter Erfolgskriterien oder Auflagen, die in der Politikmatrix oder Performance Assessment Framework vereinbart wurden. In Uganda gab es den Fall, dass eine wichtige Auflage zur Haushaltsumsetzung nur teilweise erfüllt wurde. Dies hatte zur Folge, dass Deutschland mit anderen Gebern seine Budgethilfe gekürzt hat, um der ugandischen Seite gegenüber ein Zeichen zu setzen, dass das für uns nicht akzeptabel ist und der gemeinsam geschlossene Vertrag somit nicht vollständig erfüllt wurde.

Die Ausführungen von Dr. Preuß zur problematischen Geberkoordination in Uganda habe ich nicht verstanden. Es gibt 9 Budgethilfe-Geber in Uganda, u. a. die Europäische Union und auch die Weltbank. Diese 9 Geber arbeiten alle streng harmonisiert zusammen, es gibt nur gemeinsame Prüfungsmissionen und gemeinsame Dialogforen und keine Alleingänge einzelner Geber mehr. Insofern können die Ergebnisindikatoren, die die EU für ihre sog. variable Tranche zugrunde legt, durchaus mit den prozessorientiert ausgerichteten Auflagen der Weltbank in einer Politikmatrix miteinander vereint werden. Ich denke, wir sollten derartige Grabenkämpfe in den Ländern nicht betreiben.

Meines Erachtens leistet die Budgethilfe einen wichtigen Beitrag zur systematischen Förderung der wichtigen übergreifenden Querschnittsthemen, wie z. B. der Korruptionsbekämpfung, der Reform des öffentlichen Sektors einschließlich einer systematischen Besoldungsreform oder zu Themen des öffentlichen Finanzmanagements. Dies kann in der klassischen Projekthilfe nicht so effektiv geleistet werden. Die Risiken brauche ich Ihnen nicht noch einmal aufzuzählen. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sieht diese Risiken ganz klar. Ich nenne Ihnen kurz einige Beispiele.

Zunächst müssen wir sehen, ob es fragile Staaten sind oder Staaten, die als gute Performer gelten. Alle diese Länder zählen in der Regel zu den ärmsten Ländern der Welt und haben sehr schwache Kapazitäten. Dies muss sicherlich bei der Beurteilung der möglichen Leistungserbringung dieser Länder mit einbezogen werden. Insofern ist die Stärkung der bestehenden Kapazitäten in den Ländern ein integraler Bestandteil zumindest der Budgethilfen, für die ich verantwortlich bin.

Eines der großen Themen heute hier war die mögliche Mittelfehlverwendung, das Thema Korruption, wie wird damit umgegangen? In Tansania und Uganda wird damit auf mehreren Ebenen umgegangen. Der erste Schritt in beiden Ländern war zunächst die Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen. Es wurde durch die Parlamente eine Gesetzgebung zur Korruptionsbekämpfung verabschiedet, es wurden die Regularien für das öffentliche

Beschaffungswesen, in dem viel Korruption passiert, an internationale Standards angepasst. Im Justizwesen läuft in Uganda derzeit der Prozess der Einrichtung von speziellen Antikorruptionsgerichtshöfen, die sich mit nichts anderem befassen werden. Eine zweite Komponente in diesem Bereich der wirtschaftlichen Regierungsführung ist die Stärkung des öffentlichen Finanzmanagements. Hier wurden in beiden Ländern weitreichende Reformen durchgeführt und es zeigen sich erste Erfolge. Es wurden in den verschiedenen Ministerien Innenrevisionen eingerichtet, die es vorher so nicht gab. Es wurde gesetzlich sichergestellt, dass der nationale Rechnungshof Unabhängigkeit genießt. Die dritte Komponente ist die Stärkung der parlamentarischen Kontrollfunktion. Davon wurde heute schon gesprochen. Wie sieht das konkret aus? Wir reden mit dem Haushaltsausschuss und mit den Rechnungslegungsprüfungsausschüssen in den Ländern. Dies ist ein gewachsener Prozess. Bestimmte Maßnahmen, die sich auf die Arbeit dieser Ausschüsse bezogen, waren von Anfang an schon in Politikmatrixen, jedoch der Kontakt von Geberseite zu diesen Ausschüssen ist erst im Laufe der Zeit gewachsen. Ein Positivbeispiel ist, dass der Haushaltsausschuss in Uganda seit vergangem Jahr ganz gezielte Capacity Development Maßnahmen in Anspruch nehmen kann und eine angemessene EDV-Ausstattung finanziert bekommt, um die Arbeit dieser Ausschüsse zu stärken.

Die Wirkungen der Budgethilfe? Wie sieht das konkret aus? Sowohl in Tansania als auch in Uganda kann eine größere Armutsorientierung verbunden mit einer Verbesserung wichtiger Sozialindikatoren wie z. B. Zugang zu Trinkwasser, Impfquoten, Einschulungsraten, verzeichnet werden. Der erweiterte Finanzierungsrahmen der Regierung wurde dazu genutzt, die zusätzlichen Mittel in armutsrelevante Sektoren fließen zu lassen. In den 90er Jahren lag der Anteil der armutsrelevanten Ausgaben in beiden Ländern bei etwa 30 Prozent. Inzwischen liegt der Anteil dieser Ausgaben bei über 50 Prozent. Das ist sicherlich auch ein Beleg dafür, dass Ownership für Armutsreduzierung in diesen Ländern steht.

Eine zweite positive Wirkung ist das Sinken der Einkommensarmut durch breitenwirksames Wachstum. Uganda hatte Anfang der 90er Jahre eine Armutsquote von fast 60 Prozent. Lt. letztem Haushaltbericht, der im vergangenen Jahr veröffentlicht wurde, ist dieser auf 32 Prozent gesenkt worden. Das ist ein ganz beachtlicher Erfolg der ugandischen Regierungspolitik.

Als letzte positive Wirkung möchte ich die Stärkung der ökonomischen Regierungsführung anführen und damit auch eine allmähliche Abnahme der Korruption. Die Betonung liegt aber auf „allmählich“. Korruption ist ein langfristiges Problem und das nicht nur auf der südlichen Halbkugel, sondern auch auf der nördlichen Halbkugel. Nachhaltige Korruptionsbekämpfung kann nur durch nachhaltige Verhaltensänderungen bewirkt werden und diese brauchen Zeit. Budgethilfe ist ein Beitrag zur Armutsbekämpfung im Partnerland. Aber Budgethilfe ist auch für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit nur ein Instrument von mehreren

Instrumenten. Es ist nicht das Allheilmittel schlechthin. Was die Budgethilfe leistet ist, sie gibt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit die Eintrittskarte zur konstruktiven Mitgestaltung des systematischen Politdialogs und zu wichtigen übergeordneten Querschnittsthemen. Deutschland ist in Uganda der kleinste Budgethilfe-Geber und in Tansania der drittkleinste der Budgethilfe-Geber. Dennoch habe ich von den anderen Gebern das Mandat bekommen, als Sprecherin für fiskalpolitische Fragen der Geberseite aufzutreten. Dies ist ein schönes Indiz dafür, dass wir mit relativ kleinen Beträgen trotzdem große Wirkungen in den Entwicklungsländern erzielen können und auch eine große Sichtbarkeit als deutsche Entwicklungszusammenarbeit bewahren.

**Dr. Christoph Habammer (Bayerische Staatskanzlei):** Ich war drei Jahre lang Entwicklungshelfer in Ghana im Finanzministerium und habe aus dieser Perspektive die Budgethilfe beobachtet und versucht, technisch zu unterstützen. Natürlich vertrete ich hier meine eigene Meinung und nicht die meines Dienstherrn.

Wir hatten eine lange Diskussion, wann ist ein Entwicklungsland für Budgethilfe reif, wann sollte man aus Sicht Deutschlands sagen, das treuhänderische Risiko kann ich beherrschen? Aus meiner Sicht wurde ein ganz wichtiger Sektor genannt. Es müssen Prozessindikatoren im Bereich Demokratie und Parlamentseinbindung erfüllt sein. Ich möchte an einem aktuellen deutschen Beispiel zeigen, was eigentlich die Parlamentshoheit und Etathoheit in der Praxis bedeuten. Es geht um den Bau des Transrapid. Die bayerische Staatsregierung hat beschlossen, wir wollen den Transrapid bauen, es werden in Bayern sicherlich Mittel zurückgestellt. Jetzt hat sich die Zivilgesellschaft formiert, es wird diskutiert, ob man ein Volksbegehren macht. Das ist ein plebiszitäres Element, um auf den bayerischen Haushalt noch Einfluss zu haben. Es ist eine interessante Diskussion auf Bundesebene. Viele von Ihnen wissen, dass der Bundesverkehrsminister 925 Mio. zugesagt hat. Am 15.11. findet eine Haushaltsbereinigungssitzung statt. Da ist eine Diskussion im Gange, da spielen die Haushälter die gesamte Klaviatur des Haushaltsrechts, einfacher Sperrvermerk, qualifizierter Sperrvermerk, Zweckbestimmung usw. Das ist eine hochpolitisch sensible Sache, das ist Demokratie, die Parlamentshoheit über den Haushalt zu befinden. Ich will damit nicht sagen, dass man in den Entwicklungsländern den Transrapid bauen soll. Solche Strukturen müssen im Ansatz auch im Entwicklungsland vorhanden sein. Der Haushalt muss aber im Parlament diskutiert werden. Der Haushalt sollte einmal verändert worden sein. Es sollte zumindest zwei Parteien geben. Deshalb habe ich große Probleme in einem Ein-Parteien-Land Budgethilfe zu geben. Das ist ein wichtiger Bereich, den man durch Indikatoren abdecken sollte.

Public Finance Management muss aus meiner Sicht alle Staatsausgaben und Staatseinnahmen enthalten. Schattenhaushalte, wie man sie zum Beispiel aus Nigeria kennt,

halte ich für ein Hindernis, um Budgethilfe zu geben. Man kann sich auch andere Indikatoren vorstellen. Ein stabiles Einnahmesystem sollte ein Entwicklungsland haben, das ist sehr entscheidend, um Budgethilfe zu gewähren. Quantitativ kann man sagen, es muss ein gewisser Anteil am Bruttoinlandsprodukt sein. Es muss Steuerzahler geben, die man im Steuernetz hat, die registriert sind. Aus meiner Sicht ist es nur dann verantwortungsvoll Budgethilfe zu geben, wenn unabdingbar, auch operationale Indikatoren festgelegt sind und überprüft werden. Man sollte eine eigene Prüfung durchführen. Ich will nicht sagen, dass der Abflussdruck anderer Institutionen so ist, dass sie gerne Budgethilfe geben. Die Wahrheit ist vielfältig und der Gutachter hat auch ein gewisses Ermessen im Bericht.

Wie funktioniert Budgethilfe in der Praxis aus Sicht des Partners? Man hat hier offensichtlich einen Zielkonflikt zu bewältigen. Dieser Zielkonflikt heißt Konditionalität auf der einen Seite und Eigenverantwortung bzw. Ownership auf der anderen Seite. Die Budgethilfe ist ein sehr steinreicher Lernprozess auf beiden Seiten, auf Seiten der Geber als auch auf Seiten der Partner. Die Paris Declaration ist eine gute Sache. Man hat sich verpflichtet, gemeinsam zu agieren. Harmonisierung kostet immer Zeit. Ich gehe davon aus, dass am Anfang die Transaktionskosten in Ghana enorm gestiegen sind. Bei Entwicklungspolitik wird nicht immer nur die erste Silbe betont, sondern manchmal auch die zweite. Jeder möchte sichtbar sein, jeder Geber, auch Deutschland. Man muss sich erst einmal zusammenfinden. Man hat unterschiedliche Agenden. Auch die großen Institutionen müssen mal auf die kleinen hören oder sie anerkennen. Dann gibt es die policy matrix, wo die Grundkonditionen festgelegt sind. Das ist ein Grad von Verbindlichkeit, den wir in Deutschland nicht kennen. Ich stelle mir vor, es gibt einen Vertrag mit der Bundesregierung, das Steuerrecht zu vereinfachen, die Bahn zu privatisieren, 50.000 Kinderbetreuungsplätze zu schaffen, sonst bekommt sie im nächsten Jahr 20 Prozent ihrer Einnahmen weniger. Das sind harte Fakten. Was passiert, wenn ein Kriterium nicht erfüllt ist? Wann ist ein Kriterium erfüllt? Genügt ein gewisser Grad der Erfüllung? Man hat versucht, die Bahn zu privatisieren, es ist aber nicht gelungen, weil Lokführer gestreikt haben. Oder sagt man, der Punkt funktioniert nicht, aber man muss das Gesamtbild im Auge haben, die makroökonomische Entwicklung, die Inflationsrate ist runtergegangen. Das ist ein Lernprozess.

Wann zahlt man aus? Jeder, der sich mit Haushaltsrecht beschäftigt hat, weiß, es ist entscheidend für den Finanzminister, wann die Mittel fließen. Da zahlen einige Geber erst gerne im Dezember, andere im November.

Die Geber denken schon, dass der Finanzminister auf Knopfdruck alle Zahlen parat hat und sind ärgerlich, wenn das nicht so klappt. Dann muss man beruhigend einwirken.

Ich halte für Budgethilfe ganz entscheidend die technische Zusammenarbeit. Man braucht einen Partner als Berater vor Ort. Das ist ganz wichtig zur Vertrauensbildung. Der Bereich öffentliche Finanzen ist aus meiner Sicht der höchstsensible Bereich staatlicher Tätigkeit. In

welchen Bereichen sollte man die technische Zusammenarbeit koordiniert anbieten? Da stürzen sich viele Geber, weil sie das treuhänderische Risiko beherrschen wollen, natürlich zuerst auf den Bereich der Haushaltskontrolle. Vier Bereiche sind noch wichtig, die z. B. in Ghana zu kurz kommen, das ist die Einnahmenseite, das Parlament, die Zivilgesellschaft und Fiskaldezentralisierung.

In Ghana hat die Budgethilfe sich bewährt. Sie ist sicherlich kein Königsweg, um Good Governance schnell zu befördern, sie sollte in einen Instrumentenmix einbezogen werden.

**Abg. Dr. Karl Addicks (FDP):** Niemand, auch wir nicht, verdammen Budgethilfe und Budgetzusammenarbeit generell. Es kommt darauf an, wie und mit wem man es im Einzelfall macht. Sehr wichtig ist, nicht flächendeckend hinzugehen und überall mit der Gießkanne Budgethilfe zu verteilen. Damit kann man sehr viel kaputt machen. Es muss Kontrolle entwickelt werden, um zeitnah zu prüfen, was bewirken wir damit, was sind die Erfolge. Ich möchte nicht, dass wir nach 25 Jahren feststellen, dass etwas gründlich daneben gegangen ist. Wenn wir vor 25 Jahren angefangen hätten, den landwirtschaftlichen Sektor stärker zu fördern, dann hätten wir einen Effekt gehabt, der um den Faktor 4 größer ist als durch Förderung anderer Wirtschaftssektoren. Es ist eine Frage des gegenseitigen Vertrauens. Wir können einen Vertrauensvorschuss geben und wenn es Zeichen gibt, dass dieses Vertrauen missbräuchlich eingesetzt wurde, dann muss man das schnell beenden.

Wir haben in 9 von 48 Subsahara-Staaten Budgetzusammenarbeit. Die EU will mit dem 10. EEF demnächst bis auf 45 Prozent die Budgetzusammenarbeit erhöhen. Ich habe Bedenken, wenn sich an der Zahl der Länder nichts ändert. Dann wird sich in den einzelnen Ländern der Druck zur Budgetzusammenarbeit sehr verstärken. Da ist für mich ein gewisser Widerspruch.

**Abg. Dr. Bärbel Kofler (SPD):** Von Seiten der FDP wird am Anfang immer mit Bausch und Bogen kritisiert und mit Unterstellungen gearbeitet. Niemand von uns hat davon gesprochen, die Budgethilfe als Allheilmittel zu sehen.

Ich fand beide Beiträge sehr interessant, weil sie die Umsetzung in der Praxis dargestellt haben. Besonders beeindruckend fand ich von Frau Oltmann den Beitrag zum Thema Einkommensverteilung in Uganda und Wirkungen auf die Armutsstrukturen. Er stand ein wenig im Widerspruch zu dem, was einige Experten gesagt haben, dass man im Bereich Armutsbekämpfung derzeit noch keine Wirkungen feststellen könnte.

Herr Habammer, ich habe Ihren Bericht gelesen und Sie gehen sehr explizit auf das technische Assistenzprogramm ein. Ich verstehe den Bericht so, dass es Budgethilfe nur mit technischem Assistenzprogramm geben soll. Dies erweckt den Eindruck, dass es eine Forderung ist, die noch in den Raum zu stellen ist.

**Abg. Thilo Hoppe (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Herr Habammer hat von einem Instrumentenmix gesprochen und. Frau Oltmanns hat gesagt, es gibt nicht nur ein Instrument, sondern daneben noch andere. Wie wird das aufeinander abgestimmt in einem Land wie Uganda? Einerseits die Budgetfinanzierung, andererseits ganz konkrete Projekte. Kann man sich das so vorstellen, dass Geld in einen Sektor hineingegeben wird, um Regierungsverhalten mit zu beeinflussen und in den Projekten wird Best Practice deutlich?. Wie wird Budgethilfe in einem Land mit der Projektarbeit verzahnt und abgestimmt?

**Abg. Hartwig Fischer (CDU/CSU):** Frau Oltmanns, bei Ihnen gibt es einen ganz klaren Kriterienkatalog. Wie ist der zusammengestellt worden? Sehen Sie mit Ihren Erfahrungen, dass dieser Kriterienkatalog ähnlich auch in den anderen Ländern anwendbar ist. Das wäre schon ein erhebliches Hilfsmittel, bei der Entscheidung über Budgethilfe und bei einer evtl. Evaluierung.

Sie sagten, dass sie in Uganda den Haushalts- und den Rechnungsprüfungsausschuss direkt befasst haben. Sind das parlamentarische Haushaltsausschüsse, wie wir sie haben mit Opposition und Regierung?

Sie sagten, es gab zeitweise Aussetzungen bei Teilen der Budgethilfe. Ist es richtig, dass das mit dem Militärhaushalt zusammenhing?

Hat es einen Status gegeben oder hat man gesagt, Uganda ist auf einem Weg, auf dem wir es begleiten wollen. Wenn man einen Grundstatus hat, wäre der auf die anderen Länder anwendbar?

Wie sieht das Verhältnis zwischen TZ und Budgethilfe aus?

**Dr. Christoph Habammer (Bayerische Staatskanzlei):** Das Zusammenspiel zwischen technischer Zusammenarbeit und finanzieller Zusammenarbeit vor Ort verbinde ich gleich mit der Frage, weshalb es einen Instrumentenmix notwendig macht.

Die Gefahr der Budgethilfe ist, dass man die Bodenhaftung auf Geberseite verliert. Jeder strebt gerne in den Politdialog. Man spricht über Metapläne, über Poverty Reduction Strategies, aber was vor Ort wirklich passiert, ob die Mittel dort wirklich verwendet werden, ob Armut wirklich bekämpft wird, da besteht eine gewisse Gefahr, dass der Informationsfluss nicht immer objektiv und neutral ist. Deshalb ist ein Instrumentenmix aus Sicht der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wichtig. Man hat einen ständigen Kontakt mit anderen Institutionen. Als deutsche EZ bringt man im Vergleich zu anderen Institutionen nicht soviel Geld mit, aber man hat eine feste Vorfeldstruktur. Die Budgethilfe zwingt, wenn sie erfolgreich sein soll, zur Zusammenarbeit und Koordination aller Vorfeldorganisationen. Das hat sich in Ghana bewährt.

In Ghana wurde am Anfang in der TZ der Bereich der Haushaltskontrolle überbetont. Man wollte auch aus Gebersicht nicht nur zahlen, sondern sehen, wie die Mittel tatsächlich ausgegeben wurden.

Das Parlament ist eine wichtige Institution, die Kollegin von der KfW hat das auch erwähnt. Fiskaldezentralisierung ist der nächste Punkt. Prinzipiell hat die Budgethilfe mit Fiskaldezentralisierung gar nichts zu tun. Es gibt die Autonomie der Gebietskörperschaften. Wenn man die Distrikte unterstützen will, soll man direkte Hilfe geben. Es hat aber im Geberkreis ein Umdenken begonnen, kommen die Gelder dort an? Gibt es im Land einen Finanzausgleich? Welche Alternativen haben die Distrikte selbst, eigene Einnahmen zu generieren und funktioniert das?

**Britta Oltmann (KfW Uganda):** Projekt- und Budgethilfe befruchten sich gegenseitig. Die Budgethilfe kann wichtige sektorale Anliegen auf der Makroebene weiter vorantreiben. Wasser in Uganda ist dort einer unserer Schwerpunktsektoren, weil vor zwei Jahren im ursprünglichen Haushaltsplan der Wasserhaushalt gekürzt wurde. Die Wasserhaushaltsgeber im Zusammenspiel mit dem Wasserministerium konnten dort nichts erreichen. Das wurde eine Stufe nach oben auf die Budgethilfegeberebene geschickt und wir haben dieses Thema dann beim Finanzministerium vorgebracht und unterfüttert mit den Argumenten von den Sektorkollegen. Schließlich haben wir erreichen können, dass der Wasserhaushalt entsprechend angepasst wurde.

Analog umgekehrt sind die Sektoren sehr wichtig für die Budgethilfegeberebene, weil aus den Sektoren die praxisnahen detaillierten Informationen kommen. Das ist weiterhin ein auszeichnendes Merkmal der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Wir setzen nicht alles nur auf ein Pferd, sondern wenden diesen sogenannten Instrumentenmix an. Daher bleiben wir auch weiterhin in Sektoren verankert.

Dem Haushaltsausschuss in Uganda steht seit der Wahl im Jahr 2006 ein Oppositionspolitiker vor. Der Haushaltsausschuss setzt sich zusammen aus einer Mischung von Oppositionspolitikern und Regierungsparteivertretern. Vorher war das anders.

In der Tat wurde vor drei oder vier Jahren die Budgethilfe in Uganda kurzfristig eingefroren von allen Gebern, weil nach dem ursprünglichen Haushaltsplan auf einmal ein neuer Haushalt veröffentlicht wurde, wo der Verteidigungsetat stark angestiegen ist. Der Fall konnte gelöst werden.

Wenn ein Kriterium der Politikmatrix nicht erfüllt wird, wie z. B. im vergangenen Jahr, als es bei der Haushaltumsetzung Probleme gab, war nicht das Militär schuldig, sondern es ging um Überziehung seitens des Außenministeriums, der ugandischen Botschaft im Ausland und des Präsidenten.

**PSts'in Karin Kortmann (BMZ):** Ich finde gut, dass gesagt wurde, Budgethilfe ist ein Instrument in einem Instrumentenmix und es ist kein Allheilmittel und man muss es in jedem Land auch überprüfen, ob die Bedingungen vorhanden sind. Letztendlich geht es uns mit der Budgetfinanzierung um drei unterschiedliche Komponenten, die Sie auch noch einmal dargestellt haben. Es sind verschiedene Ansätze, die wir damit fahren. Es geht uns darum, zu einer Stärkung der Finanzkontrolle in den jeweiligen Ländern beizutragen und um eine Orientierung der öffentlichen Finanzen, die auf die Armutsbekämpfung gerichtet ist. Laden wir eine ausländische Parlamentariergruppe hierhin ein, mit Regierungsfraktions- und Oppositionsvertretern und reden darüber, wie viel Einfluss sie auf den Haushalt haben, werden zwei getrennte Meinungen da sein. Natürlich hat eine Regierungsfraktion immer einen Vorteil gegenüber Oppositionsparteien. Das ist hier so, das ist in den dortigen nationalen Parlamenten so. Es sind oft schwache Instrumente und Strukturen, die vorhanden sind in den Parlamenten, und im Ausschusswesen, aber es darf auch keine Überforderung der Zivilgesellschaft geben. Sie ist nicht die Haushaltskontrolle des Parlamentes, sondern sie hat eine bestimmte Funktion mit Grenzen und Möglichkeiten gleichermaßen. Wenn es das alles nicht gäbe, wären wir in diesen Ländern nicht präsent. Was tun wir gleichermaßen, um FZ und TZ in ein gemeinsames Scharnier zu bringen. Wir geben nicht den Blanco-Scheck, wie es manche europäische Mitgliedstaaten tun. Mosambik ist dafür sicher ein gutes Beispiel.

Als ich in Mosambik war im vergangenen Jahr, sagte der Präsident, uns ist nicht damit gedient, dass wir Millionensummen überwiesen bekommen. Wir brauchen auch eine technische Zusammenarbeit, die uns hilft, unsere Schwachstellen zu erkennen, uns dabei zu helfen, sie auszuschalten und uns ein Stück dieses Weges zu begleiten. Deshalb bin ich dagegen was **DFiD** macht, die Art und Weise wie sie das Geld herausgeben, um ihre ODA-Quote entsprechend anzuheben. Wir haben Durchführungsorganisationen, ohne die eine Implementierung dieses Systems und dieses Instrumentes gar nicht machbar wäre.

Den Aufbau von Rechnungshöfen und Innenrevisionsinstanzen gibt es in Ländern. Die Frage zu klären, wie die Haushaltsausschüsse aufgestellt sind, wie Opposition und Regierung gleichermaßen partizipieren, das war leider heute nicht ganz so möglich, weil die Vorsitzende des ruandischen Haushaltsausschusses nicht kommen konnte.

Wie können wir die Einnahmeseite in den jeweiligen Ländern verbessern? Wie sehen die Steuersysteme aus? Guatemala hat ein Steuersystem mit 12 Prozent. Was wollen Sie mit 12 Prozent im Rahmen von öffentlicher Daseinsvorsorge als Staat überhaupt implementieren. Da ist nichts vorhanden. Also geht die EZ genau den Weg zu fragen, wie kann man die Einnahmeseite verbessern, wie kann mehr Transparenz hergestellt werden und die Eigenanstrengung dieser Länder unterstützt werden.

Zur Frage von Herrn Dr. Addicks bezüglich der 1 Mrd. Euro Budgetfinanzierung über die EU nach Südafrika möchte ich sagen, uns ist diese Summe nicht bekannt. Es wäre eigentlich unsinnig, wenn es eine solche starke Budgetlinie gäbe, das entspricht nicht der südafrikanischen Notwendigkeit. Eigentlich gibt es dort genug Geld aber schwache Strukturen. Also muss der Strukturaufbau gefördert werden. Wir prüfen das nach und Sie bekommen darauf noch eine Antwort.

Wie halten wir das generell mit der Budgethilfe in Mosambik? Der Eindruck der Delegation war ein völlig anderer als der, den wir sonst zurückgemeldet bekommen haben. Dänemark hat die Budgetfinanzierung reduziert, alle anderen Geber haben in Mosambik draufgelegt.

Dass eine Organisation, die sehr stark auf den Spendenmarkt angewiesen ist, sich leichter tut, Projekte vorzustellen und dafür Mittel zu akquirieren, sei dahingestellt. Wir sind in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit darauf angewiesen, Infrastrukturen aufzubauen, und Strukturen in den Ländern zu unterstützen. Es ist sehr wichtig, diese Kopplung TZ und FZ zu haben. Damit sind natürlich erst einmal die Transaktionskosten gestiegen, weil wir mehr Berater und Beraterinnen haben. Auf Dauer wird sich zeigen, dass es ein gutes und günstigeres Instrument an dieser Stelle ist.

**Der Vorsitzende:** Ich möchte mich herzlich bei allen Expertinnen und Experten und Sachverständigen bedanken. Es war eine ganz wichtige Anhörung, weil uns das Thema ständig begleitet. Ich schliesse die 48. Sitzung des AwZ.

Ende der Sitzung: 12.04 Uhr



(Thilo Hoppe)

Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Ausschuss-Drucksache Nr. <b>16 (19) 263</b>
16. Wahlperiode

**Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung**

**Anhörung zum Thema**

**„Chancen, Risiken und Perspektiven von Budgethilfe in der  
Entwicklungszusammenarbeit“**

am 07. November 2007

Themenkomplex: Praktische Umsetzung von deutscher Budgethilfe

Sachverständiger

Dr. Christoph Habammer

Bayerische Staatskanzlei

Beantwortung der schriftlichen Fragen

## **Fragen an die Sachverständigen zur Budgethilfe in den Partnerländern**

1. Welche wesentlichen Elemente guter Regierungsführung müssen gegeben sein, um Budgethilfe sinnvoll einzusetzen? Welche Wirkungen auf Korruptionsanfälligkeit sind beim Instrument Budgethilfe im Vergleich zu anderen Instrumenten zu beobachten?

Budgethilfe kann nur dann die gesteckten Ziele erreichen (insbesondere Armutsminderung), wenn das Partnerland über eine überzeugende, kohärente und von den wesentlichen Akteuren des Landes getragene Reform- und Entwicklungsstrategie verfügt. Dazu bedarf es eines entsprechenden Reformwillens und einer grundsätzlichen Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns auf Partnerseite sowie der Einhaltung grundlegender Standards in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit.

Budgethilfe sollte nur gewährt werden, wenn das treuhänderische Risiko, insbesondere das Fungibilitätsrisiko (Entwicklungsgelder sind direkt keinen Ausgaben zuordenbar), beherrschbar ist. Deshalb sollte die staatliche Haushaltsführung (Einnahmen und Ausgaben) speziell evaluiert werden. Hierzu kann das von der Gebergemeinschaft entwickelte Indikatorensystem PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*) ein erster Einstieg sein. Wichtig ist es aber, operationale Qualitätsindikatoren zu entwickeln und generell zu verwenden. Der Bereich der Haushaltskontrolle (Selbstkontrolle Exekutive, Parlament, Rechnungshöfe) sollte eine herausragende Bedeutung haben. Evaluierungen anderer Geber sollten nur Indiz sein. Die Gebergemeinschaft sollte zwingend, begleitend und komplementär zur Budgethilfe ein (langfristig orientiertes) technisches Assistenzprogramm im Bereich Haushaltsführung anbieten und auch einfordern (Partnerorganisationen: Finanzverwaltung, Parlament, (Aufbau von) Rechnungshöfe, geeignete Träger der Zivilgesellschaft). Die Budgethilfe erscheint mir für fragile Staaten ungeeignet. Auch in Ländern mit Einparteiensystemen sollte die Gewährung einer Budgethilfe einer besonderen Begründung bedürfen.

Richtig ist, dass die Budgethilfe im Vergleich zu anderen Instrumenten der Entwicklungshilfe, insbesondere der Direktleistung, ein theoretisch höheres Korruptionsrisiko begründet. Dies liegt zum einen an der bereits erwähnten Fungibilität der Budgethilfemittel. Zum anderen

vervielfachen sich bei der Budgethilfe auch die Zahlungsströme (von Finanz- zum Sektorministerium zu den Distrikten) und damit die Zahl der finanziell Verantwortlichen. Die Budgethilfe bietet die Möglichkeit das Thema Korruption im Politikdialog zu thematisieren und in der *policy matrix* zu konditionieren. Da die Integrität der Finanzverwaltung den Korruptionsgrad bestimmt, sollte gerade in diesem Bereich technische Assistenz der Geber jede Budgethilfe unterstützen

2. Werden die Partnerländer durch Budgethilfe tendenziell abhängiger von externer Hilfe? Wie kann sichergestellt werden, dass notwendige Reformprozesse in den Partnerländern durch umfangreiche Budgethilfefzahlungen nicht verlangsamt werden?

Die Gewährung von Budgethilfe kann Fehlanreize beim Partner setzen, die heimischen Einnahmequellen nicht ausreichend auszuschöpfen (*moral hazard*). Deshalb sollte der staatliche Einnahmehereich durch geeignete Indikatoren in der *policy matrix* (Konditionalität der Budgethilfe) umfasst sein. Auch können Entwicklungsländer flankierend zur Budgethilfe unterstützt werden, sich den Zugang zum internationalem Kapitalmarkt zu öffnen. Die Budgethilfe kann aber auch Fehlanreize auf Geberseite auslösen. Denn die nach oben skalierbare Budgethilfe ist grundsätzlich ein geeignetes Instrument einen möglicherweise bestehenden Abflussdruck einzelner Geber, vor allem durch mehrjährige Zusagen, zu mindern und Auszahlungen nicht unmittelbar an Reformen zu koppeln. Diese Fehlanreize werden minimiert, wenn sich die in der Budgethilfe engagierten Geber auf Prozesse und „harte“ Konsequenzen der Nichterfüllung von Konditionen (etwa Reduktion oder Aussetzen der Budgethilfe) vorab einigen können. Harmonisierung der Gebergemeinschaft in diesem Bereich ist schwierig. In Ghana ist sie beispielsweise gescheitert.

3. In wie weit trägt die Budgetfinanzierung der Erkenntnis Rechnung, dass gute Regierungsführung nur beschränkt von Außen steuerbar ist und von innen heraus wachsen muss?

Die Budgethilfe kann mittelbar die Bürgerbeteiligung, Selbstverantwortung sowie die Demokratieentwicklung und damit auch die (von innen heraus wachsende) Entwicklung guter Regierungsführung fördern. Denn das Haushaltsrecht und die Etathoheit des Parlaments ist Eckpfeiler jeder demokratischen Entwicklung. Die Bürger als Zivilgesellschaft werden dann

eine parlamentarische Mitsprache, insbesondere über eine arbeitsfähige Opposition, fordern, wenn die Legislative tatsächlich steuert, die Regierung als Exekutive kontrolliert und auch über die Verwendung von Entwicklungsgeldern transparent diskutiert und entscheidet. Nicht zu unterschätzen ist die Symbolik der Budgethilfe. Es ist ein Zeichen der Geber, dass die gewählte Regierung und das Parlament für die Entwicklung des Landes Verantwortung trägt und tragen kann.

Die Budgethilfe selbst ist jedoch operational als Instrument der finanziellen Zusammenarbeit eine stumpfe Waffe zur Unterstützung auf dem Weg zu guter Regierungsführung. Hier sollte begleitend Partnerberatung angeboten werden.

Die Erfahrungen aus 20 Jahren Strukturanpassung zeigen, dass sich allein mit Konditionalitäten unmittelbar keine nachhaltigen Reformen auf Partnerseite initiieren lassen, wenn dort der Reformwille fehlt. Dieser grundsätzliche Wertungswiderspruch zwischen Eigenverantwortung der Partnerländer einerseits und Konditionalitäten der Gebergemeinschaft andererseits im Rahmen großer Hilfeprogramme gilt auch für die programmorientierte Budgethilfe der letzten Jahre.

4. Allgemeine und sektorale Budgethilfe kann dazu beitragen, dass Politikentscheidungen in den nationalen Finanzministerien der Partnerländer zentralisiert werden. Welche Erfahrungen liegen in diesem Zusammenhang vor?

Richtig ist, dass der Finanzminister über die Aufstellung des Haushaltsplanes eine zentrale organisatorische Position bei der Budgethilfe hat. Formell hat er als Garant solider Finanzpolitik und als Mittler zwischen den Ressorts eine starke Stellung. Der Entwurf des Haushaltsplanes ist jedoch immer auch ein Spiegelbild der Machtverhältnisse in der Regierung. War der Finanzminister vor der Budgethilfe schwach, wird er es auch danach bleiben. Trotz der Autonomie der Gebietskörperschaften hat die in den Staatshaushalt bezahlte Budgethilfe in nicht wenigen Ländern zu einer politischen Diskussion der Thematik Fiskaldezentralisierung geführt (eigene Einnahmrechte der Distrikte, Finanzausgleich etc.). So wurde etwa in Ghana, auch aus Anlass der Budgethilfe, ein *district development fund* eingerichtet.

5. Inwieweit werden bei der Erstellung von Armutsbekämpfungsstrategien (PRSs) sowie deren Operationalisierung und Umsetzung in Form von Budgetentscheidungen, Politiken und Programmen die Zivilgesellschaft und Parlamente mit einbezogen?

6. Welche Beteiligungs- und Kontrollmöglichkeiten gibt es für zivilgesellschaftliche Akteure vor Ort bei der Gestaltung und Überwachung der Konditionalitäten, an die die Budgethilfe gebunden ist?

7. Welche Beteiligungs- und Kontrollmöglichkeiten gibt es für zivilgesellschaftliche Akteure, auf den Haushaltsprozess in den Partnerländern Einfluss zu nehmen?

*Fragen 5 bis 7 werden zusammenfassend beantwortet*

Vorab ist fest zu stellen, dass PRS, Konditionalität der Budgethilfe und Haushaltskreislauf (Planung, Feststellung, Vollzug, Kontrolle) weder in Schwerpunktsetzung noch Umfang harmonisieren müssen. Die PRS ist in der Regel ein breiter, nationaler Entwicklungsplan, unter dem sich (so gut wie) jede Geberaktivität subsumieren lässt. In der Theorie soll über den Haushalt der PRS operationalisiert werden. Eine rechtliche Bindung gibt es aber nicht. Zum Teil ist nur bedingt erkennbar, wie Regierungen über die quantitative Haushaltssteuerung die qualitativen PRS Ziele erreichen wollen. Die Konditionalität der Budgethilfe in der *policy matrix* priorisiert Reformziele und Sektoren der Entwicklung.

Auf dem Weg zur Strategieerstellung der PRS wird die Zivilgesellschaft durch feste Dialogstrukturen in der Regel einbezogen. Dies wird in einigen Ländern als Anlass wahrgenommen, eine breitere politische Debatte zu initiieren. Ein gutes Beispiel hierfür gibt es in Sambia, wo die Zivilgesellschaft unter Führung der katholischen Kirche aktiv zur Finanzpolitik der Regierung Stellung nimmt, Information der Öffentlichkeit einfordert und Änderungsvorschläge entwickelt.

Die Konditionalitäten der Budgethilfe werden dagegen im exklusiven Dialog zwischen Regierung als Exekutive und Gebergemeinschaft festgelegt und in der Regel nicht veröffentlicht. Das Parlament als Legislative wird bisher nicht in Kenntnis gesetzt. Möglichkeiten der Zivilgesellschaft die Konditionalitäten der Budgethilfe zu bewerten oder

gar zu beeinflussen, gibt es schon deshalb nicht. Die demokratische Legitimation von Budgethilfe ist eine Schwachstelle dieses Instrumentes. Einen Anknüpfungspunkt für Verbesserungen bietet die Feststellung des Haushaltes im Parlament, wo sich für die Zivilgesellschaft durchaus die Möglichkeit stellt, über Medien oder Abgeordnete (vor allem der Opposition) Positionen einzubringen und durchzusetzen. Plebiszitäre Elemente der Haushaltsfeststellung in Entwicklungsländern sind mir nicht bekannt.

8. Welche Erfahrungen wurden mit dem Haushaltsrecht der Parlamente im Zusammenhang mit Budgethilfe gemacht: Tragen die Konditionen für Budgethilfe zu einer Verbesserung der Transparenz / langfristigen Planbarkeit von Haushaltsprozessen und mehr Beteiligung der Parlamente bei?

Die Konditionen der Budgethilfe können hier zu Verbesserungen führen, wenn sie realistische Ziele setzen und von Beratungsangeboten begleitet werden. Der Bereich Haushaltskontrolle wird hier von der Gebergemeinschaft tendenziell überpriorisiert. Der staatliche Einnahmenbereich und Beratung des Parlaments werden dagegen vernachlässigt. Richtig ist, dass das Erstellen längerfristiger Finanzpläne erst durch den Politikdialog der Budgethilfe in vielen Fällen eine permanente Aufgabe der Finanzministerien geworden ist. Eine Einbindung und Diskussion dieser Pläne im Parlament findet jedoch in der Regel nicht statt.

9. Die effektive Haushaltskontrolle durch übergeordnete Regierungs- und Verwaltungsstellen, Rechnungshöfe, Parlamente und die Zivilgesellschaft ist in den meisten Partnerländern schwach, sodass politische oder rechtliche Sanktionen für die Nichteinhaltung nationaler Budgets oft ausbleiben. Mit welchen Maßnahmen sollten die Partnerländer unterstützt werden, um in diesem Bereich zu Lösungen zu kommen?

Hier wird auf die Antwort zur Frage 1 (Notwendigkeit zur Budgethilfe komplementärer technischer Assistenz) verwiesen.

## **Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Deutschen Bundestag zum Thema „Chancen, Risiken und Perspektiven von Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit“ am 7. November 2007**

### **Kurze Zusammenfassung der Stellungnahme**

Die Stellungnahme behandelt die Risiken der Budgethilfe, die sich aus der Auswahl der Empfängerländer in Afrika südlich der Sahara und aus ihren Nebenwirkungen für deren politisches System ergeben können.

Budgethilfe lässt sich nicht nur auf „good performers“ beschränken, sondern sie muss wegen den von fragilen Staaten ausgehenden Gefährdungen zunehmend auch an „poor performers“ gegeben werden. Eine Korrelation zwischen den ursprünglich aufgestellten Kriterien für die Budgethilfe und ihrer heutigen Vergabe gib es daher nicht mehr. Für die Auswahl der Länder für die Budgethilfe sind allgemeine Kriterien und Indikatoren kein geeignetes Instrument. Es geht dabei nicht um bürokratische und finanzielle Effizienz, sondern immer und in erster Linie um eine politische Beurteilung. Die Entscheidung über die Gewährung von Budgethilfe ist deshalb nicht als Beitrag zur Lösung der Managementprobleme der Entwicklungshilfe zu verstehen und aufgrund abstrakter, statistisch zu verifizierender Kriterien zu begründen, sondern sie ist aufgrund einer politischen Analyse im Einzelfall über Vor- und Nachteile, Chancen und Risiken zu treffen.

Besondere Beachtung müssen die möglichen Auswirkungen der Budgethilfe für das politische System der Empfängerländer finden. Deutschland sollte in den Konsortien der Budgethilfe vor allem darauf drängen, dass „ownership“ nicht nur in Bezug auf die Exekutive des Empfängerlandes gilt, sondern dass das Haushaltsbewilligungsrecht der Volksvertretung gestärkt und die Kommunen die erforderlichen Mittel zu einer subsidiären, kompetenzbewehrten Selbstverwaltung erhalten. Da Budgethilfe immer nur ein Notbehelf ist, müssen von Anfang an auch die Schritte zu ihrer Beendigung, die Exitstrategie, in den Blick genommen werden.

## Stellungnahme

Ich möchte mich zu den Risiken und Chancen der Budgethilfe unter zwei Aspekten äußern, nämlich

- zur Auswahl der Staaten, an die Budgethilfe gegeben werden soll und
- zu möglichen Auswirkungen der Budgethilfe für das politische System der Empfängerländer.

Dabei beziehe ich mich nur auf die Situation in Afrika südlich der Sahara, das Hauptanwendungsgebiet der neuen Modalität ist. Schließlich gehe ich davon aus, dass es für die deutsche Entwicklungshilfe nur noch darum geht, ob sie sich der Praxis der internationalen Organisationen, vor allem der Weltbank und der Europäischen Union, anschließt.

## Auswahl der Partnerländer für die Gewährung von Budgethilfe

### Bedingungen für die Gewährung von Budgethilfe

Entsprechend der ursprünglichen Konzeption sollte die neue Modalität nur auf Partnerländer angewandt werden, die bestimmte Konditionen erfüllen, wie makroökonomische Stabilität, die Implementierung einer geberakzeptierten, auf Armutsbekämpfung fokussierten Entwicklungsstrategie (in der Regel die im Rahmen der HIPC-Entschuldungsinitiative von der Weltbank eingeforderte PRS), einem effizienten Budgetmanagement und der Bereitschaft zur Leistungsmessung durch die Geber.

Eine Relativierung dieser Konditionalität war etwa bei der Europäischen Union bereits durch ihre Fixierung auf ergebnisorientierte Indikatoren<sup>1</sup> gegeben. Die Auszahlung der fixen und vor allem der variablen Budgethilfetranchen wird davon abhängig gemacht, dass gewisse Messwerte erreicht werden. Die exakte Messung der Indikatoren dürfte jedoch einen hohen Aufwand erfordern und die Ergebnisse oft anfechtbar sein. Die Methode soll jedoch die Einbeziehung auch von problematischeren Partnerländern ermöglichen, da sie auf der Messung von Verbesserungen beruht und nicht darauf, dass das Empfängerland bereits bestimmte Standards erfüllt.

Trotzdem ist schwer vorstellbar, dass die Ergebnisse dieser Messung als Grundlage für politisch brisante Entscheidungen ausreichen. Zeitliche Streckungen, Kürzungen und ggf. auch die Suspendierung der Auszahlungen können zu unkalkulierbaren politischen Reaktionen führen. Was sind die Konsequenzen solcher „Bestrafungen“? Soll eine Regierung, für die der Budgetzuschuss gekürzt wird, die bisher mit der Budgethilfe ermöglichten Programme kürzen und damit Gefahr laufen, in Zukunft noch geringere Werte zu erzielen und damit weitere Kürzungen heraufzubeschwören, soll sie Staatsangestellte entlassen oder ihnen das Gehalt kürzen mit den entsprechenden Konsequenzen? Soll sie das Budget der Armee kürzen? Relevante mittelfristige Erfahrungen mit dieser Konditionalität liegen nicht

---

<sup>1</sup> Bezeichnet als “approach based on results and performance indicators” oder “performance-based ex post-conditionality”. Schmidt, Petra: Budget Support in the EC’s Development Cooperation. Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik Bonn 2006

vor. Dort, wo Kürzungen der Budgethilfe wegen massiver politischer Mängel verfügt wurden, wie z.B. in Uganda, wurden die nicht ausgezahlten Mittel von den Gebern der Regierung für extrabudgetäre Zwecke zur Verfügung gestellt, was die Wirkung der Sanktion erheblich minderte, wenn nicht so gar ganz aufhob. Die Leistungsmessung ergibt also keine so robusten Daten, dass daraus in der Praxis spürbare Konsequenzen gezogen werden können.

Auch bei einer näheren Betrachtung der anderen Bedingungen ergeben sich Fragen. Die makro-ökonomische Stabilität hängt in den Staaten, in denen der Anteil der Entwicklungshilfe oft mehr als 15% des BSP ausmacht, nicht so sehr von der Politik des Empfängerlandes ab, sondern von der Bereitschaft der Geber, Entwicklungshilfe zu leisten. Die Bedingung eines qualifizierten Budgetmanagements wird dadurch relativiert, dass es inzwischen von der Weltbank initiierte umfangreiche Programme zu seiner Verbesserung gibt. Dadurch und durch die direkte externe Einflussnahme sollen die Standards erreicht werden, welche die Geber verlangen<sup>2</sup>.

Schließlich liefern auch die Programme zur Armutsminderung keine festen Qualitätsmaßstäbe<sup>3</sup>. In manchen Fällen haben die Empfängerländer sich die Vorgaben der Weltbank für die PRSP nur schematisch, formal oder selektiv zu Eigen gemacht. Die Zivilgesellschaft wurde all zu oft nur oberflächlich, die Parlamente nur ausnahmsweise beteiligt<sup>4</sup>. Große Mängel gibt es in der Umsetzung ihrer Zielsetzungen in das Regierungshandeln und Erstellung der Staatshaushalte. Zudem beziehen sich die PRSP nur auf einen Teil der Regierungstätigkeit und klammern wichtige Aspekte der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklung aus. So gehört weder eine vertiefte demokratische Transformation<sup>5</sup>, noch die Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine nachhaltige und selbsttragende wirtschaftliche und soziale Entwicklung zum Kerninhalt der PRSP<sup>6</sup>. Evaluierungen haben überdies gezeigt, dass der Einfluss der Budgethilfe auf das Einkommen der Armen und das wirtschaftliche Wachstum bisher sehr beschränkt war<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Bemerkenswerterweise schneiden die afrikanischen Ländern bezüglich des Qualität ihrer PFMS (Public Financial Management Systems) relativ gut ab, etwa in der Hälfte der im IDA Resource Allocation Index (IRAI) erfassten Länder ist die Qualität mäßig schwach bis mäßig stark. Worldbank: Policy and Institutional Assessment (CPIA) Washington 2005

<sup>3</sup> Nach Evaluierungen der Weltbank erfüllen nur 15% der afrikanischen Länder die Bedingung einer inhaltlich und operational ausreichenden Entwicklungsstrategie, die eine Voraussetzung für eine strategische Unterstützung der Geber sein könnte. OECD: Aid effectiveness 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. OECD Journal on Development Volume 8 2007, No.2

<sup>4</sup> Zu ausführlicheren Erörterung dieser Frage s. w. u.

<sup>5</sup> Im Sinne der Polyarchie nach Robert Dahl. Dahl, Robert. 1989. Democracy and Its Critics. New Haven: Yale University Press. 1998. On Democracy. New Haven: Yale University Press.

<sup>6</sup> Die PRSP beinhalten im besten Falle wirksame Maßnahmen für die Überwindung der absoluten Armut, finanziert durch die internationale Entwicklungshilfe. Maßnahmen zum Abmilderung sozialer Gegensätze und der wachsenden Diskrepanz zwischen Arm und Reich fehlen vielfach. So zeigt der GINI-Koeffizient, der die Einkommensverhältnisse misst, in den Ländern mit dem höchsten wirtschaftlichen Wachstum, einen deutlichen Trend zu Gunsten der Reichen. Mikrofinanzprogramme, die in Asien sehr erfolgreich sind, haben in Afrika bisher keine Bedeutung.

<sup>7</sup> University of Birmingham / International Development Department School of Public Policy: JOINT EVALUATION OF GENERAL BUDGET SUPPORT 1994–2004 (Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda, Vietnam) Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report Birmingham May 2006

## Weichere Konditionen für die Budgethilfe

Durch die Modifikationen in der Anwendung von Konditionalität werden die ursprünglichen Kriterien inzwischen weiter ausgelegt<sup>8</sup>. Vielfach wird die Vermutung geäußert, dass die Aufweichung der Konditionen für Budgethilfe erfolgt, um den Mittelabfluss zu verbessern. Für diesen werden vor allem dann Schwierigkeiten gesehen, wenn die ODA-Quoten im zugesagten Maße bis 2010 steigen werden. Viele Geber hatten aber damit – außer der Europäischen Kommission - keine Schwierigkeiten.

Eine größere Rolle für die Aufweichung der Konditionen hatte die beschränkte Zahl der wenigen wirklichen „good performers“. Etliche unter ihnen benötigen keine Budgethilfe oder bevorzugen Hilfe für Infrastrukturprojekte. Andere, wie etwa Ghana, haben genügend wirtschaftliche Fortschritte gemacht, so dass sie daran gehen können, die Budgethilfe mit ihren als lästig empfundenen Auflagen zu reduzieren. In politisch stabilen rohstoffreichen Ländern kann Budgethilfe ohnehin keine großen Wirkungen entfalten und ist deshalb nicht angebracht. Ausgeschlossen aus dem Kreis der Kandidaten sind natürlich auch die von renitenten Potentaten regierten Länder.

## Berücksichtigung der „poor performers“

Das Instrument der Budgethilfe kann daher nur die geforderte Schlüsselrolle erlangen, wenn auch die so genannten „poor performers“ berücksichtigt werden<sup>9</sup>. Diese sind in Afrika südlich der Sahara, wo es viele bevölkerungsmäßig oder territorial kleine und konfliktträchtige Staaten gibt, eher die Regel als die Ausnahme<sup>10</sup>. Nur wenige Staaten erfüllen selbst in Ansätzen einigermaßen die

<sup>8</sup> Die EU spricht in diesem Zusammenhang von einer neuen Phase der Beziehungen: “The partnership will be based on a Euro-African consensus on values, common interests and common strategic objectives and will mark the beginning of a new phase in EU-Africa relations.” Outline for the Joint EU-Africa Strategy as endorsed by the Ministerial Troika Meeting of 15 May 2007

Siehe dazu auch: Commission of the European Communities: EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa’s development. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. Brussels, COM (2005) 489 Developments {SEC (2005)1255}12.10.2005;

European Parliament, Council, and Commission: Development Policy ‘The European Consensus’. Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union: Official Journal of the European Union C 46/1 24.2.2006

Europäische Kommission: Die Governance im Rahmen des Europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik.. Schritte für ein harmonisiertes Konzept in der Europäischen Union Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. KOM(2006) 421 Brussels, 30.8.2006

<sup>9</sup> The EU will improve its response to difficult partnerships and fragile states, where a third of the world's poor live. The EU will strengthen its efforts in conflict prevention work (i) and will support the prevention of state fragility through governance reforms, rule of law, anti-corruption measures and the building of viable state institutions in order to help them fulfil a range of basic functions and meet the needs of their citizens. The EU will work through state systems and strategies, where possible, to increase capacity in fragile states. The EU advocates remaining engaged, even in the most difficult situations, to prevent the emergence of failed states. European Parliament, Council, Commission: Development Policy ‘The European Consensus’. Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union: Official Journal of the European Union C 46/1 24.2.2006 \$20

<sup>10</sup> Dies wird in den Verlautbarungen von DAC/OECD nicht berücksichtigt (vgl. dazu Manning Anm. 4). Die wenigen großen Staaten, wie Nigeria und Südafrika erhalten ohnehin keine Budgethilfe, Äthiopien und Sudan sind Sonderfälle.

Kriterien von Effizienz, Leistung und Verantwortlichkeit (accountability). Untersuchungen der Weltbank zeigen, dass sich die „governance“ in Afrika südlich der Sahara im letzten Jahrzehnt (seit Beginn der Messungen 1996) kaum signifikant verbessert hat: Zwar gibt es etwas mehr staatliche Stabilität, weil einige offene Konflikte beendet werden konnten. Dies wird aber durch Verschlechterungen in den anderen Bereichen relativiert<sup>11</sup>.

In 4/5 der Staaten Afrika südlich der Sahara sind die Mängel der governance nach wie vor unverändert groß. 84 % der Bevölkerung Afrikas lebt in Staaten mit unbefriedigender oder schlechter governance. Fortschritte fehlen vor allem bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung, der Effizienz der Regierung und Korruptionsbekämpfung. Die Auswahl der „poor performers“ für Budgethilfe ist also für Afrika südlich der Sahara keineswegs ein untergeordnetes Problem, sondern steht eher im Mittelpunkt einer kohärenten Afrikastrategie. Dafür wird es aber wegen der Unterschiedlichkeit der Situation und internen Konflikte kaum eine allgemein anwendbare Strategiekonzeption geben können<sup>12</sup>.

### Staatliche Stabilisierung durch Budgethilfe

Der hauptsächliche Grund für die Ausweitung der Budgethilfe ist die politische Stabilisierung fragiler afrikanischer Staaten<sup>13</sup>. Dies wird in der internationalen

<sup>11</sup> Worldbank (2006): Government Matters V: Aggregate and individual governance indicators for 1996-2005 (by Kaufmann, Daniel/ Kraay, Aart/ Mastruzzi, Massimo). Washington D.C. und Worldbank (2007) Monitoring Development. Country governance global monitoring report 2006.

<b>Good Governance in Afrika südlich der Sahara</b>		
sehr gute governance Werte	gute governance Werte	befriedigende governance Werte
keines	Botswana Mauritius Seychellen Cap Verde Lesotho Madagaskar Ghana Namibia Südafrika	Benin Senegal Mali Sao Tomé
<b>Gute und befriedigende Werte in governance : 9 + 4 = 13 von 48 Ländern</b>		

In der Tabelle überwiegen die untypischen und peripheren Länder. Vom Kern der Länder Afrikas südlich der Sahara weisen nur Benin, Botswana, Ghana, Lesotho, Madagaskar, Mali und Senegal mit einer Bevölkerung von gerade 52 Millionen gute oder befriedigende Werte auf.

In den bevölkerungsreichen Ländern, wie Nigeria, Sudan, Äthiopien und Demokratische Republik Kongo bestehen kaum Hoffnungen auf eine kurzfristige durchgreifende Verbesserung der politischen und wirtschaftlichen Lage.

<sup>12</sup> Die Europäische Kommission bereitet dafür zurzeit eine Mitteilung an den Rat vor. Es bleibt abzuwarten, ob diese mehr als Gemeinplätze und wenig realistische Forderungen enthält. Es besteht die Gefahr, dass die EK in diesen Ländern zu Kompromissen gezwungen wird, die entwicklungspolitisch wenig verträglich sind.

<sup>13</sup> Wenn auch dieses Ziel im Europäischen Konsensus deutlich angesprochen ist: „The EU will improve its response to difficult partnerships and fragile states. The EU will strengthen its efforts in conflict prevention work (1) and will support the prevention of state fragility through governance

Diskussion aus verständlichen Gründen kaum öffentlich angesprochen. Vieler dieser Länder können wirtschaftlich ohne Entwicklungshilfe nicht überleben oder stünden vor schweren inneren Konflikten. Die Budgethilfe, die in einigen Fällen bereits 50% des Staatshaushaltes finanziert, dient zur Aufrechterhaltung der gefährdeten Staatlichkeit<sup>14</sup>. Je größer der Anteil der Budgethilfe ist, desto besser, so jedenfalls die Erwartung, lässt sich auch eine politische Kontrolle und Einfluss ausüben d.h. ein internationales „Quasiprotektorat“, das der frühere Direktor der Forschungsabteilung der Weltbank, Paul Collier<sup>15</sup> schon vor Jahren für die zerfallenden Staaten gefordert hat, errichten. Im Hinblick auf Terrorismus, Drogenkriminalität, Migrationsdruck und die wachsende Anarchie in den afrikanischen Megastädten, aber auf die Erschließung strategischer Rohstoffvorkommen liegen derartige Überlegungen auf der Linie der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsstrategie<sup>16</sup>. Sie erklären auch die Beharrlichkeit, mit der die Europäische Kommission ihre Budgethilfe auf die so genannten „schwierigen Partnerländer“, deren Institutionen den ursprünglich aufgestellten Kriterien überhaupt nicht entsprechen, anwenden will. In diesem Fall ist die durch die Budgethilfe bewirkte „Abhängigkeit“ ein Vorteil, denn sie schafft für die sonst der Willkür und Gewalt überlassenen Bevölkerung erträglichere Lebensbedingungen und kostet allzumal weniger, als sonst erforderliche Militäreinsätze. In einigen Staaten Afrikas südlich der Sahara ist die Stabilisierung mit einem großen Mitteleinsatz auch gelungen, allerdings ist es zur Konsolidierung der Staatlichkeit ein weiter Weg und die langfristige Stabilisierung der afrikanischen Staatenwelt noch lange nicht gesichert.

### **Schlussfolgerung:**

**Eine Korrelation zwischen den ursprünglich aufgestellten Kriterien für die Budgethilfe und ihrer Vergabe lässt sich inzwischen nicht mehr erkennen. Für die Auswahl der Länder, die Budgethilfe erhalten, sind allgemeine Kriterien und Indikatoren kein geeignetes Instrument. Es geht dabei nicht um bürokratische und finanzielle Effizienz, sondern immer und in erster Linie um eine politische Entscheidung. Die Risiken, die mit ihr verbunden sind, lassen sich nicht durch allgemeine Konditionalitätskriterien erfassen<sup>17</sup>. Wegen den sehr**

---

reforms, rule of law, anti-corruption measures and the building of viable state institutions in order to help them fulfil a range of basic functions and meet the needs of their citizens. The EU will work through state systems and strategies, where possible, to increase capacity in fragile states. The EU advocates remaining engaged, even in the most difficult situations, to prevent the emergence of failed states". European Parliament, Council, Commission: Development Policy 'The European Consensus'. Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union: Official Journal of the European Union C 46/1 24.2.2006

<sup>14</sup> Nur in Parenthese sei angemerkt, dass auch für die Verwendung von Budgethilfe zur weiteren Vergrößerung des Staatsapparates und der Armeen und der Polizei gute Gründe angeführt werden können, denn die Vergrößerung des Verwaltungsapparates ist zur Erfüllung der Konditionalitäten oft erforderlich, die der Armeen zur Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols und wirksameren Kontrolle des Territoriums.

<sup>15</sup> Worldbank (2003a): Policy Research Report.26121 (Paul Collier 6 others): Breaking the conflict trap. Civil War and Development Policy Washington and Oxford 2003,

<sup>16</sup> Rat der Europäische Union: Europäische Sicherheitsstrategie: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Brüssel [www.consilium.europa.eu/doccenter], 12.12.2003

<sup>17</sup> Richard Manning, Director des OECD-DAC in ODI-Centre for Aid and Public Expenditure. Budget Support and Beyond: Can the Paris Agenda on aid be delivered. Report of the workshop on 6. - 7.11.2006. ODI London S. 4: "GBS can have a destabilizing effect, when the environment is not

unterschiedlichen Konstellationen haben länderübergreifende Vergleiche aufgrund von Indices, benchmarks, Indikatoren etc., so beliebt diese auch bei der Weltbank, der OECD und der Europäische Kommission sind<sup>18</sup>, kaum einen Erkenntniswert. Angesichts der überschaubaren Zahl der in Frage kommenden Länder sind für sie qualitative politische Analysen möglich. Es wäre deshalb angebracht, die Entscheidung für die Gewährung von Budgethilfe nicht als Managementfrage zu verstehen und aufgrund abstrakter, statistisch zu verifizierender Kriterien zu treffen, sondern aufgrund einer politischen Analyse des Einzelfalls.

## Politische Wirkungen der Budgethilfe

### Auswirkungen auf die Geber-Partnerbeziehungen

Die Geber-Partnerbeziehungen werden durch das Instrument der Budgethilfe grundlegend verändert. Sie führt zu einer weiteren Europäisierung und Multilateralisierung der Hilfe, denn es ist anzunehmen, dass die Federführung der Budgethilfe in der Regel der Weltbank und allenfalls gelegentlich der Europäischen Union zufällt. Damit und durch die Reduzierung der Fachkräfte verlieren die bilateralen Beziehungen vor allem mit den kleineren Staaten an Substanz. Die Anonymisierung der Hilfe und das vermehrte Gewicht der multilateralen Institutionen reduzieren die in der afrikanischen politischen Kultur wichtigen personalen Bezüge. Dass dies durch die versprochene, wenn auch ungewisse höhere Effizienz aufgewogen wird, ist nicht wahrscheinlich, aber muss ggf. hingenommen werden.

### Schwächung Macht kontrollierender Institutionen

Gravierender noch sind die Auswirkungen, die sich für die politische Ordnung der Empfängerländer ergeben können. Die derzeitige Praxis der Vergabe und Implementierung kann den langsamen und mühsamen Demokratisierungsprozess stören oder gar gänzlich blockieren. Weltbank und Europäische Kommission sehen zwar dieses Problem, aber behandeln es bisher zu beiläufig. Sie verstehen die Gewährung von Budgethilfe überwiegend als administrativen und finanztechnischen Vorgang<sup>19</sup>.

---

suitable for its implementation as was the case in Malawi, and is vulnerable to risks, including political risks”.

<sup>18</sup> Die institutionellen Eigeninteressen, die aller bürokratischen Institutionen haben, entwickeln bei den internationalen Institutionen der Entwicklungshilfe, wie Weltbank, OECD, die UN-Organisationen und die Europäische Kommission eine besondere Dynamik. Indices, Benchmarks, Indikatoren etc. halten sie für besonders geeignet, das Image der Professionalität und Unparteilichkeit zu pflegen und damit einen Kompetenzvorsprung gegenüber den bilateralen Institutionen zu erlangen.

<sup>19</sup> Der Passus „The EU acknowledges the essential oversight role of democratically elected citizens' representatives. Therefore it encourages an increased involvement of national assemblies, parliaments and local authorities.“ §16 des European Consensus [". European Parliament, Council, Commission: Development Policy 'The European Consensus'. Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union: Official Journal of the European Union C 46/1 24.2.2006] wird in der Praxis der EU-Entwicklungshilfe weitgehend missachtet. Er wurde wohl auf nur in den Consensus aufgenommen, weil die skandinavischen Länder, die Niederlande und Deutschland (die so genannte „Uitstein-Gruppe“) darauf drängten.

Idealerweise müsste das Parlament, für dessen Stellung das Haushaltsbewilligungsrecht eine zentrale Bedeutung hat, dieses auch wirklich ausüben und die von den Gebern verlangten Anhörungen der Zivilgesellschaft vornehmen. Dies gab und gibt es noch nicht einmal bei der Verabschiedung der PRSP<sup>20</sup>. Für die Budgethilfe ist die Beteiligung der Parlamente noch weiter vom Idealfall entfernt. Der Staatshaushalt wird zwischen Gebern und Regierung ausgehandelt und das Parlament, wenn es überhaupt damit befasst wird, vor vollendete Tatsachen gestellt. Die Budgethilfe läuft so, wie sie bisher praktiziert wird, den Bemühungen zur demokratischen Verantwortlichkeit entgegen und behindert oder konterkariert die institutionelle Kontrolle durch die Parlamente. Die Regierung versucht, die Auflagen der Geber so zu erfüllen, dass sie die weiteren Subsidien nicht gefährdet, und sieht sich damit der „accountability“ gegenüber dem Parlament und der Bevölkerung enthoben.

Für die Entwicklung einer pluralistischen Demokratie, die langfristig – in welcher Form im Einzelnen auch immer – die einzige nachhaltige Stabilität garantierende Herrschaftsform in Afrika ist, ist die Stärkung Macht kontrollierender Institutionen jedoch unerlässlich. Das in den meisten Ländern bestehende Präsidialsystem braucht mehr als die parlamentarische Demokratie das Gegengewicht in Form des starken Haushaltsrechts der Volksvertretung.

Die Geber setzen jedoch für die Akzeptanz und Kontrolle der Reformstrategien bevorzugt auf zivilgesellschaftlichen Organisationen mit ihrer vermeintlichen Kompetenz, die wirklichen Interessen der Bevölkerung zu artikulieren<sup>21</sup>. Sie verkennen, dass sie damit die Bedeutung der Wahlen zum Parlament oder zu den regionalen Räten untergraben, weil damit den Gewählten die Kompetenz streitig gemacht wird, Vertreter des Volks zu sein. Zivilgesellschaftliche Organisationen

---

<sup>20</sup> Selbst in Ghana wurde bei der Erarbeitung des ersten PRSP das Parlament ausgeschlossen. Inzwischen ist es jedoch aktiv einbezogen. Das gilt auch für Uganda, wobei allerdings hier das Parlament von der Staatspartei beherrscht wird und letztlich nur geringen Einfluss hat. In Niger, Benin, Burundi, Cap Verde, Äthiopien, Liberia und der Republik Kongo ist aber die Beteiligung der Parlamente nur marginal, in den übrigen Ländern fand sie überhaupt nicht statt (Bezugsjahr 2005). WORLD BANK: ENABLING COUNTRY CAPACITY TO ACHIEVE RESULTS VOLUME I: OVERVIEW 2005 CDF PROGRESS REPORT World Bank OPERATIONS POLICY AND COUNTRY SERVICES Washington D.C. July 2005 p. 21 – 22:

Die Weltbank hat für eine stärkere Beteiligung - auch auf Drängen der Uitein-Gruppe – Vorschläge für eine stärkere Parlamentsbeteiligung ausgearbeitet, die aber nicht befriedigend sind, weil sie das Parlament nicht als zentralen Akteur vorsehen, der auch die Anhörungen der Zivilgesellschaft vornimmt. Hubli, K. Scott / Mandaville, Alicia P.: Parliaments and the PRSP Process. Worldbank Institute Working Paper, Washington 2004

<sup>21</sup> Dies ist das Ergebnis einer Weltbankstudie der Legislativen in den „demokratischen“ Ländern Benin, Ghana, Kenia und Senegal. p. 168 Worldbank (2007) Monitoring Development. Country governance global monitoring report 2006. p. 168. Generell ist festzustellen, dass schon bei der Erstellung PRSP die Parlamente umgangen wurden, nur in einem Drittel der Länder, die ein PRSP erarbeitet haben, wurden daran die Parlamente beteiligt.

Dazu K. S. Hubli and A. P. Mandaville: World Bank Parliaments and the PRSP Process ,2004. World Bank Working Papers Washington 2004

World Bank: Parliaments and Poverty Reduction Strategies. A Background note prepared by Taies Nezam für das Seminar: „How to strengthen the role of parliamentarians in the PRSP Process and development programs? Cape Town 15.3.2007. World Bank Paris 2007

Siehe auch CIDSE: The EU's Footprint in the South: Does European Community development cooeration make a difference for the poor? Report bei CIDSE and CARITAS International. Brussels March 2007 S. 42-44

können nicht die gewählten Körperschaften ersetzen. Übersehen wird auch, dass viele Netze der zivilgesellschaftlichen Organisationen inzwischen finanziell und personell weitgehend direkt von den Geberorganisationen abhängig sind. Ohne externe Finanzierung würde ein guter Teil zivilgesellschaftlicher Organisationen zusammenbrechen<sup>22</sup>

Die Schwäche des Demokratisierungsprozesses, für die so die Geber zum Teil verantwortlich sind, begünstigt in einigen Ländern einen neuen Herrschaftstypus, nämlich eine bürokratisch-autoritäre Herrschaft unter dem Deckmantel eines Scheinkonstitutionalismus. Dafür ist das im Rahmen der allgemeinen Budgethilfe gestärkte Public Finance Management ein wichtiger Machtfaktor, weil er für die Mitteleinwerbung verantwortlich ist und ihre Allokation vornimmt sowie die exekutive Effizienz sichert. Die neue Generation autoritärer Führer nutzt eine straff geführte Finanzbürokratie als eines ihrer Herrschaftsmittel.

### **Lähmung der Eigeninitiative**

Nachteilig auf Inhalt und Dynamik der Reformen wirkt sich aus, dass das Budget und damit die Politik der Regierung im kleinen Kreis ausgehandelt wird, im besten Fall zwischen Regierung und Geberkonsortium, meist aber wohl nur zwischen ihm und dem von ihm besonders im Rahmen des "Public expenditure and financial accountability program" geförderten jeweiligem Public Finance Management. Dabei ist die Stellung des Empfängerlandes umso schwächer ist, je mehr sich die Gebergemeinschaft untereinander abstimmt und je höher der Bedarf an Budgethilfe ist. Dies wirkt der Eigenverantwortung eher entgegen, als dass sie sie befördert. Vielfach wird von der Unfähigkeit der Regierung und Verwaltung berichtet, kohärente Programme aufzustellen und die Brücke zwischen PRSP und Budget zu schlagen. In den meisten Fällen dürfte es sich aber nicht um eine Unfähigkeit handeln, sondern um die Lethargie derjenigen, die den Prozess als von außen aufoktroziert und gesteuert empfinden und nicht sehen, wie sie ihn mitgestalten können. So werden die wichtigsten politischen wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungen von Geberkonsortien, meist unter Führung der Weltbank, getroffen. Letztlich haben sich die führenden Eliten und die Geber neu miteinander arrangiert. Der Entwurf, die Entscheidungsfindung und die Implementierung vor allem der Sektorprogramme werden weiterhin und weitgehend ausländischen Experten und Organisationen überlassen. Die führende Elite hat sich in vielen Ländern, die zur Kategorie der „defekten Demokratien“ gezählt werden müssen, in diesem System, das ihr in einem beschränkten Wettbewerb den Machterhalt und Pfründen, einschließlich der weiterhin florierenden Korruption sichert, andererseits die Verantwortung für Reformen weitgehend abnimmt, „behaglich“ eingerichtet.

### **Vernachlässigung lokaler „ownership“**

Im Verlangen nach Managementkapazitäten der Regierungen vernachlässigen die Geber sich um die „ownership“ der Bevölkerung zu kümmern<sup>23</sup>. Die Regionen und

<sup>22</sup> Detailuntersuchungen dazu fehlen vor allem darüber, wie viele lokale Mitarbeiter entweder direkt oder indirekt von den Entwicklungsagenturen oder den von ihnen finanzierten internationalen NRO abhängig sind. Vgl. auch Kasfir, Nelson (Hrsg.): Civil society and democracy in Africa. Critical perspective. Cass (London) 1998

<sup>23</sup> Alison Evans in: ODI-Centre for Aid and Public Expenditure. Budget Support and Beyond: Can the Paris Agenda on aid be delivered. Report of the workshop from 6 to 7-11-2006. ODI London S. 5

Kommunen, die den Staat gegenüber der Bevölkerung verkörpern und bei denen die Bevölkerung eher die Möglichkeit hat, ihre Anliegen und Bedürfnisse zur Geltung zu bringen, haben auf die nationale Budgetgestaltung keinen Einfluss und werden auch nur ausnahmsweise konsultiert. Sie sind aber der Hauptverlierer der neuen Modalität, denn im bisherigen System der Projekthilfe konnten sie ihre Anliegen und Vorschläge oft recht gut gegenüber den staatlichen Gebern und den Nichtregierungsorganisationen zur Geltung bringen.

Die Skepsis der internationalen Organisationen gegenüber der territorialen Dezentralisierung ist notorisch<sup>24</sup>. Lokale Amtsträger und Räte haben für sie keine Bedeutung, sie stehen vielmehr unter dem Dauerverdacht des Klientelismus und der Korruption, sie eignen sich allenfalls als ausführende Organe der Zentralgewalt. Zugunsten zentralistischer und technokratischer Vorgaben wird der Bevölkerung die Mitwirkung auch an den Entscheidungen, die ihre unmittelbare Lebenssituation betreffen, vorenthalten und der Aufbau der Demokratie von unten behindert.

Die pluralistische Gesellschaft Afrikas erfordert, über den von den Kolonialmächten hinterlassenen zentralistischen Staat und seine Bürokratie hinaus, eine eigene mit entsprechenden Mitteln ausgestattete Kompetenz für Regionen und Kommunen. Ihr Zugang zu eigenen Mitteln droht durch die Konzentration der Mittel bei der zentralstaatlichen Bürokratie verloren zu gehen, was einen Rückschlag für Partizipation und Demokratisierung bedeutet<sup>25</sup>.

**Schlussfolgerung: Budgethilfe darf konzeptionell nicht nur auf eine erhöhte Effektivität angelegt werden. Sie darf nicht nur die „ownership“ der Regierung und Verwaltung berücksichtigen, sondern auch die der Volksvertretungen und der Bevölkerung. Demokratisierung und Mitbeteiligung ist ein höherer Wert, als die finanztechnische und verwaltungsmäßige Effizienz. Da Budgethilfe immer ein Notbehelf bleibt, sollten von Anfang an entsprechende Exitstrategien ins Auge gefasst werden.**

### Schlussbemerkung

Die Ursache der Krise Afrikas ist nicht die mangelnde Effizienz der Entwicklungshilfe, sondern die Politik afrikanischer Machthaber und Führungseliten, die zum Teil allzu sehr und allzu lange von den Gebern gestützt wurde. Das ein Jahrzehnt alte Diktum Christopher Claphams, *“the problems of African governance ran by far too deep to be seriously affected by external tinkering”*<sup>26</sup>, charakterisiert immer noch treffend die

<sup>24</sup> Weltbank: Weltentwicklungsbericht. Der Staat in einer sich ändernden Welt, Düsseldorf (1997) S.128-129

<sup>25</sup> Ein gutes Beispiel ist die zentralstaatliche Politik Ruandas –einem der Musterländer für Budgethilfe-, das für sein ambitioniertes, wenn auch vielleicht eher illusionäres Ziel (Obwohl die Weltbank dies als weitgehend in Ordnung befindet) sich bis zum Jahr 2010 in ein Mitteleinkommensland zu transformieren, auf eine strikt zentralistische Politik setzt. Die lokale Entwicklung soll durch entsprechende Gesetze und Verordnungen zwingend durch einen zentralen Allgemeinen Entwicklungsfonds finanziert werden und für alle lokalen Vorhaben die technische Hilfe durch die zentralstaatlichen Institutionen gegeben werden. Die offiziellen Geber, aber auch internationale und lokale NGO müssen sich in dieses System einfügen, das durch eine zentrale Development Partners Coordination Group (DPCG) gesteuert wird. Claver Gatete in: ODI-Centre for Aid and Public Expenditure. Budget Support and Beyond: Can the Paris Agenda on aid be delivered. Report of the workshop on 6.11. and 7.11.2006. ODI London S.6. Siehe auch OECD: Aid effectiveness 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. OECD Journal on Development Volume 8/2007, No.2 Country Chapter Rwanda.

<sup>26</sup> Clapham, Christopher: International Affairs No. 74/2/1998

heutige Problemlage. Die von den internationalen Finanzinstitutionen und der EU-Kommission entworfene technokratische Großstrategie stößt sichtbar an ihre Grenzen. Vielmehr, als auf die Budgethilfe und Geberkoordination wird in den nächsten Jahren darauf ankommen, in einem offenen und breitem politischen Dialog mit fähigen und willigen afrikanischen Politikern, der Zivilgesellschaft, der Verwaltung, der Militärs und der Wirtschaft gemeinsam realisierbare, auf die jeweiligen Gegebenheiten sich stützenden Konzeptionen zu erarbeiten. Für viele kleine Schritte gibt es trotz aller Skepsis viele Ansätze, aus vielen Bächen kann ein Strom werden.

Das Urteil eines der führenden afrikanischen Experten, des Direktors der südafrikanischen Brenthurst-Foundation Greg Mills, verdient mehr Aufmerksamkeit, Er meint, der wichtigste Beitrag des Westens zur Bewältigung der afrikanischen Krise bestehe wahrscheinlich darin, „Verantwortungsbewusstsein und Transparenz zu fördern und damit das oft fehlende Bindeglied zwischen den afrikanischen Regierungen und ihren Bürgern entweder erst zu schaffen oder zu verstärken.“ Der Aufbau demokratischer Institutionen spiele dabei eine Schlüsselrolle<sup>27</sup>.

---

Budget aid\_Bundestagshearing 07.11.2007.pdf

---

<sup>27</sup> Mills, Greg: Demokratie, Wachstum und Entwicklung in Afrika. In: Konrad-Adenauer-Stiftung: AfriKAS. Berlin 2007 S. 89



**Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung  
des Deutschen Bundestages,  
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung,  
zum Thema  
„Chancen, Risiken und Perspektiven von Budgethilfe  
in der Entwicklungszusammenarbeit“**

am 7. November 2007

Stefan Leiderer

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

## Vorbemerkungen

Seit etwa Mitte der 1990er Jahre wird international eine intensive Debatte um die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) geführt, in deren Verlauf sich ein weitreichender Konsens zu den Voraussetzungen für eine wirksamere EZ herausgebildet hat, der unter anderem in der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (März 2005) von Geber- und Partnerländervertretern gemeinsam formuliert wurde. Die *Paris Declaration* umfasst fünf Prinzipien wirksamer EZ: (i) *ownership* bei den Partnerländern durch effektive *leadership* und Koordination; (ii) *alignment* durch die Geber an die Strategien, Institutionen und Verfahren der Partner, (iii) Harmonisierung der Geberaktivitäten, (iv) Ergebnisorientierung sowie (v) gemeinsame Verantwortlichkeit der Geber- und Partnerseite für Entwicklungsergebnisse. Zur Umsetzung dieser fünf Prinzipien setzt die internationale EZ vermehrt auf programmorientierte Ansätze (Programme-based Approaches – PBAs), zu denen auch unterschiedliche Formen der gemeinschaftlichen Finanzierung von Programmen der Partner gehören, die von der gemeinsamen Finanzierung einzelner Maßnahmen durch mehrere Geber (Korbfinanzierungen) bis hin zur gemeinschaftlichen Budgetfinanzierung reichen.<sup>1</sup>

Der Entwicklungshilfesausschuss (DAC) der OECD definiert Budgetfinanzierung als „[...] eine Art der Finanzierung des Haushalts des Partnerlandes durch den direkten Transfer von Finanzmitteln einer externen Geberinstitution an das Finanzministerium des Partnerlandes. Die zugewiesenen Finanzmittel werden in Übereinstimmung mit den Haushaltsvorschriften des Partners verwaltet.“ In der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit umfassen Budgethilfevorhaben jedoch neben dem reinen Finanzierungselement zwei weitere wichtige Elemente, die für die Wirksamkeit des Instruments von entscheidender Bedeutung sind:

- einen intensiven Politikdialog zwischen Gebern und Partnerregierung zu Politikinhalten, Good Governance (u.a. zu Fragen von Korruption, Transparenz und Partizipation, der öffentlichen Haushaltsführung, etc.) und notwendigen Reformen, aus dem auch Konditionalitäten für die Budgethilfe abgeleitet werden, sowie
- die technische Unterstützung bei der Umsetzung der im Zuge dieses Dialogs vereinbarten Reformen.

Budgethilfe als weitreichendste Form der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) ist somit eine Reaktion auf die Erkenntnis, dass i) Projektbasierte EZ ungenügende (systemische) Wirkungen entfaltet hat,<sup>2</sup> ii) zur Erreichung der MDGs substanziell mehr Mittel

---

<sup>1</sup> OECD/DAC (2006): *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*, Paris (DAC Guidelines and Reference Series), S. 26

<sup>2</sup> vgl. Klingebiel, S. / S. Leiderer / P. Schmidt (2007): *Wie wirksam sind neue Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit? Erste Erfahrungen mit Programme-based Approaches (PBAs)*, DIE Discussion Paper 7/2007, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, S.2

erforderlich sind und iii) Good Governance eine Schlüsselrolle für Entwicklungsprozesse und die Wirksamkeit von EZ spielt. Vor diesem Hintergrund erfüllt Budgethilfe als EZ-Instrument eine Doppelfunktion:

Budgethilfe soll sowohl als Instrument zur Finanzierung MDG-orientierter öffentlicher Ausgaben als auch als Instrument zur Förderung von Good Governance in den Partnerländern dienen.<sup>3</sup> Zwar ist ein Mindestmaß an Good Governance eine unabdingbare **Voraussetzung** für den Einsatz des Instruments Budgethilfe, gleichzeitig ist die Verbesserung der Qualität der Regierungsführung in den Empfängerländern aber auch erklärtes **Ziel** von Budgethilfen. Dementsprechend scheint es weder möglich noch sinnvoll, international einheitliche oder gar verbindliche Mindestvoraussetzungen für Budgethilfen zu formulieren. Vielmehr hängt die Entscheidung über die Vergabe von Budgethilfe einerseits von der spezifischen Einschätzung der Governance und entsprechender Reformbemühungen auf Partnerseite durch die einzelnen Geber ab; zum anderen spielt es auch eine Rolle, welche der unterschiedlichen Zielsetzungen, also die Entwicklungsfinanzierung oder die Förderung von Good Governance von den Gebern stärker betont wird. Diese Entscheidung hängt vom spezifischen Länderkontext, vor allem aber auch von der grundsätzlichen Schwerpunktsetzung der einzelnen Geber in Bezug auf die unterschiedlichen Ziele des Instruments Budgethilfe ab.<sup>4</sup>

Vor diesem Hintergrund ergibt sich, dass Budgethilfe als EZ-Instrument prinzipiell nur für eine relativ kleine Gruppe von Entwicklungsländern erfolgversprechend ist. Zu den wichtigsten Voraussetzungen für die Wirksamkeit des Instruments zählen i) eine verhältnismäßig hohe Abhängigkeit von EZ-Mitteln (sonst werden die Geber keinen nennenswerten Einfluß auf die Haushalts- und andere Politiken nehmen können),<sup>5</sup> ii) ein Mindestmaß an demokratischen Strukturen und Legitimität der Regierung, iii) ein Mindestmaß an Transparenz und Effektivität des öffentlichen Budgetmanagements und iv) konsequente Entwicklungsorientierung und glaubwürdiger Reformwille der Regierung.

Erste Untersuchungen zur Wirksamkeit des Instruments kommen zu dem Ergebnis, dass sich Budgethilfen positiv auf Geberharmonisierung, Partnerorientierung und Politikformulierung sowie auf die Allokation und Effizienz öffentlicher Ausgaben und die Qualität des öffent-

---

<sup>3</sup> Ein weiteres Ziel der programmorientierten EZ, zu der auch die Budgethilfe zählt, ist es, durch Harmonisierung und Koordination der Geberaktivitäten diejenigen Kapazitäten, welche die Partnerseite für das Management von Geberaktivitäten im Land aufwenden muss, zu entlasten und die Transaktionskosten von EZ insgesamt zu senken. Damit sollen Effektivität und Effizienz der EZ gesteigert werden.

<sup>4</sup> In der Tendenz lässt sich feststellen, dass einzelne Geber die Finanzierungsfunktion des Instruments Budgethilfe verstärkt in den Vordergrund stellen (u.a. Großbritannien), während andere Geber deutlicher auf die Funktion von Budgethilfe als Instrument der Förderung von Good Governance und des Politikdialogs in den Partnerländern fokussieren (darunter Deutschland).

<sup>5</sup> In der Praxis sind Budgethilfen deshalb – bis auf einige wenige mögliche Ausnahmen in Asien und Lateinamerika – in erster Linie für Länder in Subsahara-Afrika relevant. Dies spiegelt sich auch in der deutschen Beteiligung an allgemeiner Budgethilfe wieder, die derzeit in Burkina Faso, Ghana, Ruanda, Sambia, Tansania und Uganda erfolgt.

lichen Budgetmanagements auswirken.<sup>6</sup> Positive Armutswirkungen von Budgetfinanzierung hingegen sind bislang kaum belegt. Dies liegt in erster Linie daran, dass es sich bei Budgethilfen um ein relativ neues Instrument handelt, dessen angestrebte Wirkungen auf Armutsreduktion und Wachstum erst mittel- bis langfristig zu erwarten sind (dies gilt insbesondere für Ausgaben in den sogenannten sozialen Sektoren Bildung und Gesundheit, die bislang Schwerpunkte der meisten über Budgethilfe unterstützten Armutsstrategien bilden). Zudem ist aber auch eine eindeutige Zuordnung von Entwicklungsergebnissen zu einzelnen Finanzierungsbeiträgen im Rahmen von Budgetthilfen nicht ohne weiteres möglich. Im Sinne der Paris Declaration wird es künftig auch in erster Linie darum gehen, Wirkungen entwicklungsorientierter Politiken insgesamt zu erfassen, die Zuordnung zu einzelnen Geberbeiträgen sollte dabei in den Hintergrund rücken. Hier sind Geber wie Partnerländer besonders gefordert, entsprechende Monitoring-Instrumente und Verfahren zu entwickeln, um der in der Paris Declaration geforderten Wirkungsorientierung gerecht werden zu können.

---

<sup>6</sup> OECD / DAC (2006): Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report, IDD and Associates, Birmingham

**1. Welche wesentlichen Elemente guter Regierungsführung müssen gegeben sein, um Budgethilfe sinnvoll einzusetzen? Welche Wirkungen auf Korruptionsanfälligkeit sind beim Instrument Budgethilfe im Vergleich zu anderen Instrumenten zu beobachten?**

Wie in den Vorbemerkungen zu dieser Stellungnahme ausgeführt, stellen ein Mindestmaß an demokratischen Strukturen und Legitimität sowie eine konsequente Entwicklungsorientierung und ein glaubwürdiger Reformwille der Regierung unverzichtbare Voraussetzungen für den wirksamen Einsatz von Budgethilfe dar – sowohl als Instrument der Finanzierung von Politiken zur Erreichung der MDGs als auch als Instrument zur Verbesserung der Regierungsführung in den Partnerländern.

Seit etwa Mitte der 1990er Jahre hat sich die Zahl der verfügbaren Indikatoren zur Bewertung von Governance vervielfacht (bspw. der Corruption Perception Indicator von Transparency International oder die Governance-Indikatoren der Weltbank), wobei das verfügbare Instrumentarium nach wie vor verfeinert und um zusätzliche Dimensionen von Governance erweitert wird.<sup>7</sup> Diese Indikatoren ermöglichen es den Gebern, sich ein relativ klares Bild von mittel- und langfristigen Entwicklung der Qualität der Regierungsführung in Entwicklungsländern zu machen. Kurzfristigere Entwicklungen, bspw. in Hinblick auf die Reformorientierung einer Regierung oder die Transparenz staatlichen Handelns lassen sich mit den meisten dieser Instrumente nicht abbilden. Zeitnahe und aktuelle Einschätzungen, wie sie für die Vergabe von Budgethilfe erforderlich sind, können letztlich nur vor dem Hintergrund einer genauen Beobachtung der gesellschaftlichen und politischen Dynamiken im jeweiligen Land vorgenommen werden.

Die Vergabe von Budgethilfe strikt an bestimmte Werte einzelner oder mehrerer Governance-Indikatoren zu knüpfen scheint aus dieser Perspektive wenig zielführend, zumal Mindestanforderungen in Dimensionen wie demokratischer Legitimität und Entwicklungsorientierung der Regierung letztlich nicht spezifisch für den Einsatz von Budgethilfe sind sondern im Grunde für beinahe alle Formen der Entwicklungszusammenarbeit gelten (und somit gegebenenfalls keinen zusätzlichen Informationsgehalt für die Wahl des adäquaten EZ-Instrumentariums liefern). Spezifischer für das Instrument Budgethilfe sind Anforderungen an die Qualität des öffentlichen Budgetmanagements bzw. *Public Financial Management* (PFM), da Budgethilfemittel anders als bspw. Projektmittel über die Systeme der öffentlichen Mittelbewirtschaftung des Partnerlandes verwaltet werden. Ein Mindestmaß an Transparenz, Effektivität und Effizienz der öffentlichen Mittelbewirtschaftung ist daher unabdingbar, um die Wirksamkeit von Budgethilfe als Finanzierungsinstrument sicherzustellen. Zentrale Dimensionen der Leistungsfähigkeit öffentlicher PFM-Systeme beinhalten: (i) Glaubwürdigkeit (d.h. Realismus und Einhaltung) des Haushalts, (ii) Vollständigkeit und Transparenz (iii), Eine an

---

<sup>7</sup> Einzelne Indikatoren bspw. zur Bewertung des Demokratieniveaus wie der Freedomhouse Index reichen bis in die 1980er Jahre zurück.

den Strategien zur Armutsreduzierung orientierte Haushaltsplanung, (iv) Vorhersehbarkeit und Kontrolle der Haushaltsführung, (v) Buchführung, Aktenführung und Berichterstattung, (vi) externe Kontrolle und Rechnungsprüfung.<sup>8</sup>

Im Rahmen der PEFA-Initiative<sup>9</sup> wurde ein Instrument zur Diagnose der Leistungsfähigkeit öffentlicher PFM-Systeme entwickelt, das eine möglichst objektive und für alle beteiligten Akteure nachvollziehbare Bewertung des PFM eines Landes in diesen sechs Dimensionen anhand von 31 Indikatoren ermöglichen soll.<sup>10</sup> Der wesentliche Beitrag des Instruments liegt darin, dass alle beteiligten Akteure zu einer gemeinsamen Bewertung der Stärken und Schwächen des untersuchten PFM-Systems kommen (und so unter anderem die in der Vergangenheit sehr hohen Transaktionskosten solcher Analysen durch einzelne Geber senken). Nicht erforderlich ist hingegen, dass alle Akteure die gleichen Konsequenzen aus dieser Bewertung ziehen. Denn die Entscheidung, ob vor dem Hintergrund dieser Bewertung die bestimmte Mindestanforderungen erfüllt sind oder nicht, hängt zum Teil auch von der individuellen subjektiven Risikotoleranz der Geber ab.

Daneben knüpfen die meisten Geber die Vergabe von Budgethilfe mehr oder minder explizit an eine Reihe von Kriterien wie

- Kompetenz nationaler Entscheidungsträger in der Politikformulierung;
- Einen wirksamen politischen Dialog;
- Effektive Strategiebildung und nationale Entwicklungsplanung;
- Einhaltung von Mindeststandards im öffentlichen Finanzmanagement und bei der Rechenschaftslegung auf allen Verwaltungsebenen;
- Bereitschaft zur Kooperation und Reform des öffentlichen Finanzwesens;
- Entwicklung geeigneter Monitoring- und Evaluierungsinstrumente.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Vgl. PEFA (2005): Public Financial Management Performance Measurement Framework, Washington DC

<sup>9</sup> Die PEFA (Public Expenditure & Financial Accountability)-Initiative wurde 2001 von mehreren Gebern mit dem Ziel ins Leben gerufen, Geber und Partnerregierungen in ihren Fähigkeiten zu stärken, das öffentliche Budgetmanagementsystem realistisch zu bewerten und praktikable Ansätze für langfristig angelegte Reformen und den nachhaltigen Aufbau entsprechender Kapazitäten zu formulieren. Für eine ausführlichere Darstellung des Ansatzes und die entwicklungspolitische Bedeutung von PFM-Reformen siehe Leiderer (2005): Analyse und Reform des öffentlichen Budgetmanagements: Ein zentrales Querschnittsthema für die programmorientierte Entwicklungspolitik, Analysen und Stellungnahmen 3/2005, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn

<sup>10</sup> Drei dieser Indikatoren beziehen sich explizit auf die Geberaktivitäten zur Verbesserung des PFM im untersuchten Land und können so Aufschluss über die adäquate Ausgestaltung flankierender Maßnahmen zur Stärkung des PFM bei der Vergabe von Budgethilfe geben.

<sup>11</sup> Martens, J. / K. Schilder (2006): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe, Vierzehnter Bericht 2005/2006, Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik, Deutsche Welthungerhilfe / terre des hommes, Köln

Budgethilfen sind prinzipiell nicht anfälliger für Korruption als im Rahmen von Projekthilfe bereitgestellte Finanzmittel.<sup>12</sup> Die Kontrolle gestaltet sich jedoch teils erheblich schwieriger. Indem aber durch Budgethilfe die Aufmerksamkeit der Geber verstärkt auf Korruptionsrisiken in der öffentlichen Mittelbewirtschaftung gelenkt wird und die Geber aufgrund der von ihnen bereitgestellten Mittel auch ein legitimes und für die Partnerseite unbestreitbares Interesse an einer Minderung dieser Risiken haben, können entsprechende Konditionalitäten im Rahmen der Budgethilfe potenziell größere systemische Wirkungen auf das Korruptionsniveau im Land entfalten als dies im Rahmen der projektbasierten EZ der Fall ist. Denn anders als in der projektbasierten EZ, in der sich Maßnahmen zur Verringerung von Korruptionsrisiken in aller Regel auf die im Projektrahmen bereitgestellten Mittel beschränken müssen, wirken sich im Zuge des Politikdialogs vereinbarte und durch entsprechende Konditionalitäten unterfütterte Reformen und Sicherungsmaßnahmen zur Korruptionsminderung positiv auf das Korruptionsrisiko aus, dem der gesamte Haushalt (d.h. auch der aus eigenen Mittel bestrittene Anteil) des Partnerlandes ausgesetzt ist.<sup>13</sup>

Treuhänderische Risiken im Rahmen von Budgethilfe (aber auch anderen Formen der EZ) umfassen jedoch mehr als nur die Veruntreuung von Mitteln durch Korruption. Nach einer Definition des britischen Department for International Development (DFID) bestehen diese Risiken allgemein darin, dass: (i) Mittel nicht für den intendierten Zweck verwendet werden, (ii) sie nicht wirtschaftlich, effizient und effektiv eingesetzt werden und (iii) nicht hinreichend Rechenschaft über ihre Verwendung abgelegt werden kann. Diese Risiken, die eng mit dem Begriff der Fungibilität von Haushaltsmitteln verknüpft sind, können im Zuge des Politikdialogs und durch entsprechende Konditionalitäten im Rahmen der Budgethilfe gemindert werden. Es wird hierbei häufig übersehen, dass letztlich auch Projektmittel fungibel sind: Indem Geber beispielsweise im Rahmen der Projekthilfe im Gesundheitssektor den öffentlichen Haushalt von entsprechenden eigenen Ausgaben entlasten, eröffnen sie der Regierung Spielräume zur anderweitigen Verwendung der eigenen Haushaltsmittel. Erst der Politikdialog im Rahmen von Budgethilfe erlaubt es den Gebern, entsprechende Allokationsentscheidungen explizit zu thematisieren und zu beeinflussen. Zudem werden durch die im Rahmen von Budgethilfen hergestellte Transparenz (bspw. die üblicherweise eingeforderte höhere Qualität und schnellere Erstellung der Berichte der Rechnungshöfe) auch die Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten des Parlaments und zivilgesellschaftlicher Gruppen in den Partnerländern erhöht.

---

<sup>12</sup> OECD / DAC (2006): Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report, IDD and Associates, Birmingham, S. 14. Zudem stellt eine Untersuchung der obersten Rechnungskontrollbehörden in Malawi, Uganda und Tansania fest, dass gerade solche Gebermittel, die nicht über den nationalen Haushalt abgewickelt werden, in der Regel der Kontrolle der Rechnungshöfe der Partnerländer vollständig entzogen sind (Isaksen, J. (2005): The Budget Process and Corruption, U4 Utstein Anti-Corruption Resource Centre, U4 Issue 3:2005. Chr. Michelsen Institute)

<sup>13</sup> Isaksen, J. (2005): The Budget Process and Corruption, U4 Utstein Anti-Corruption Resource Centre, U4 Issue 3:2005. Chr. Michelsen Institute

Die Einschätzung der treuhänderischen Risiken in Zusammenhang mit Budgethilfen unterscheiden sich teilweise stark zwischen den Gebern, je nachdem ob der Schwerpunkt auf die Erfüllung von Mindeststandards oder eher auf glaubhafte Anstrengungen zur Verbesserung des PFM im Vordergrund steht. Diese Gewichtung hängt letztlich eng mit der jeweiligen Betonung der unterschiedlichen Zielsetzungen beim Einsatz von Budgethilfen zusammen.<sup>14</sup>

## **2. Werden die Partnerländer durch Budgethilfe tendenziell abhängiger von externer Hilfe? Wie kann sichergestellt werden, dass notwendige Reformprozesse in den Partnerländern durch umfangreiche Budgethilfezahlungen nicht verlangsamt werden?**

Prinzipiell ist Budgethilfe nur in stark von externer finanzieller Unterstützung abhängigen Ländern sinnvoll. Zum einen, weil in diesen Ländern die größten Finanzierungslücken zur Erreichung der MDGs bestehen (Finanzierungsziel), zum anderen, weil nur in diesen Ländern davon auszugehen ist, dass Budgethilfegeber im Zuge eines umfassenden Politikdialogs und durch Konditionalitäten effektive Anreize für Reformen setzen können (Governance-Ziel). Zudem sind es vor allem diese Länder, deren schwache Kapazitäten durch unkoordiniertes Geberverhalten und Parallelstrukturen der EZ über Gebühr belastet und geschwächt werden (Effektivitäts- und Effizienzziel).

Durch den teils erheblichen Zufluss finanzieller Mittel aus Budgethilfe werden jedoch tendenziell die Anreize für Empfängerregierungen, eigene Einnahmen bspw. aus Steuern und Gebühren zu erzielen, gemindert. Nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit von Budgethilfen müssen mittel- bis langfristig aber die Eigenfinanzierungskapazitäten der Empfängerländer gesteigert werden.

Gleichzeitig ist Budgethilfe aber dazu geeignet, entsprechende Reformprozesse voran zu bringen, indem sie durch Konditionalitäten Anreize setzt und die notwendigen (finanziellen) Ressourcen zur Umsetzung von Reformen zur Verfügung stellt. Dementsprechend sollte die Einnahmeseite des öffentlichen Haushalts in aller Regel Gegenstand des Politikdialogs zwischen Gebern und Partnerregierung und der jeweils vereinbarten Politikmatrix sein, flankiert von entsprechenden *Capacity Building*-Maßnahmen.

In einzelnen Budgethilfeländern scheint dies gut zu gelingen<sup>15</sup> und sich teilweise bereits positiv auf die Mobilisierung eigener Einnahmen auszuwirken (Mosambik), insgesamt erfährt die Einnahmeseite des öffentlichen Haushalts jedoch noch zu wenig Aufmerksamkeit.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Leiderer, S. / P. Wolff (2007): Public Financial Management als Beitrag zu Good Financial Governance, DIE Discussion Paper 10/2007, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, S.7

<sup>15</sup> Der *Multi Donor Budget Support* in Ghana ist beispielsweise an Verbesserungen bei der Haushaltsaufstellung, des Managements öffentlicher Ausgaben und bei der Rechnungsprüfung gebunden. Flankiert wird das Programm u.a. von einem (deutschen) TZ-Vorhaben zur Verbesserung der nationalen Steuereinnahmen.

Mit Konditionalitäten, die auf die Höhe der Einnahmenmobilisierung abstellen, sollte zudem aus entwicklungspolitischer Perspektive äußerst zurückhaltend umgegangen werden, da von ihnen ungewollte (negative) Anreizwirkungen ausgehen können. So sind unter Umständen diejenigen Steuern und Gebühren, die kurzfristig ein hohes Einkommen versprechen oder politisch besonders leicht durchzusetzen sind, nicht notwendigerweise wünschenswert in Hinblick auf ihre Wirkungen auf Armutsreduktion und Wirtschaftswachstum.<sup>17</sup>

Der Fokus der Geber im Bereich Eigeneinnahmen sollte daher zunächst primär auf Effizienz und Effektivität der Steuerpolitik und der Steuerverwaltung gerichtet sein, als auf quantitative Einnahmeziele.

### **3. In wie weit trägt die Budgetfinanzierung der Erkenntnis Rechnung, dass gute Regierungsführung nur beschränkt von Außen steuerbar ist und von innen heraus wachsen muss?**

Das Instrument der Budgethilfe berücksichtigt explizit die Erkenntnis, dass Reformen nicht „gekauft“ werden können und gute Regierungsführung nicht von Außen steuerbar ist, indem es den intensiven und gleichberechtigten Politikdialog zwischen Gebern und Partnerregierung zum Mittelpunkt der Kooperationsbeziehung macht und Konditionalitäten, an die die Hilfe geknüpft wird, aus der im Zuge dieses Dialogs vereinbarten Politikmatrix ableitet. Dieses Vorgehen trägt insbesondere der Erkenntnis Rechnung, dass Konditionalitäten die Eigenverantwortung (*Ownership*) der Partner nicht ersetzen können und entwicklungsorientierte Politiken und Reformen nur von innen heraus in Angriff genommen werden können.<sup>18</sup>

Letzteres erfordert, dass Konditionalitäten gemeinsam vereinbart und nicht einseitig den Partnern auferlegt werden. Denn eine Lehre aus den Strukturanpassungsprogrammen der 1980er und 1990er Jahre ist, dass Konditionalitäten nur dann wirksam sein können, wenn die vereinbarten Reformschritte vom Partnerland selbst gewollt sind. Die Herausforderung besteht deshalb darin, Konditionalitäten so zu gestalten, dass sie gemeinsamen Interessen der Geber und Partner entsprechen und von den Partnern auch umgesetzt werden können. Dies kann erreicht werden, indem sich Partnerregierung und Geber in erster Linie auf die mittelfristigen entwicklungspolitischen Ergebnisse verständigen anstatt im Detail die Wege zu

---

<sup>16</sup> vgl. Leiderer, S. / P. Wolff (2007): Public Financial Management als Beitrag zu Good Financial Governance, DIE Discussion Paper 10/2007, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, S. 14

<sup>17</sup> Zu diesen Einnahmearten gehören beispielsweise Zölle. In diesem Zusammenhang würde sich gerade im Falle der AKP-Staaten, mit denen im Zuge der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) regionale Freihandelsabkommen mit der EU verhandelt werden, gegebenenfalls auch die Frage der Politikkohärenz europäischer Geber stellen.

<sup>18</sup> Koeberle (2003): Should Policy-Based Lending Still Involve Conditionality?, The World Bank Research Observer, 18, S. 258

deren Erreichung verhandeln.<sup>19</sup> Daneben spielen Prozesskonditionalitäten, die sich vor allem auf die Minderung treuhänderischer Risiken und die Verbesserung unterschiedlicher Aspekte von Governance beziehen, weiterhin eine wichtige Rolle im Rahmen der Budgethilfe, zumal ergebnisbasierte Konditionalitäten nicht für alle Politikbereiche gleichermaßen geeignet sind.<sup>20</sup> In der Praxis kommt daher üblicherweise ein auf den spezifischen Länderkontext abgestimmter Mix von Politik-, Prozess-, und Ergebniskonditionalitäten zum Einsatz.

Vor diesem Hintergrund muss sich die Rolle der Geber in der Regel darauf beschränken, mit dem ihr zur Verfügung stehenden Instrumentarium Anreize zu setzen, entsprechende Reformen umzusetzen und reformorientierte Akteure im politisch-administrativen System zu stärken. Budgethilfe kann hierzu beitragen, indem sie

- Vor allem durch Ergebniskonditionalitäten das Eigeninteresse der Partner an Reformen stärkt;
- für die Umsetzung lokale Systeme und Prozesse nutzt, und dadurch das Eigeninteresse der Partnerregierung stärkt, diese Systeme effizient und effektiv zu gestalten und sie zur Umsetzung eigener Prioritäten im politischen Aushandlungsprozess zu nutzen;
- reformorientierten Akteuren politischen Rückhalt, Argumente und finanziellen Handlungsspielraum für Reformen im politischen Aushandlungsprozess liefert.

#### **4. Allgemeine und sektorale Budgethilfe kann dazu beitragen, dass Politikentscheidungen in den nationalen Finanzministerien der Partnerländer zentralisiert werden. Welche Erfahrungen liegen in diesem Zusammenhang vor?**

Tatsächlich lässt sich beobachten, dass eine Stärkung der Position des Finanzministeriums stattfindet wenn sich im Zuge allgemeiner Budgethilfe Sektorministerien nicht mehr direkt bei den Gebern mit Mitteln versorgen können, sondern diese vom eigenen Finanzministerium „einwerben“ müssen.. Politikentscheidungen werden dadurch aber nicht notwendigerweise im Finanzministerium zentralisiert, vielmehr wird das Aushandeln von Interessen und Prioritäten im politischen Prozess transparent und explizit gemacht. Diese Aushandlung geschieht idealerweise im Kabinett und ist damit für alle Ressorts, aber auch für Parlament und Zivilgesellschaft, transparent.

---

<sup>19</sup> KfW (2007): Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung, Fokus Entwicklungspolitik, Positionspapiere der KW Entwicklungsbank, S. 3f

<sup>20</sup> Ergebnisbasierte Konditionalitäten können im Einzelfall dazu führen, dass sich Geber und Partner auf technische Indikatoren konzentrieren und eigentlich erforderliche Reformen aus den Augen verlieren. Zudem gibt es angestrebte Entwicklungsergebnisse, die auch von externen Faktoren mitbestimmt werden und für welche die Partnerseite nur begrenzt die Verantwortung übernehmen kann.

Dadurch, dass im Rahmen von Budgethilfe die Regierungsinstitutionen gezwungen sind, das eigene System ernst zu nehmen und zu nutzen, werden Prozesse der Aushandlung von Interessen und der demokratisch legitimierten Prioritätensetzung befördert. Darüber hinaus ist festzustellen, dass eine Stärkung des Finanzministeriums in der Regel in entscheidendem Maße zur Verbesserung des PFM auf gesamtstaatlicher Ebene beiträgt.<sup>21</sup>

Erfahrungen mit der Umsetzung der Strategien zur Armutsbekämpfung (PRS) in mehreren Ländern zeigen, dass durch den PRS-Prozess der Dialog und die Koordination zwischen Planungs- und Finanzministerium, den Sektorministerien, den Gebern und auch der Zivilgesellschaft vielerorts gestärkt wurde, wodurch auch eine bessere Verknüpfung von strategischer Planung (PRSP), mittelfristiger Ausgabenplanung (Medium Term Expenditure Frameworks – MTEF) und jährlichem Haushalt erreicht wurde.<sup>22</sup> Gleiches ist für den Dialogprozess im Rahmen allgemeiner (und in möglicherweise eingeschränktem Maße der sektoralen) Budgethilfe zu erwarten. Diese Beobachtung ist im Hinblick auf demokratische Legitimation, Entwicklungsorientierung des gesamtstaatlichen Handelns und systemischer Wirkungen der Entwicklungspolitik auf Governance und demokratische Rechenschaftspflicht sicherlich positiv zu bewerten. Zugleich lässt sich aber feststellen, dass im Zuge des intensiven Politikdialogs und der Konzentration der meisten Budgethilfegeber auf Reformen und PFM-Prozesse auf zentralstaatlicher Ebene, dezentrale Verwaltungseinheiten zu wenig Aufmerksamkeit erfahren. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund, dass ein substantieller Anteil (insbesondere MDG-relevanter) öffentlicher Ausgaben über diese Verwaltungsebenen fließt und angesichts laufender (und geberunterstützter) Dezentralisierungsprozesse in vielen Ländern nicht unproblematisch.

## **5. Inwieweit werden bei der Erstellung von Armutsbekämpfungsstrategien (PRSs) sowie deren Operationalisierung und Umsetzung in Form von Budgetentscheidungen, Politiken und Programmen die Zivilgesellschaft und Parlamente mit einbezogen?**

Ungeachtet der unter Frage 4 angeführten Befunde, dass durch den PRS-Prozess der Dialog zwischen Regierungen und Zivilgesellschaft vielerorts gestärkt wurde, bleibt festzustellen, dass nach wie vor zu wenig echte Partizipation zivilgesellschaftlicher Gruppen und auch der Parlamente an den genannten Prozessen stattfindet. Häufig handelt es sich bei diesem Dialog weniger um eine gestalterische Mitwirkung als vielmehr um pro-forma Konsultationen.

---

<sup>21</sup> OECD / DAC (2006): Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report, IDD and Associates, Birmingham, S. 58

<sup>22</sup> Vgl. Alonso, R. / L. Judge / J. Klugman (2006): PRSPs and Budgets: A Sythesis of Five Case Studies, in: Koeberle S. / Z. Stavreski / J. Walliser (Hrsg.): Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons, S. 167, World Bank, Washington D.C. 2006

Prinzipiell bietet der PRS-Prozess eine wichtige Möglichkeit für Parlamente, Einfluss auf den Haushaltsprozess zu nehmen, unterstützt durch zivilgesellschaftliche Gruppen, die in vielen Ländern vermehrt Kapazitäten zur Budgetanalyse und zur Beobachtung von Regierungsprogrammen vor dem Hintergrund der PRS aufbauen.<sup>23</sup> Gleichwohl beklagen zumindest in Subsahara-Afrika Parlamentarier ihre mangelnde Beteiligung an PRS-Prozessen, teilweise sogar im Vergleich zu zivilgesellschaftlichen Gruppen.<sup>24</sup>

Tatsächlich ist in der Praxis in vielen Ländern der Einfluss der Parlamente auf den Budgetprozess durch eine Vielzahl von Faktoren eingeschränkt. Diese können im politischen System oder auch im rechtlichen Rahmen der Haushaltsführung begründet sein. Beispielsweise kann aufgrund der politischen Verhältnisse starker Druck auf die (regierungsstellende) Mehrheit im Parlament wirken, den von der Exekutive eingebrachten Haushalt ohne größere Veränderungen zu verabschieden, oder der Budgetzyklus sieht schlicht nicht genügend Zeit für eine eingehende Prüfung des Haushaltsentwurfs durch das Parlament vor. In vielen Ländern wird die Effektivität der Parlamente zudem durch ihre ungenügende finanzielle und personelle Ausstattung und geringe Expertise der Abgeordneten in Haushaltsfragen beeinträchtigt.<sup>25</sup>

## **6. Welche Beteiligungs- und Kontrollmöglichkeiten gibt es für zivilgesellschaftliche Akteure vor Ort bei der Gestaltung und Überwachung der Konditionalitäten, an die die Budgethilfe gebunden ist?**

Ein Wirkungskanal, über den zivilgesellschaftliche Akteure Einfluss auf die Gestaltung der Konditionalitäten von Budgethilfe nehmen können, ist ihre Beteiligung an der Formulierung der nationalen PRS, aus der in der Regel die Politikmatrizen und Budgethilfe-Konditionalitäten abgeleitet werden. Vor dem Hintergrund der in den vorangegangenen Fragen angeführten Befunde zur mangelhaften Partizipation der Zivilgesellschaft an den PRS-Prozessen, muss diese Einflussmöglichkeit jedoch in der Regel als unzureichend angesehen werden.

---

<sup>23</sup> Einen umfassenden Überblick über zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich mit Fragen der öffentlichen Haushaltsführung befassen, bietet das International Budget Project ([www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)), das im Rahmen der *Open Budget Initiative* auch ein internationales *Budget Transparency Ranking* erstellt hat. Zudem koordiniert das International Budget Project die *Civil Society Budget Initiative* (CSBI). Im Rahmen dieser Initiative werden gezielt in solchen Niedrigeinkommensländern, in denen die Voraussetzungen für eine effektive zivilgesellschaftliche Beteiligung am Budgetprozess hinsichtlich *Governance*, der Verfügbarkeit von Informationen und dem Vorhandensein etablierter zivilgesellschaftlicher Gruppen erfüllt sind aber bislang unzureichend genutzt werden, entsprechende Organisationen finanziell und technisch in ihrer Arbeit zur öffentlichen Haushaltsführung unterstützt (vgl. Leiderer, S. / P. Wolff (2007): *Public Financial Management als Beitrag zu Good Financial Governance*, DIE Discussion Paper 10/2007, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, S. 13).

<sup>24</sup> UNECA (2007): *The Role of African Parliaments in the Budgetary Process*, S. 57

<sup>25</sup> The International Budget Project: *A Guide to Budget work for NGOs*, [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)

Eine direktere Einflussmöglichkeit eröffnet sich für zivilgesellschaftliche Akteure durch die Monitoring-Aktivitäten im Rahmen von Budgethilfe. Insbesondere durch die (üblicherweise) jährlichen Joint Reviews zur Umsetzung der Budgethilfeprogramme, wird zusätzliche Transparenz über die Umsetzung der PRS und die Erfüllung von Konditionalitäten geschaffen, die auch die Zivilgesellschaft in ihren Möglichkeiten zur Kontrolle des Regierungshandelns stärkt. Teilweise sind zivilgesellschaftliche Gruppen sogar direkt am Politikdialog beteiligt und können so direkten Einfluss auf die Gestaltung und Überwachung der Konditionalitäten der Budgethilfen nehmen.<sup>26</sup>

Budgethilfe eröffnet dementsprechend den Gebern die Möglichkeit, die Partizipation der Zivilgesellschaft und die Bereitschaft der Regierungen, diese zu hören, zu stärken. Gleichzeitig sind im Zusammenhang mit Budgethilfe aber auch gegenläufige Tendenzen zu beobachten, also ein „Rückfall“ zugunsten der externen Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber den Gebern statt einer Stärkung der internen Rechenschaftspflicht der Regierungen gegenüber der Zivilgesellschaft.<sup>27</sup> Hier sind insbesondere die am Politikdialog zur Budgethilfe beteiligten Geber gefragt, entsprechenden Entwicklungen entgegenzuwirken.

## **7. Welche Beteiligungs- und Kontrollmöglichkeiten gibt es für zivilgesellschaftliche Akteure, auf den Haushaltsprozess in den Partnerländern Einfluss zu nehmen?**

Theoretisch bestehen Beteiligungsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteure auf allen Stufen des Haushaltsprozesses, also bei der Planung, der Verabschiedung, der Ausführung und der Kontrolle des Haushalts. Die Verfügbarkeit von vollständigen, verständlichen und zeitnahen Informationen ist dabei eine Grundvoraussetzung für eine effektive Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen am Budgetprozess.<sup>28</sup> Eine weitere zentrale Voraussetzung besteht in hinreichenden Kapazitäten zivilgesellschaftlicher Gruppen, sich mit den teils hochkomplexen Fragen der Haushaltsführung zu befassen.

---

<sup>26</sup> In Mosambik haben NROs bspw. die Möglichkeit an Arbeitsgruppen des jährlichen *Joint Review* zur Budgethilfe teilzunehmen. Zudem hat dort die Zivilgesellschaft durch die zeitliche Koordinierung des *Joint Review* mit dem *Poverty Observatory* in dessen Rahmen zivilgesellschaftliche Gruppen die Umsetzung des mosambikanischen PRSP (PARPA) überprüfen, mittlerweile die Möglichkeit, eigene Politikanliegen direkt in den Joint Review Prozess einzubringen. (Vgl. University of Birmingham (2006): Evaluation of General Budget Support – Mozambique Country Report, S. 91) Allerdings scheint dieser Prozess, insbesondere was die Repräsentativität der beteiligten zivilgesellschaftlichen Gruppen betrifft, noch verbesserungswürdig.

<sup>27</sup> So lässt sich beispielsweise in Tansania beobachten, dass Politikdokumente zunehmend auf Englisch anstatt auf Suaheli verfasst werden, was der Transparenz für die lokale Zivilgesellschaft abträglich ist und deren Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten erheblich einschränkt (vgl. Williamson, T. (2006): General Budget Support and Public Financial Management Reform, in: Koeberle S. / Z. Stavreski / J. Walliser (Hrsg.): Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons, S. 167, World Bank, Washington D.C. 2006, S.147)

<sup>28</sup> International Budget Project (2006): Bimonthly Newsletter No. 31, Washington DC, S. 3

Seit Ende der 1990er Jahre ist die Zahl zivilgesellschaftlicher Organisationen, die sich in der einen oder anderen Weise mit Fragen der öffentlichen Haushaltsführung befassen, deutlich gestiegen. Manche dieser Gruppen fokussieren ihre Arbeit auf die vereinfachte Darstellung des Haushalts mit dem Ziel, die öffentliche Debatte über Allokationsentscheidungen zu befördern, während andere sich verstärkt auf die Haushaltsanalyse oder Trainings-Aktivitäten konzentrieren.

Die Einflussmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteure auf der Planungsebene über formale Prozesse sind im allgemeinen recht gering. Auf lokaler Ebene gibt es erfolgreiche Beispiele für partizipative Haushaltsplanungen, die sich jedoch nach allen bislang gemachten Erfahrungen nicht sinnvoll auf die nationale Ebene übertragen lassen. In der Regel findet auf dieser Stufe des Budgetprozesses eine Einflussnahme zivilgesellschaftlicher Akteure in erster Linie über informelle Kontakte zur Exekutive statt. In Hinblick auf demokratische Legitimität und Transparenz ist diese Art der Einflussnahme allerdings eher kritisch zu bewerten.

Die potenziell größten Einflussmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteure bestehen auf der Stufe der Verabschiedung des Haushaltes durch die Legislative, einerseits durch die Einflussnahme auf Parlamentarier, andererseits durch Information und die Beförderung einer öffentlichen Debatte über den Haushalt, unter anderem unter Zuhilfenahme der Medien. Dabei sind sie jedoch in hohem Maße von den Einflussmöglichkeiten des Parlaments abhängig. Wie bereits in der Antwort auf Frage 5 ausgeführt, sind diese in vielen Entwicklungsländern jedoch erheblich eingeschränkt. Vor diesem Hintergrund besteht ein wichtiges Aufgabenfeld für zivilgesellschaftliche Akteure auch in Trainingsangeboten zu Haushaltsfragen für Parlamentarier oder Medienvertreter.

Auf der Umsetzungsebene besteht die Mitwirkungsmöglichkeit für zivilgesellschaftliche Gruppen vorrangig im Monitoring und der Evaluierung der Haushaltsumsetzung durch die Exekutive, weniger in der Beeinflussung der laufenden Implementierung. Die dabei generierten Informationen können sowohl auf der Stufe der Haushaltskontrolle als auch bei der Planung und Verabschiedung des Folgehaushalts genutzt werden.<sup>29</sup>

Auf der Stufe der Haushaltskontrolle sind zivilgesellschaftliche Akteure in hohem Maße von der Effektivität der obersten Rechnungskontrollbehörden (Rechnungshöfe) abhängig, um über öffentlichen Druck und die Unterstützung der Legislative eine effektive Kontrolle der Haushaltsführung durch die Regierung zu gewährleisten. In vielen Entwicklungsländern sind die Kapazitäten und die institutionelle Stellung des Rechnungshofes jedoch nach wie vor unzureichend.

---

<sup>29</sup> Warren Krafchik (2003): Can civil society add value to budget decision-making? A description of civil society budget work, The International Budget Project, Washington DC, S.1 ff.

Erste Evaluierungen von Budgethilfeprogrammen zeigen, dass der Politikdialog und Konditionen in Verbindung mit Budgethilfen geeignet sind, Transparenz und Beteiligungsmöglichkeit für zivilgesellschaftliche Akteure zu stärken.<sup>30</sup>

**8. Welche Erfahrungen wurden mit dem Haushaltsrecht der Parlamente im Zusammenhang mit Budgethilfe gemacht: Tragen die Konditionen für Budgethilfe zu einer Verbesserung der Transparenz / langfristigen Planbarkeit von Haushaltsprozessen und mehr Beteiligung der Parlamente bei?**

Budgethilfen haben das Potential, die Beteiligung der Parlamente am HH-Prozess zu stärken. Denn durch Budgethilfen nimmt der Anteil der Mittel zu, der den nationalen Budgetprozessen unterliegt anstatt über Schatten- und Nebenhaushalte (*off-budget*) abgewickelt zu werden. Dies erhöht prinzipiell die Transparenz und damit die Mitwirkungsmöglichkeiten der Parlamente.<sup>31</sup> Gleichzeitig ist aber auch zu beobachten, dass die erhöhte Rechenschaftspflicht der Regierungen gegenüber den Gebern nicht automatisch mit einer erhöhten internen Rechenschaftspflicht einhergeht.<sup>32</sup>

Entsprechend kommt eine gemeinsame Evaluierung von Budgethilfeprogrammen in sieben Ländern im Rahmen des Entwicklungsausschusses (DAC) der OECD zu dem Ergebnis, dass sich interne und externe Rechenschaftspflicht im Rahmen von Budgethilfeprogrammen gegenseitig verstärken können und die Geber in diesem Bereich größere Anstrengungen unternehmen müssen, um mit ihren Anforderungen an die Rechenschaftslegung der Regierungen die interne Rechenschaftslegung nicht zu unterminieren.<sup>33</sup>

Denn mit dem zunehmenden Einfluss der Geber auf die Budgetallokationen ist teilweise sogar die Wahrnehmung verbunden, dass nationale Parlamente an Einflussmöglichkeiten verlieren.<sup>34</sup> Bisherige Beobachtungen legen allerdings den Schluss nahe, dass einer der Hauptengpässe für eine stärkere Einflussnahme der Parlamente in den äußerst schwachen Kapazitäten der Parlamente in den Empfängerländern begründet ist. In diesem Feld erscheint

---

<sup>30</sup> vgl. ODI / Ghana Centre for Democratic Development (2007): Joint Evaluation of Multi Donor Budget Support in Ghana – Final Report, Accra, S. 10 und OECD / DAC (2006): Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report, IDD and Associates, Birmingham, Appendix S.65

<sup>31</sup> vgl. Klingebiel (2006), S. 9 und OECD / DAC (2006): Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report, IDD and Associates, Birmingham, Appendix S. 24

<sup>32</sup> vgl. hierzu auch Antwort auf Frage 6

<sup>33</sup> OECD / DAC (2006): Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report, IDD and Associates, Birmingham, S. 58

<sup>34</sup> UNECA (2007): The Role of African Parliaments in the Budgetary Process, S.56. Siehe auch Antwort auf Frage 5

flankierend zu Budgethilfen dringend mehr Geberunterstützung erforderlich (siehe hierzu Antwort auf Frage 9).

**9. Die effektive Haushaltskontrolle durch übergeordnete Regierungs- und Verwaltungsstellen, Rechnungshöfe, Parlamente und die Zivilgesellschaft ist in den meisten Partnerländern schwach, sodass politische oder rechtliche Sanktionen für die Nichteinhaltung nationaler Budgets oft ausbleiben. Mit welchen Maßnahmen sollten die Partnerländer unterstützt werden, um in diesem Bereich zu Lösungen zu kommen?**

Politikdialog und Konditionalitäten im Rahmen von Budgethilfe können Anreize für Regierungen setzen, die Voraussetzungen für eine effektive Haushaltskontrolle durch Parlamente und Zivilgesellschaft zu schaffen. Allerdings sind der staatlichen EZ hierbei aus politischen Gründen enge Grenzen gesetzt. Denn mit Blick auf die externe Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Gruppen und Parlamenten stellen sich für die staatliche EZ zwei Probleme: zum einen stößt die staatliche EZ an Legitimationsprobleme bei der Unterstützung oppositioneller Gruppen in Parlament und Zivilgesellschaft, zum anderen läuft sie Gefahr, durch eine allzu öffentlichkeitswirksame oder massive Unterstützung die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz solcher Gruppen zu unterminieren, wenn diese in den nationalen Politikarenen primär als Erfüllungsgehilfen der internationalen Geber wahrgenommen werden.

Dementsprechend beschränkt sich die Rolle der staatlichen EZ in diesem Feld in der Regel weitestgehend auf die „Angebotsseite“ interner Rechenschaftslegung, d.h. darauf, Transparenz zu schaffen und die Regierungen dazu zu bewegen, Partizipation und Kontrolle durch das Parlament und zivilgesellschaftliche Akteure zu ermöglichen. Die „Nachfrage“ durch Parlamente und Zivilgesellschaft nach interner Rechenschaftslegung muss dagegen von diesen selbst kommen. Die Unterstützung von Parlamenten durch staatliche Geber beschränkt sich daher häufig auf die technische Unterstützung der Parlamentsverwaltungen und - Ausschüsse.

Eine weitere Möglichkeit besteht für die staatliche EZ in der indirekten Unterstützung zivilgesellschaftlicher Gruppen. So unterstützen beispielsweise einige Geber die vom *International Budget Project* koordinierte *Civil Society Budget Initiative* (CSBI)<sup>35</sup>, in deren Rahmen zivilgesellschaftliche Gruppen in ihrer Arbeit zu Haushaltsprozessen finanziell und technisch unterstützt werden.<sup>36</sup> Durch das Zwischenschalten eines als neutral wahrgenommenen Akteurs, können die oben angeführten Legitimations- und Glaubwürdigkeitsprobleme zumindest teilweise gemindert werden.

---

<sup>35</sup> siehe auch Antwort auf Frage 5

<sup>36</sup> Leiderer, S. / P. Wolff (2007): Public Financial Management als Beitrag zu Good Financial Governance, DIE Discussion Paper 10/2007, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, S.13

Darüber hinaus wäre darüber nachzudenken, wie gerade die deutsche EZ mit dem Instrumentarium der politischen Stiftungen eine über solche Fördermöglichkeiten hinausgehende Rolle in diesem Themenfeld wahrnehmen könnte. Eine stärkere Einbindung der Stiftungen im Rahmen von Budgethilfeprogrammen in die Bearbeitung von Governance-Prozessen, die das öffentliche Budgetmanagement in den Partnerländern berühren, wäre möglicherweise wünschenswert. Anzustreben wäre dabei wohlgerne keine stärkere inhaltliche Steuerung der Stiftungen durch die staatliche EZ, sondern eine stärkere Vernetzung und ein systematischer Dialog der unterschiedlichen Akteure zum Themenkomplex der öffentlichen Haushaltsführung und ihrer Kontrolle durch Parlamente und Zivilgesellschaft.<sup>37</sup>

Ein wichtiges Tätigkeitsfeld für die staatliche EZ, insbesondere im Rahmen von Budgethilfe, stellt dagegen die Stärkung oberster Rechnungskontrollbehörden (Rechnungshöfe) dar. Da Budgethilfegeber im Idealfall für ihre Kontrollerfordernisse in erster Linie auf die Berichte der nationalen Kontrollbehörden zurückgreifen sollten, haben sie sowohl die Legitimation als auch die notwendigen Anreize, verstärkte Anstrengungen in die Stärkung dieser Institutionen zu setzen. Dabei zeigen Erfahrungen, dass zur effektiven Stärkung von Rechnungshöfen ein Ansetzen auf unterschiedlichen Ebenen erforderlich ist: Auf Mikroebene müssen Mitarbeiter von Rechnungshöfen durch geeignete Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen in ihren Kapazitäten gestärkt werden. Auf Mesoebene sind vor allem Reformen im Bereich der Organisationsentwicklung und des Personalmanagements notwendig. Auf Makroebene schließlich muss im Rahmen eines breit angelegten Politikdialogs und durch entsprechende Konditionalitäten auf eine institutionelle Stärkung der Stellung des Rechnungshofes im nationalen Machtgefüge hingewirkt werden.<sup>38</sup>

Damit stellt die Stärkung von Rechnungshöfen in gewisser Weise ein Paradebeispiel für die potenzielle Wirksamkeit von Budgethilfe als Instrument zur Förderung von Good Governance in den Partnerländern dar. Denn wie Evaluierungen zeigen, werden systemische Wirkungen im öffentlichen Finanzmanagement der Partnerländer allein durch die technische und finanzielle Unterstützung des Rechnungshofes nicht erzielt. Vielmehr ist in der Regel eine Reform des gesamten PFM-Systems erforderlich, die jedoch nur in Form gemeinschaftlicher Ansätze und unter Federführung der Partnerregierung angegangen werden kann. Dies beinhaltet die enge Verzahnung von Technischer Zusammenarbeit zur Stärkung des Rechnungshofes, einen entsprechenden Dialog und Konditionalitäten im Rahmen Budgethilfe sowie gegebenenfalls weitere Formen der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) zur Unterstützung eines umfassenden PFM-Reformprogramms.

Die Stärkung des Rechnungshofes sowie die Verbesserung der Qualität und zeitnahen Verfügbarkeit seiner Berichte wiederum ist geeignet, die effektive Haushaltskontrolle durch Parlamente und Zivilgesellschaft zu befördern. Realistischerweise muss aber davon ausgegangen werden, dass es sich bei derart tiefgreifenden Reformen, die auch in direkter Weise in

---

<sup>37</sup> ebenda, S.19

<sup>38</sup> ebenda, S. 22

Machtstrukturen und die Verteilung von Ressourcen in den Partnerländern eingreifen, um hochpolitische und in der Regel langfristige Prozesse handelt, die mehrere Jahre in Anspruch nehmen und ein sensibles Vorgehen der Geber erfordern.

# FH D

Fachhochschule Düsseldorf  
University of Applied Sciences

# FB 6

Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften  
Department of Social Sciences and Cultural Studies

Prof. Dr. Walter Eberlei

walter.eberlei@fh-duesseldorf.de

## Budgethilfe als Instrument der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages am 7. November 2007

Der Ansatz der Budgethilfe beinhaltet Chancen und Risiken für armutsorientierte Entwicklungsprozesse in Niedrigeinkommensländern. Wenn die Chancen in der vorliegenden Stellungnahme weniger ausführlich aufgegriffen werden als die Risiken, dann deshalb, weil sie in Regierungsdokumenten regelmäßig betont werden, während die Risiken dort in der Regel unterbelichtet sind. Wichtige Chancen sind:

- Stärkung staatlicher Funktionen im Zusammenspiel mit den Zivilgesellschaften, der Privatwirtschaft und den internationalen Gebern;
- direkte Stärkung einer armutsorientierten Politik, unter anderem durch eine armutsorientierte Einnahmen- und Ausgabenpolitik der Regierungen;
- Stärkung der haushaltspolitischen Prozesse; bei richtiger Einfädelung: damit Stärkung von *demokratischer Regierungsführung* durch mehr Transparenz, eine klare Rechenschaftspflicht sowie eine maßgebliche Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungen über gewählte Institutionen und zivilgesellschaftliche Akteure;
- Verbesserung der Effizienz und Effektivität von Entwicklungszusammenarbeit (EZ), u.a. durch bessere Koordinierung und Harmonisierung der Geberaktivitäten, durch eine Reduzierung der Transaktionskosten und – nicht zuletzt – durch die Stärkung des Prinzips der *country ownership*.

Diese *Chancen* sind nicht etwa automatisch auftretende *Vorteile* der Budgethilfe. Die bisher sichtbar gewordenen Schwächen und Risiken der Budgethilfe-Ansätze begrenzen das Potenzial, das Budgethilfe zweifellos hat, in signifikanter Weise.

Es sei vorangestellt, dass meine Ausführungen im Wesentlichen auf Erfahrungen in Subsahara Afrika basieren (wo allerdings auch der Schwerpunkt deutscher wie europäischer Budgethilfe liegt).

## 1. a. Welche wesentlichen Elemente guter Regierungsführung müssen gegeben sein, um Budgethilfe sinnvoll einzusetzen?

Die wesentlichen Voraussetzungen für sinnvolle Budgethilfe sind durch die Schlagworte *Ownership*, Transparenz, Rechenschaftspflicht und Partizipation umschrieben.

*Ownership* (tatsächliche Identifizierung mit den offiziellen politischen Zielen und der politische Wille, diese auch zu verfolgen) wird in allen vorliegenden Studien zur Budgethilfe als wichtige, wenn nicht wichtigste Voraussetzung für Budgethilfe genannt.

Die *Transparenz* des Regierungshandelns, eine in den politischen Strukturen des Landes verankerte *Rechenschaftspflicht* der Regierung gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern sowie institutionalisierte *Beteiligungsmöglichkeiten* für Parlamente und Zivilgesellschaft werden üblicherweise als zentrale Elemente von *guter Regierungsführung* benannt. Sie sind für potenziell wirkungsvolle Budgethilfe ebenso wichtig wie für andere Formen der EZ.

Allerdings sind diese vier Elemente guter Regierungsführung in kaum einem Niedrigeinkommensland in befriedigender Weise anzutreffen. Geber argumentieren, dass Budgethilfe auch dazu beitrage, einen Reformprozess in Richtung guter Regierungsführung zu unterstützen. Erste Studien stützen dieses Argument (z.B. *University of Birmingham 2006*). Aber: Welches Mindestmaß an guter Regierungsführung ist notwendig, um überhaupt mit Budgethilfe zu beginnen? Versuche seitens der Geber (z.B. der Weltbank), durch mehr oder minder quantitative *Rankings* zu vergleichbaren Perspektiven zu kommen, sind mit Skepsis zu betrachten – selbst die Verantwortlichen für das umfassendste System zur Messung der Qualität von Regierungsführung (erstellt vom *World Bank Institute*) raten davon ab, quantitative Indikatoren zur Voraussetzung für EZ-Vergabe zu machen, zu ungenau seien die Ergebnisse.

Die Lösung dieses Dilemmas kann nur darin liegen, qualitative Mindeststandards für den Einstieg in die Budgethilfe zu definieren (insbesondere zu Transparenz, Rechenschaftspflicht und Partizipation). Darüber hinaus wird jedoch in jedem einzelnen Fall eine qualitativ zu begründende Entscheidung nötig sein, ob, in welcher Form und in welchem Umfang Budgethilfe geleistet werden soll. Sinnvoll erscheint überdies ein verlässliches Anreizsystem, das Fortschritte hinsichtlich der vier Elemente durch zusätzliche Mittel belohnt. Umgekehrt sollten Kriterien und Procedere für eine Exit-Strategie definiert sein.

Die Verantwortung für die Verbesserung der vier Elemente liegt jedoch nicht allein bei den Regierungen der Empfängerländer. Konkret bezogen auf die Budgethilfe können die Geber die vier Elemente wie folgt stärken:

- *Ownership*: Begrenzung von Geberbedingungen auf *Prozesskonditionalitäten* (bzgl. Transparenz, Rechenschaftspflicht und Partizipation). *Inhaltliche* Konditionalitäten schwächen dagegen die *Ownership* der Regierungen und begrenzen die gesellschaftliche Willensbildung sowie ihre Vermittlung über Parlamente und Zivilgesellschaften.
- *Transparenz*: Unterstützung der Regierungen bei allen Maßnahmen, Transparenz herzustellen. Herstellung von Transparenz über die eigenen Aktivitäten in Empfängerländern.
- *Rechenschaftspflicht*: Interne Rechenschaftspflicht (gegenüber Parlament und Öffentlichkeit) stärken statt externe Rechenschaftspflicht (gegenüber Gebern) einfordern. Darüber hinaus sind Geber gefordert, den Gesellschaften der Empfängerländer auch ihrerseits Rechenschaft über die eigene Arbeit abzulegen.
- *Beteiligung*: Ausschöpfung aller Möglichkeiten, Parlamente und Zivilgesellschaften an den haushaltspolitischen Prozessen des Landes zu beteiligen. Darüber hinaus sind Geber gefordert, ihrerseits möglichst intensive Dialoge mit Parlamenten und Zivilgesellschaften zu pflegen.

**b. Welche Wirkungen auf Korruptionsanfälligkeit sind beim Instrument Budgethilfe im Vergleich zu anderen Instrumenten zu beobachten?**

Alle bisher evaluierten Erfahrungen deuten darauf hin, dass Budgethilfe nicht korruptionsanfälliger ist als andere Hilfe, wenn es bei letzterer um größere Summen geht (*University of Birmingham 2005, Joint Evaluation Briefing 3, 5*). Gleichzeitig ist aber von Befürchtungen aus Reihen der Zivilgesellschaften in verschiedenen Ländern zu berichten, dass eine Ausweitung von Budgethilfe von ihren Regierungen für andere Zwecke als vorgesehen benutzen könnte: z.B. für einen Anstieg der Militärausgaben, die Finanzierung einer unangemessenen Bürokratisierung, Vergünstigungen für Regierungsangestellte (z.B. durch den wachsenden „Workshop-Tourismus“) oder sogar eindeutige persönliche Bereicherungen (Korruption).

Sicher ist, dass Budgethilfe bislang noch immer Pilotcharakter hat: in Pilotphasen und den bislang ausgewählten Pilotländern in Afrika, in denen die Qualität der Regierungsführung im Vergleich zu anderen afrikanischen Staaten relativ gut ist, kann von einem vergleichsweise niedrigen Korruptionslevel ausgegangen werden. Die geplante deutliche Ausweitung der Budgethilfe wird das Risiko von Korruption erhöhen.

Zu bedenken ist aber auch, dass über Budgethilfe das System der öffentlichen Finanzen einschließlich demokratischer Kontrollmechanismen gestärkt werden kann, d.h. die mit Budgethilfe einhergehenden Reformen können, wenn entsprechend konzeptioniert, auch als ein Beitrag zur allgemeinen Korruptionsbekämpfung begriffen werden.

**2. a. Werden die Partnerländer durch Budgethilfe tendenziell abhängiger von externer Hilfe?**

Die Empfängerländer deutscher Budgethilfe in Subsahara Afrika (gegenwärtig sind Maßnahmen in zwölf Ländern in Vorbereitung oder aktiv) sind ohnehin in hohem Maße abhängig von EZ-Zuflüssen. Das Verhältnis der Mittel der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) zu den Regierungsausgaben liegt zum Beispiel bei 33 % (Benin, 2005), 45 % (Madagaskar, 2004), 71 % (Uganda, 2003) oder mehr als 100 % (Burkina Faso, 2005). Der Anteil der Budgethilfe an der gesamten ODA lag zum Beispiel 2004 in Uganda mit 31 Prozent sehr hoch, in Ghana bei etwa 10 Prozent. So darf unterstellt werden, dass Budgethilfe die ohnehin gegebene Abhängigkeit weder verstärkt noch schwächt. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Budgethilfe nur einen kleinen Teil der Gesamt-ODA ausmacht.

Eine Abhängigkeit von EZ-Zuflüssen wird sich in Subsahara Afrika angesichts der dortigen epochalen Herausforderungen in den kommenden zwei Jahrzehnten ohnehin nicht vermeiden lassen. Ziel muss es sein, die potenziellen oder tatsächlichen negativen Folgen einer solchen Abhängigkeit abzubauen, z.B. die mangelnde Verlässlichkeit von Zuflüssen oder die Knüpfung an inhaltliche Konditionalitäten, die *Ownership* behindern.

**b. Wie kann sichergestellt werden, dass notwendige Reformprozesse in den Partnerländern durch umfangreiche Budgethilfeszahlungen nicht verlangsamt werden?**

Reformprozesse, von deren Notwendigkeit die inländischen Akteure überzeugt sind, werden durch Budgethilfe vermutlich nicht negativ beeinflusst, sondern eher beschleunigt.

Reformprozesse, die von Gebern initiiert und vorangetrieben, jedoch von der Regierungsadministration nur halbherzig gutgeheißen werden (ein häufiges Phänomen), funktionieren in der Regel so lange die entsprechenden Finanzmittel fließen. Die Nachhaltigkeit ist damit in hohem Maße fragwürdig. Dieser Mechanismus wirkt aber unabhängig vom EZ-Instrument.

**3. In wie weit trägt die Budgetfinanzierung der Erkenntnis Rechnung, dass gute Regierungsführung nur beschränkt von Außen steuerbar ist und von innen heraus wachsen muss?**

Hinsichtlich der guten Regierungsführung im Sinne politischer Strukturen und Prozesse wurde diese Erkenntnis bislang allem Anschein nach noch nicht genügend berücksichtigt. Das Instrument Budgethilfe wurde seitens der Geber mit Erwartungen aufgeladen, die es nicht erfüllen kann (*University of Birmingham, Joint Evaluation Briefing 3, 5*).

Anders sieht es aus, wenn nach den Potenzialen für einen armutsorientierten Politikdialog gefragt wird. Hier scheint das Instrument der Budgethilfe zusätzliche Einflussmöglichkeiten für Geber zu eröffnen. Je nach Perspektive kann man dies unterschiedlich bewerten: positiv (bessere Abstimmung zwischen Regierung und Gebern, größere Armutsorientierung) oder negativ (wieder stärkere Konditionalisierung von Politik, dies schwächt die Identifizierung / Ownership der Regierungen mit den von ihnen zu vertretenden Politikgehalten).

**4. Allgemeine und sektorale Budgethilfe kann dazu beitragen, dass Politikentscheidungen in den nationalen Finanzministerien der Partnerländer zentralisiert werden. Welche Erfahrungen liegen in diesem Zusammenhang vor?**

In praktisch allen Entwicklungsländern ist die Zentralisierung politischer Prozesse ein mehr oder weniger großes Problem. Die PRS-Prozesse der vergangenen Jahre sowie das Bestreben um eine umfassende Harmonisierung von Geberaktivitäten (*Paris Prozess*), in deren Kontexten Budgethilfe stets gesehen werden muss, haben diese Zentralisierung einerseits befördert (Stärkung der Steuerungsfunktion des Staates, Stärkung der Steuerungsfunktion von Planungs-/Finanzministerien innerhalb der Legislative), andererseits auch die notwendige Dezentralisierung von Strukturen und Prozessen vielerorts thematisiert.

Der Budgethilfe ist immanent, zunächst die Zentralregierung bzw. die Finanzministerien zu stärken. Damit Budgethilfe Dezentralisierungsprozesse befördert, müssen zusätzliche Vorkehrungen getroffen werden. Im Rahmen der PRS-Prozesse sind Dezentralisierungsvorhaben allerdings bisher nur sehr langsam vorangekommen. In einigen Ländern, die deutsche Budgethilfe erhalten, ist die Widersprüchlichkeit dieser Prozesse mit Händen zu greifen. So wird die Dezentralisierung in Ghana als wichtige Reform angesehen und tatsächlich berichten Beobachter und Teilnehmer lokaler politischer Prozesse (insbesondere auf Distriktebene), dass die Gestaltungsmöglichkeiten der lokalen Ebene (inkl. der gewählten Distriktversammlungen) im längerfristigen Vergleich größer geworden seien. Andererseits beklagen Studien, dass der Regierungsstil in Ghana weiterhin *top-down* angelegt ist und die Dezentralisierung nur langsam vorankommt, worauf auch die Budgethilfe keinen positiven Einfluss ausüben konnte (Killick 2007).

**5. Inwieweit werden bei der Erstellung von Armutsbekämpfungsstrategien (PRSs) sowie deren Operationalisierung und Umsetzung in Form von Budgetentscheidungen, Politiken und Programmen die Zivilgesellschaft und Parlamente mit einbezogen?**

65 Niedrigeinkommensländer (davon 33 aus Subsahara Afrika) haben eine Armutsbekämpfungsstrategie (Poverty Reduction Strategy, PRS) entwickelt. Naturgemäß ist der Grad der Beteiligung von Parlamenten und Zivilgesellschaften in den einzelnen Ländern und einzelnen Phasen sehr unterschiedlich. In Kürze:

Die Parlamente sind in den PRS-Prozessen im allgemeinen nach wie vor weitgehend ausgeschlossen oder maximal am Rande beteiligt. Eine umfangreich angelegte Studie im Auftrag der Weltbank (Eberlei 2007a/b) konnte kein einziges Musterbeispiel einer parlamentarischen Beteiligung im PRS-Prozess ausfindig machen!

Auch in der Operationalisierung der PRS und Umsetzung in Form von Budgetentscheidungen sind Parlamente in den Niedrigeinkommensländern bislang nicht sehr stark involviert. Natürlich werden in allen diesen Ländern nationale Budgets in den Parlamenten behandelt. Die Rahmenbedingungen (politisch, rechtlich, technisch usw.) für qualitative Haushaltsdebatten sind jedoch nicht einmal im Ansatz ausreichend. Hinzu kommt ein vergleichsweise geringes Interesse vieler Parlamentarier an den PRS-Prozessen.

Hinsichtlich zivilgesellschaftlicher Beteiligung, die (im Gegensatz zur parlamentarischen Beteiligung) von Anfang an auch von den Gebern eingefordert wurde, ist das Bild weitaus erfreulicher. In den vergangenen zehn Jahren ist eine bis dato nicht erlebte und für möglich gehaltene Entfaltung zivilgesellschaftlicher Arbeit in Niedrigeinkommensländern zu beobachten. Zivilgesellschaften haben im Zuge der Demokratisierungsprozesse in vielen Ländern, verstärkt durch die Einführung des PRS-Ansatzes seit dem Jahr 2000, demonstriert, dass sie zu einem wichtigen entwicklungspolitischen Faktor geworden sind. Dies gilt auch für die Haushaltspolitik. In der überwiegenden Zahl der PRS-Länder haben sich die Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher Beteiligung durch die PRS-Prozesse wesentlich verbessert. Die Qualität und Intensität der Beteiligung an der Erstellung der PRS, ihrer Fortschreibung, dem Monitoring oder der Umsetzung in haushaltspolitische Entscheidungen kann allerdings nach wie vor nicht zufrieden stellen. Häufig klagen zivilgesellschaftliche Akteure über oberflächliche „Alibi“-Partizipation, die nur die Anforderungen der Geber befriedigen sollte. Die für einen dauerhaften und wirkungsvollen Dialog notwendige Institutionalisierung von Partizipation ist in den meisten Ländern in einem sehr frühen Stadium. Eine Vielzahl von Hindernissen begrenzt die bedeutungsvolle Beteiligung (schwache rechtliche Absicherung von Beteiligung, fehlende Strukturen, stattdessen ad-hoc- und Workshop-orientierte Partizipation, schwache Kapazitäten u.a.m.). Allerdings: Ausnahmen (z.B. in Tansania, Uganda, Sambia) zeigen, dass effektive Beteiligung in PRS-Prozessen möglich geworden ist und in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen hat.

Zu den schwierigen Rahmenbedingungen für parlamentarische und zivilgesellschaftliche Beteiligung gehört auch, dass der Umfang und das Gewicht externer *inhaltlicher* Konditionalitäten nach wie vor groß ist (insbesondere formuliert durch den IWF und die Weltbank). Diese werden durch den Hebel Budgethilfe tendenziell noch verstärkt. Diese Konditionalitäten lenken Regierungspolitiken so direkt und massiv, dass die Beteiligung der Parlamente und Zivilgesellschaften an der Formulierung von Politiken ausgehebelt und demokratische Entwicklungen geschwächt werden. Die PRS-Beteiligungsprozesse bleiben oberflächlich, wenn am Ende doch IWF und Weltbank klar machen, was akzeptiert wird und was nicht.

## **6. Welche Beteiligungs- und Kontrollmöglichkeiten gibt es für zivilgesellschaftliche Akteure vor Ort bei der Gestaltung und Überwachung der Konditionalitäten, an die die Budgethilfe gebunden ist?**

Zivilgesellschaftliche Akteure in verschiedenen Ländern Subsahara Afrikas äußern sich regelmäßig im Rahmen ihrer politischen Öffentlichkeitsarbeit zur Frage von Geberkonditionalitäten. Diese Äußerungen basieren aber auf einem nur sehr begrenzten, zufälligen Zugang zu Informationen. Es gibt keine institutionalisierten Möglichkeiten der Mitwirkung. Konditionalitäten, die mit der Budgethilfe verbunden werden, werden hinter verschlossenen Türen zwischen Gebern und Regierungen diskutiert. Zivilgesellschaften – wie auch die Parlamente – sind nicht involviert. Dies gilt insbesondere für die Gestaltung und regelmäßige Diskussion der Bewertungsrahmen für die aktuelle Regierungspolitik (das sogenannte *Performance Assessment Framework, PAF*). Das gilt ferner bei großen Budgethilfe-Gebern auch für deren Konditionalitätenset, z.B. den Bewertungsmechanismus der Weltbank für die Vergabe von IDA-Mitteln (*Country Policy and Institutional Assessment, CPIA*, vgl. Eberlei 2007d).

## **7. Welche Beteiligungs- und Kontrollmöglichkeiten gibt es für zivilgesellschaftliche Akteure, auf den Haushaltsprozess in den Partnerländern Einfluss zu nehmen?**

Das Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure in haushaltspolitischen Prozessen in Entwicklungsländern hat in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen. So ist in Subsahara Afrika ein signifikanter Zuwachs an haushaltspolitischen Gruppen zu verzeichnen. Sie versuchen, vermehrten Einfluss auf die Haushaltspolitik ihrer Länder zu nehmen, um eine armutsorientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik zu fördern. Darüber hinaus wird über die Beteiligung an Haushaltsprozessen angestrebt, Korruption einzudämmen und Demokratisierungsprozesse voran zu treiben.

Die meisten dieser Akteure engagieren sich durch Haushaltsanalysen, Ausgabenüberwachung, Öffentlichkeitsarbeit und Lobbyarbeit gegenüber Regierung und Parlament. Eine direktere, gar institutionalisierte Mitwirkung an haushaltspolitischen Prozessen ist bisher kaum zu finden. Bemerkenswerte Ausnahmen sind

- der Armutsaktionsfonds in Uganda, der eine institutionalisierte Plattform für den Dialog zwischen Regierung und Zivilgesellschaft über armutsorientierte Ausgaben umfasst;
- die Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren in das Monitoring von Armutsbekämpfungsstrategien (deren Implementierung häufig mit haushaltsrelevanten Entscheidungen einhergeht), z.B. in Tansania;
- die Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Akteure an den zwar schwachen, aber immerhin existierenden Sektorberatungsgruppen in Sambia. Diese beziehen sich in ihrer Arbeit auch auf die Mittelfristige Finanzplanung und den jährlichen Haushalt;
- die Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Akteure an dem zwischen Gebern und Regierung vereinbarten Überprüfungsverfahren zur Budgethilfe (*Joint Review*) in Mosambik.

Diese Ausnahmen weisen im Einzelfall eine Reihe von Schwächen auf, sind aber gleichwohl als richtungweisende Beispiele zur Kenntnis zu nehmen.

## **8. Welche Erfahrungen wurden mit dem Haushaltsrecht der Parlamente im Zusammenhang mit Budgethilfe gemacht: Tragen die Konditionen für Budgethilfe zu einer Verbesserung der Transparenz / langfristigen Planbarkeit von Haushaltsprozessen und mehr Beteiligung der Parlamente bei?**

Die Antwort muss auf eine gemischte Bilanz verweisen. Einerseits haben die verschiedenen, von Gebern initiierten haushaltspolitischen Reformen der vergangenen Jahre (zum Beispiel die Einführung von Mittelfristigen Finanzplanungen) und die Budgethilfe dazu geführt, dass in fast allen Niedrigeinkommensländern heute mehr Informationen über die Regierungshaushalte verfügbar sind als dies vor z.B. zehn Jahren der Fall war. Mehr Informationen, mehr Transparenz führen zu verbesserten Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten auch für Parlamente. Das gilt auch für die Möglichkeit der Parlamente, die Geberaktivitäten stärker wahrzunehmen – traditionelle Programme und Projekte, die in den Haushaltsdokumenten nicht einmal auftauchen, entziehen sich ja vollständig einem parlamentarischen Zugriff.

Andererseits haben die mit der Budgethilfe verbundenen, stark Geber definierten Prozesse die ohnehin marginale Rolle von Parlamenten in haushaltspolitischen Prozessen noch weiter geschwächt. Die Rechenschaftspflicht der Regierungen richtet sich durch das engmaschige Konditionalitätensnetz auf die Geber, nicht auf die Parlamente oder Öffentlichkeiten.

Die Regierungen haben zunächst die Auflagen des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu erfüllen, um überhaupt Budgethilfe zu erhalten (in der Regel durch Abschluss eines auflagenreichen Abkommens im Rahmen der *Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF*). Parlamente sind an diesen Verhandlungen nicht beteiligt, sie kennen die PRGF-Abkommen

häufig gar nicht. Inwieweit PRGF-Konditionalitäten die politischen Handlungsspielräume von Parlamenten in der Legislative beschneiden, wird nicht diskutiert. Sodann müssen die diversen Konditionalitäten bedient werden, die mit der Vergabe von EZ-Mitteln verknüpft sind. Zuvörderst ist der für das Mittelvolumen entscheidende und auch in seiner Signalfunktion für andere Geber wichtige Bewertungsmechanismus der Weltbank (*Country Policy and Institutional Assessment, CPIA*) gut zu überstehen. An den Diskussionen über das jährlich neu zu vergebende CPIA-Ranking sind die Parlamente nicht beteiligt. Sodann steuert ein Bewertungsrahmen für die aktuelle Regierungspolitik (das sogenannte *Performance Assessment Framework, PAF*) die jährliche Vergabe und Höhe der Budgetmittel. Die Diskussionen über die Bewertung der Regierungspolitik findet hinter verschlossenen Türen ohne Beteiligung der Parlamente statt. Die Rechenschaftspflicht der Regierungen wird durch Budgethilfe also konsequent auf die Geber ausgerichtet – und das parlamentarische Kontrollrecht damit faktisch ausgehöhlt.

Nur in Einzelfällen gibt es Ansätze, die Parlamente stärker einzubinden. So wird aus Mosambik berichtet, dass die PAF-Ergebnisse an das Parlament übermittelt werden, immerhin. Solche Ausnahmen bestätigen aber bisher die Regel: Die Budgethilfe weist für die Stärkung der Parlamente schwerwiegende „Nebenwirkungen“ auf.

Ein subjektiver, empirisch nicht belegter Eindruck (aus Erfahrungen in einer Reihe von afrikanischen Ländern): Insbesondere multilaterale Budgethilfegeber, v.a. die Weltbank und die Europäische Kommission, die ihrerseits nicht oder kaum parlamentarischer Aufsicht unterliegen, zeigen wenig Verständnis und noch weniger Bereitschaft für die Einbindung legislativer Institutionen als bilaterale Geber. Ein Blick in die kürzlich (2007) in revidierter Fassung erschienenen Budgethilfe-Leitlinien der Europäischen Kommission bestätigt dies. Dort werden Parlamente als Akteure im Budgetprozess nur am Rande erwähnt. Die Leitlinien formulieren Empfehlungen für die Länderbüros, einen Dialog auch mit Parlamenten zu suchen; die schrittweise Einbindung von Parlamenten und Zivilgesellschaften in einigen Ländern wird als gutes Beispiel hervorgehoben. Doch dort, wo es ernst wird, in den Vergabekriterien für EU-Budgethilfe oder der Beschreibung der zentralen Schritte für Einführung und Umsetzung der Budgethilfe, tauchen Parlamente nicht mehr auf.

**9. Die effektive Haushaltskontrolle durch übergeordnete Regierungs- und Verwaltungsstellen, Rechnungshöfe, Parlamente und die Zivilgesellschaft ist in den meisten Partnerländern schwach, sodass politische oder rechtliche Sanktionen für die Nichteinhaltung nationaler Budgets oft ausbleiben. Mit welchen Maßnahmen sollten die Partnerländer unterstützt werden, um in diesem Bereich zu Lösungen zu kommen?**

Die deutsche EZ hat eine Reihe von Möglichkeiten, das in vielen Niedrigeinkommensländern schwache System der Gewaltenteilung und Machtkontrolle (*checks and balances*) zu stärken. Neben den bereits vielerorts durch die deutsche EZ genutzten Möglichkeiten zur

- a. Stärkung rechtsstaatlicher Strukturen und Akteure im politisch-administrativen System (z.B. Technische Zusammenarbeit (TZ) für Rechnungshöfe), die sehr positiv zu bewerten ist und deren Ausbau gefördert werden sollte,

sollen hier die bislang (weitgehend) vernachlässigten Bereiche hervorgehoben werden:

- b. Stärkung der Parlamente: Parlamente in Niedrigeinkommensländern sind schwache Institutionen, die oft in die neopatrimonialen Herrschaftsstrukturen der Länder eingebunden sind. Eine kurzfristige Veränderung dieser Tatsache ist nicht zu erwarten. Mittelfristig aber können und müssen gewählte Institutionen wie nationale Parlamente oder regionale / lokale Räte die ihnen zumeist heute schon verfassungsmäßig zuste-

hende Rolle der legislativen und kontrollierenden Funktion in den Regierungssystemen übernehmen, insbesondere in haushaltspolitischen Prozessen. Deutsche EZ fördert diese mittelfristig so bedeutsame Entwicklung bislang nur durch *wenige*, in der Regel *schwach ausgestattete* Programme. Ein Verweis auf Arbeitsteilung mit anderen Gebern ist nicht überzeugend, auch andere Geber sind hier nicht sonderlich aktiv (Ausnahmen bestätigen die Regel und befriedigen den Bedarf bei weitem nicht). Nötig sind u.a.:

- mehr Ressourcen für TZ-Kooperationen mit Parlamenten (während politische Stiftungen sich auf Parteien beschränken sollten, ist es Aufgabe der staatlichen TZ, Legislativen als Institutionen zu stärken);
  - eine politische Stärkung der Parlamente: im Politikdialog der Geber mit Regierungen sollte auf eine Stärkung des parlamentarischen Systems gedrängt werden (z.B. auf die Einführung von Haushaltsrahmengesetzen, vgl. Uganda).
  - eine konsequente Einbindung von Parlamenten in alle Entscheidungen, die haushaltspolitische Fragen berühren. Dies gilt insbesondere für die Budgethilfe. Es ist verfassungsrechtlich wie auch politisch höchst bedenklich, dass Geber über das Instrument der Rahmen zur Politikbewertung (*Performance Assessment Frameworks*) Funktionen der Parlamente übernehmen.
  - eine stärkere Berücksichtigung der Wirklichkeit parlamentarischer Rechte in den Prozesskonditionalitäten der Geber (z.B. in den *Country Policy and Institutional Assessments* der Weltbank, die zentrale Bedeutung für die Vergabe von IDA-Mitteln haben oder den Budgethilfe-Vergabekriterien der EU).
- c. Institutionalisierung zivilgesellschaftlicher Partizipation: Die Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure an entwicklungspolitischen Prozessen in ihren Ländern leidet vor allem an ihrer mangelnden Institutionalisierung: schwache rechtliche Absicherung, schwache Strukturen für kontinuierliche Dialoge, schwache und unsichere Ressourcenlagen. Deutsche EZ hat in einigen Ländern vorbildliche Arbeit zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Arbeit auf nationaler politischer Ebene geleistet (z.B. das GTZ-Projekt zur Stärkung des Netzwerkes *Civil Society for Poverty Reduction* in Sambia). Leider sind solche Einzelprojekte nicht flächendeckend eingeführt, oder doch zumindest multipliziert worden. Konkrete Maßnahmen:
- TZ zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Arbeit ausbauen, insbesondere im Bereich nationaler und lokaler Haushaltspolitik. Zu diskutieren wäre, ob nicht ein bestimmter Anteil von Budgethilfe dafür vorgesehen sein sollte, parlamentarische und zivilgesellschaftliche Akteure in der Haushaltspolitik zu stärken.
  - Transparenz der EZ herstellen und damit der Öffentlichkeit Chancen zur Wahrnehmung und Beteiligung eröffnen, z.B. durch Veröffentlichung sämtlicher Absprachen mit Regierungen auf einer länderspezifischen Webseite (Konditionalitäten der EZ allgemein, Budgethilfe-Vergabekriterien, Überprüfungsberichte, Protokolle von Verhandlungen usw.).
  - Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an haushaltspolitisch relevanten Abstimmungsprozessen ermöglichen, z.B. Beteiligung der Zivilgesellschaften an jährlichen Überprüfungsprozessen im Rahmen der Budgethilfe.
  - analog zu o.g. Vorschlägen bei Parlamenten: die tatsächlich gegebenen zivilgesellschaftlichen Rechte in den Prozesskonditionalitäten der Geber stärker berücksichtigen.

## Wichtige Literatur zu den Themen der Anhörung

- AGEZ (2005): Positionspapier der AGEZ, KOO und EU-Plattform zu Budget Support (Kurzfassung und Langfassung vorhanden). Wien
- DFID (2004): Poverty Reduction Budget Support. A DFID policy paper, London
- EURODAD (2006): Open NGO Letter on Budget Support Aid, Brussels 22 May 2006.
- Gerster, Richard (2006): Brennpunkt Budgethilfe, in: Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe – ÖFSE (Hg.): Mehr Wirksamkeit in der EZA – Quantensprung oder Rhetorik? (= Österreichische Entwicklungspolitik – Analysen, Informationen. Ausgabe 2006.) Wien, 47-60
- Gerster, Richard / Mwila Chikwekwe (2007): Poverty Reduction Budget Support (PRBS) in Zambia Joint Annual Review 2007: Learning Assessment, Final report, 13 July 2007, Lusaka
- Killick, Tony (2007): Budget support to Ghana: A risk worth taking? By providing aid as budget support donors have taken risks and made important contributions, ODI Briefing Paper 24, London
- Klingebiel, Stephan / Leiderer, Stefan / Schmidt, Petra (2007): Wie wirksam sind neue Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit? Erste Erfahrungen mit Programme-Based Approaches. Bonn: DIE
- Kühhas, Barbara (2007): Budget Support und Menschenrechte/Good Governance in der Entwicklungszusammenarbeit: Schnittpunkte und Herausforderungen, Wien
- Schilder, Klaus (2006): Budgetfinanzierung als Instrument der Armutsbekämpfung? Eine erste Zwischenbilanz aus zivilgesellschaftlicher Sicht. In: Deutsche Welthungerhilfe / terre des hommes (Hg.): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. 14. Bericht 2005/2006. Bonn / Osnabrück, S.43-91
- Schmidt, Petra (2005): Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU. Bonn: DIE
- UNDP (2005): UNDP Role in a Changing Aid Environment: Direct Budget Support, Swaps, Basket Funds. New York
- University of Birmingham (2006): Evaluation of General Budget Support. Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004. Paris. Diese Veröffentlichung, die von der OECD angestoßen wurde, ist die gegenwärtig umfassendste Studie zur Budgethilfe. Die Ergebnisse liegen in sieben *Briefing Papers* und einer Kurz- und einer Langfassung vor. Die Evaluation basiert im Wesentlichen auf Fallstudien zu Burkina Faso, Malawi, Mosambik, Nicaragua, Ruanda, Uganda und Vietnam).

## Veröffentlichungen des Sachverständigen zu Aspekten der Anhörung

- Eberlei, Walter (2007a): Accountability in Poverty Reduction Strategies: The Role of Empowerment and Participation. (= World Bank, Social Development Paper, 104). Washington D.C.
- \_\_\_ (2007b) Stakeholder Participation in Poverty Reduction. (= INEF Report, 87). Duisburg
- \_\_\_ (2007c) (mit Denise Auclair): The EU's Footprint in the South. Does European Community development cooperation make a difference for the poor? Brussels: CIDSE / Caritas Europa
- \_\_\_ (2007d) Fördert die Mittelverteilung der Weltbank die Armutsbekämpfung? Das Performance Based Allocation System (PBA) auf dem Prüfstand. (= Misereor Diskussionspapier). Aachen
- \_\_\_ (2005a) (mit Peter Meyns und Fred Mutesa, ed.): Poverty Reduction in a Political Trap? The PRS Process and Neopatrimonialism in Zambia. Lusaka: UNZA Press
- \_\_\_ (2005b) Neue Geberstrategien in Afrika: Bekämpfung der Armut oder Stärkung neopatrimonialer Eliten? In: Nord-Süd-aktuell, Ausgabe 4 / 2005, S.282-295
- \_\_\_ (2005c) Armutsbekämpfung ohne Empowerment der Armen? Bonn / Berlin: VENRO / GKKE.
- \_\_\_ (2004) (mit Bettina Führmann) Die Bekämpfung von Armut und Korruption. Zur Verankerung von Korruptionsbekämpfung in den Poverty Reduction Strategies - Analyse und Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit. Eschborn: GTZ
- \_\_\_ (2003) (mit Heike Henn): Parlamente in Subsahara Afrika: Akteure der Armutsbekämpfung? Studie im Auftrag der GTZ. Eschborn
- \_\_\_ (2002) Partizipation in der Armutsbekämpfung. Mindeststandards für zivilgesellschaftliche Beteiligung in nationalen PRS-Prozessen. Bonn: Justitia et Pax
- \_\_\_ (2002) (mit Thomas Siebold) Armutsbekämpfung in Afrika: Neue Ansätze oder alte Konzepte? (= INEF-Report 64) Duisburg
- \_\_\_ (2001) Institutionalisierte Partizipation in PRS-Folgeprozessen. Studie im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Eschborn

## **Anhörung zum Thema: „Budgethilfe“ am 7. November 2007**

### **Fragen der Fraktionen**

#### **Fragen an die Sachverständigen zur Budgethilfe in den Partnerländern**

#### **Antworten von Fr. Oltmann, PGF - Managerin, KfW-Büro Kampala, Uganda**

##### *Was ist Budgethilfe?*

Budgethilfe ist ein Finanzierungsinstrument zur gemeinschaftlichen Finanzierung der Staatsausgaben durch mehrere Geber

##### Formen der Budgethilfe:

- Allgemeine Budgethilfe: Es handelt sich um sog. „Makroprogramme“ zur Unterstützung von wirtschaftspolitischen, sozialen und institutionellen Reformen. Die Gebermittel fließen in den allgemeinen Haushalt ein. Die Abwicklung erfolgt ausschließlich über Institutionen, Verfahren und Regelungen des Partnerlandes.
- Sektorbezogene Budgethilfe: Die Gebermittel fließen in den allgemeinen Haushalt und unterliegen einer sektoralen Zweckbindung.

Im Folgenden wird maßgeblich auf die allgemeine Budgethilfe abgestellt

Ziel der Budgethilfe ist es, einen Beitrag zur Armutsminderungsstrategie im Partnerland zu leisten. Grundvoraussetzung ist, dass das Partnerland eine eigene Entwicklungsstrategie hat, d.h. die Eigentümerschaft durch das Partnerland ist zentral.

Mit der allgemeinen Budgethilfe soll ein umfassender Reformprozess unterstützt werden, der nicht nur die Gebermittel sondern auch die Eigenmittel und –anstrengungen des Partnerlandes mit einbezieht. Insgesamt sollten so die externen und internen Ressourcen des Partnerlandes für den Entwicklungsprozess effizienter und wirksamer eingesetzt und eine deutlich höhere Eigenverantwortung der Partnerländer erreicht werden. Dies fördert letztlich auch die demokratische Legitimierung des Staates. In Ergänzung zur Programm- oder Projekthilfe können somit mit der Budgethilfe übersektorale Reformfordernisse wie z.B. die öffentliche Finanzpolitik systematisch angegangen werden. Einen besonderen Mehrwert in diesem Zusammenhang stellt die enge Kooperation und Zusammenarbeit der bi- und multilateralen Budgethilfegeber dar. Hierbei kann die FZ ihre umfangreichen Erfahrungen aus der Projekthilfe in die Diskussion sichtbar einbringen.

Die Umsetzung der Budgethilfe gewinnt für die Praxis der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) an Bedeutung. Auch im internationalen Kontext hat sich die deutsche EZ zum Ausbau von programmorientierten Ansätzen verpflichtet: Die von der deutschen Regierung mitgetragene Paris Declaration on Aid Effectiveness der OECD (März 2005) weist die Erweiterung programmorientierter Zusammenarbeit als Zielgröße aus, dies umfasst allerdings mehr Formen als nur Budgethilfe, z.B. auch Korbfinanzierungen.

- 1) *Welche wesentlichen Elemente guter Regierungsführung müssen gegeben sein, um Budgethilfe sinnvoll einzusetzen? Welche Wirkungen auf Korruptionsanfälligkeit sind beim Instrument Budgethilfe im Vergleich zu anderen Instrumenten zu beobachten?*

**Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) beteiligt sich nur in solchen Ländern an der Budgethilfe, in denen Mindestvoraussetzungen bzgl. der (1) guten Regierungsführung (2) treuhänderischen und (3) makroökonomischen Rahmenbedingungen erfüllt sind.** Die Mindestvoraussetzungen sind:

(1) *Gute Regierungsführung*

Budgethilfe ist ein Instrument, das aus Sicht der KfW nur in Ländern mit belegbarem Willen zur Reformumsetzung im Bereich guter Regierungsführung Anwendung findet, d.h. Staaten, die demokratische Grundrechte achten, entwicklungsorientiertes, transparentes und verantwortungsvolles Handeln aufweisen und bestehende Defizite im Rahmen der wirtschaftlichen und politischen Regierungsführung aktiv angehen. Budgethilfe ist im Hinblick auf die politischen Risiken hoch sensibel. Zur Minimierung dieser Risiken ist die Reformorientierung des Partnerlandes eine unumstößliche Grundvoraussetzung für die Vergabe von Budgethilfe. Die selektive Länderauswahl dient der Minderung der politischen Risiken und damit der Absicherung eines langfristigen Engagements mit vorhersehbaren Finanzbeiträgen. Auf dieser Basis wird auch entschieden, welchen jeweiligen Anteil die Budget- und Projekthilfe an der Gesamtzusage eines Landes haben (sog. Instrumentmix).

(2) *Die treuhänderischen Rahmenbedingungen*

Das Risiko der Mittelfehlverwendung, also des teilweisen oder vollständigen nicht ordnungsgemäßen Mitteleinsatz, wird als treuhänderisches Risiko bezeichnet. Bei der Budgethilfe steigt dieses Risiko im Vergleich zur Projekthilfe. Die Mittel werden direkt in das Budget des Partnerlandes transferiert, externe und interne Mittel sind nicht mehr zu unterscheiden, und die Mittelverwendung und –kontrolle erfolgt im Wesentlichen durch die Institutionen des Partnerlandes. Grundvoraussetzung ist, dass identifizierte Schwächen konsequent überwunden werden können, indem sie seitens des Partnerlandes systematisch abgebaut und mit Fördermaßnahmen der Gebergemeinschaft (einschl. der deutschen TZ) begleitet werden. Dies beinhaltet z.B. die Schaffung von angemessenen rechtlichen Rahmenbedingungen zum transparenteren Umgang mit öffentlichen Ressourcen, Entwicklung und Umsetzung einer Anti-Korruptionstrategie (weitere Ausführungen siehe unten). In den Fällen, in denen die politischen Rahmenbedingungen für Budgethilfe gegeben sind, die öffentlichen Finanzstrukturen aber derzeit noch nicht ausreichend sind und absehbar nicht durch gezielte *Capacity Development*-Maßnahmen nachhaltig gestärkt werden können, ist das Instrument der Budgethilfe aufgrund unserer Erfahrungen nicht sinnvoll.

(3) *Die makroökonomischen Rahmenbedingungen*

Gesamtwirtschaftliche Stabilität in den Partnerländern ist eine notwendige Einstiegsvoraussetzung für die Budgethilfe. Durch sie wird wirtschaftliches Wachstum möglich und gleichzeitig der fiskalische Handlungsspielraum erweitert. In der Regel wird hierbei seitens der Budgethilfegeber auf eine Beurteilung durch den IWF abgestellt.

Korruption ist eines der Risiken der Budgethilfe. Um dem entgegen zu wirken, wird ein transparenter und verantwortungsvoller Umgang mit den finanziellen Ressourcen des Landes ge-

fordert. Zusätzlich wird die Anti-Korruptionsstrategie des Partnerlandes systematisch auf allen Ebenen unterstützt:

- Schaffung von angemessenen rechtlichen Rahmenbedingungen z.B. Gründung eines unabhängigen nationalen Rechnungshofes, Einführung eines öffentlichen Vergabe- und Beschaffungsverfahrens gemäß internationalen Standards;
- Stärkung der Judikative, z.B. Einführung unabhängiger Anti-Korruptionsgerichtshöfe;
- Stärkung der Legislative, insbesondere der Haushaltsausschüsse und Rechnungsprüfungsausschüsse, zwecks Sicherstellung der parlamentarischen Kontrollfunktion, Vereinbarung einer zeitnahen parlamentarischen Debatte des Rechnungshofberichts und der Ein- bzw. Durchführung von Sanktionen bei Verstößen gegen das Haushaltsrecht;
- Reform der öffentlichen Verwaltung, z.B. Anpassung der öffentlichen Rechnungslegung an internationale Standards, Einführung einer transparenten Besoldungsstrategie für den öffentlichen Dienst;
- Stärkung der Zivilgesellschaft, z.B. öffentliche Aushänge über die Mittelzuweisungen an einzelne staatliche Institutionen wie Schulen; Bereitstellung von Informationen über Anti-Korruptionsverfahren, Zeugenschutzprogramme („Whistleblower Act“).

In den Ländern, die Budgethilfe erhalten, stellen wir bereits Fortschritte in den oben genannten Bereichen fest, jedoch brauchen umfassende Reformen Zeit.

*2) Werden die Partnerländer durch Budgethilfe tendenziell abhängiger von externer Hilfe? Wie kann sichergestellt werden, dass notwendige Reformprozesse in den Partnerländern durch umfangreiche Budgethilfezahlungen nicht verlangsamt werden?*

**Grundsätzlich gilt, dass Länder, die Budgethilfe beziehen, zu den reformorientierten und eher leistungsfähigen Entwicklungsländern zählen.**

Hier können wir folgende Trends feststellen:

- die Staatseinnahmen aus Steuern, Abgaben und Zöllen steigen
- die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA-Mittel) steigt,
- innerhalb der steigenden Hilfe gibt es in etwa ein Gleichgewicht zwischen Budgethilfe und Projekthilfe, wobei
  - bi – und multilaterale Geber Projekthilfe zurückfahren zu Gunsten von Budgethilfe,
  - globale Fonds (z.B. Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria) geben vermehrt Projekthilfe.

**Bislang lässt sich aus unserer Sicht keine steigende Abhängigkeit unserer Partnerländer durch Budgethilfe feststellen.**

**Die Mobilisierung eigener finanzieller Ressourcen für den Entwicklungsprozess durch die Partnerländer ist eine wichtige Bedingung der Budgethilfe.** Ansonsten besteht die Gefahr, dass falsche Anreize gesetzt werden. Der Einnahmenpolitik des Partnerlandes kommt damit besondere Bedeutung zu. D.h. konkret:

- a) Die Budgethilfe ist an sukzessive steigende eigene Haushaltseinnahmen der Partnerländer gebunden. Dort wo dies nur eingeschränkt der Fall ist, wird dies von uns in den

Politikdialog mit den Partnerländern mit Nachdruck eingebracht. Hierbei geht es nicht nur um Steuern, sondern auch um sozialverträgliche Nutzergebühren und Abgaben. So unterstützen wir z.B. die Einführung innovativer Konzepte zur Instandhaltung der Infrastruktur (z.B. Road Funds in Namibia), innovativer Finanzierungsansätze für Gesundheitsdienstleistungen (z.B. Output Based Aid in Uganda) und Wassernutzergebühren in Tansania.

- b) Ein zunehmendes Gewicht gewinnt die Verbesserung der Effizienz, Effektivität und Transparenz öffentlicher Ausgaben. Hierdurch können Sparpotenziale genutzt und damit der finanzielle Spielraum erweitert werden.
- c) Zwecks Vermeidung von Einnahmenverlusten bildet eine kohärente Anti-Korruptionspolitik einen elementaren Grundbaustein einer jeden Budgethilfe (siehe oben). Dies führt wiederum zu einer höheren gesellschaftlichen Akzeptanz für zunehmende Abgaben. Die Bekämpfung der Korruption und im weiteren Sinne die Reform der öffentlichen Verwaltung, insbesondere des öffentlichen Finanzmanagements ist daher von großer Priorität.
- d) Das Einnahmepotenzial des Staates kann deutlich durch Rechtssicherheit und die Schaffung von Investitionsanreizen für inländische und ausländische Unternehmen verbessert werden. Deswegen kommt im Rahmen der Budgethilfe der Privatsektorförderung angemessene Bedeutung zu.

**Übergreifende Reformprozesse wie die Reform des öffentlichen Sektors oder der öffentlichen Finanzverwaltung im weiteren Sinne sind integraler Bestandteil einer jeden Budgethilfe. Insofern werden notwendige Reformen durch die Budgethilfe nicht verlangsamt sondern gefördert.** Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die effektive Umsetzung von komplexen Reformprogrammen auch in unseren Partnerländern ein politisch schwieriger Prozess ist, wie z.B. die Implementierung einer systematischen Besoldungsreform für Beamte in Uganda.

*3) In wie weit trägt die Budgetfinanzierung der Erkenntnis Rechnung, dass gute Regierungsführung nur beschränkt von Außen steuerbar ist und von innen heraus wachsen muss?*

**Aus unserer Sicht sollte Budgethilfe nur in Ländern mit hoher Reformbereitschaft und nachgewiesenen Umsetzungserfolgen im Bereich der guten Regierungsführung eingesetzt werden.** Erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit ist wesentlich von guter Regierungsführung abhängig; dies gilt insbesondere für den Einsatz von Budgethilfe. Budgethilfe geht grundsätzlich von der Prämisse aus, eine sinnvolle Politik der Partnerseite durch einen konstruktiven Dialog zu begleiten und ihre Umsetzung durch die Bereitstellung von finanziellen Ressourcen mit zu unterstützen. Umgekehrt ist in solchen Fällen, wo diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, der Einsatz von Budgethilfe nicht zweckmäßig. Somit hat die Länderauswahl eine herausragende Bedeutung für den Einsatz des Instruments Budgethilfe. Nur Länder, die nachweislich einen überdurchschnittlichen Reformwillen haben, sollten daher Budgethilfe erhalten. In diesen Ländern sollten demokratische Grundregeln, Partizipation der

Zivilgesellschaft und Transparenz des staatlichen Handelns mit entsprechend institutionalisierten Mechanismen vorhanden sein (siehe auch Antwort zu Frage 1).

In diesem Kontext sind adäquate Zielvereinbarungen von großer Bedeutung. In einem Diskussionsprozess zwischen den Gebern und der Partnerregierung werden diese gemeinsam festgelegt. In einem regelmässigen gemeinschaftlichen Überprüfungsprozess kann zeitnah verfolgt werden, ob die Regierung Fortschritte auf dem Reformpfad macht und die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen fristgerecht erfolgt. Budgethilfe leistet einen wesentlichen Beitrag, interne Rechenschaftsstrukturen aufzubauen, nämlich durch:

- Einbeziehung der Parlamente in die Entscheidungen über den Einsatz der internen und externen Ressourcen,
- den Aufbau von Rechnungshöfen und Innenrevisionen,
- transparente Gestaltung des Regierungshandeln und
- öffentlichen Diskurs über Ausgabenprioritäten.

Insofern zielt Budgethilfe unmittelbar auf die Schaffung und Stärkung interner verantwortungsvoller Strukturen ab. Der im Rahmen von Budgethilfe stattfindende Dialog ist dabei nach unseren Erfahrungen besonders wirksam; insofern kann über das Instrument verstärkt konstruktiv Einfluss auf die Reformerfordernisse genommen werden.

Eine wichtige Funktion hat dabei die Zivilgesellschaft, weil sie die Reformen intern verstärken und kritisch in der Umsetzung begleiten. Die politischen Stiftungen tragen über ihre an Zivilbevölkerung und Parlamenten ausgerichteten Instrumenten zum Aufbau der Zivilgesellschaft und Entwicklung der parlamentarischen Kultur bei. Zusätzlich tragen auch neue Instrumente wie der New African Partnership Dialog (NEPAD) mit seinem Peer Review Mechanism dazu bei, politische Transparenz und gute Regierungsführung zu stärken.

Summa summarum wird der interne Prozess einer verbesserten Regierungsführung unterstützt durch:

- partnerschaftlichen Dialog zwischen Geber und Nehmern
- verbindliche Zielvereinbarungen,
- zusätzliche Maßnahmen zum Aufbau der Zivilgesellschaft und der parlamentarischen Kultur.

*4) Allgemeine und sektorale Budgethilfe kann dazu beitragen, dass Politikentscheidungen in den nationalen Finanzministerien der Partnerländer zentralisiert werden. Welche Erfahrungen liegen in diesem Zusammenhang vor?*

**Fiskalpolitische Dezentralisierung ist ein wichtiges Anliegen im Rahmen der Budgethilfe.**

Gerade in Ländern mit einem sehr hohen Anteil an Projekthilfe hat der Finanzminister (zusammen mit dem Parlament) eine schwache Stellung, da wesentlichen Teile der staatlichen Leistungserbringung in Form von direkt finanzierten Gebervorhaben erfolgen und somit fiskalpolitisch nicht steuerbar sind. Zunächst einmal stärkt Budgethilfe die Eigenverantwortlichkeit des Partnerlandes, da dieses seine Entwicklungsprioritäten selbst festlegt. Somit ist ein gewisser „Machtzuwachs“ des Finanzministerium also nicht per se als eine „Über – Zentralisierung“ anzusehen, sondern als ein Einpendeln auf ein neues „normaleres“ Niveau. In vielen

unserer Partnerländer gibt der Finanzminister lediglich die Gesamtmittelzuweisung für die einzelnen Sektoren vor. Die detaillierten Ausgabenplanungen und damit die konkreten Sektorpolitiken verbleiben in den einzelnen Sektorministerien und werden dann dem Parlament vorgelegt.

Die staatliche Leistungserbringung erfolgt in den Kommunen. Deswegen ist die fiskalpolitische Dezentralisierung für uns ein wichtiges Anliegen. In vielen Budgethilfen mit FZ-Beteiligung sind institutionelle Reformen zu Gunsten der dezentralen Ebene Bestandteil des Politikdialogs bzw. Gegenstand von Konditionalitäten (vertikaler Finanzausgleich, klare Aufgabenzuweisung, steigender Anteil von ungebundenen Finanztransfers). So wird zum Beispiel in Tansania die Verwaltungs- und Fiskaldezentralisierung gezielt unterstützt, um Schwachstellen in der Umsetzung der Dezentralisierung konkret anzugehen. In den Politikmatrizen von Tansania und Ruanda ist jeweils konkret festgelegt worden, wie viel Prozent des nationalen Haushaltes an die unterste Verwaltungsebene weitergeleitet werden soll. Die Gesamtsumme wird dann auf die einzelnen Kommunen verteilt. Für die Berechnung der Zuweisung an die einzelne Kommune werden u.a. folgende Variablen genutzt: Bevölkerungszahl; Anteil der Armen; Gesundheits- und Bildungsindikatoren.

Ein weiterer bedeutsamer Aspekt ist, dass Dezentralisierung ohne kompetente zentralstaatliche Instanzen nicht zu den gewünschten entwicklungspolitischen Wirkungen führt. Deshalb müssen zentralstaatliche Institutionen in ihrer Steuerungsfunktion gestärkt werden (fristgerechte Budgetplanung und –umsetzung gemäß Haushaltsrecht, Stärkung des Parlaments, des Rechnungshofs und anderer Kontrollinstanzen, Einführung effizienter und leistungsorientierter Verwaltungsmethoden). Dafür wird eine handlungsfähige Zentralregierung benötigt, die angemessene Rahmenbedingungen für die Dezentralisierung festlegt. Hierfür können im Rahmen der Budgethilfe konkrete Maßnahmen in der Politikmatrix mit der Partnerregierung vereinbart werden.

*5) Inwieweit werden bei der Erstellung von Armutsbekämpfungsstrategien (PRSS) sowie deren Operationalisierung und Umsetzung in Form von Budgetentscheidungen, Politiken und Programmen die Zivilgesellschaft und Parlamente mit einbezogen?*

**Ziel des Reformansatzes ist die Beteiligung von Zivilgesellschaft und Parlamenten bei der Erstellung der jeweiligen Armutsminderungsstrategie sowie deren Operationalisierung mittels des Budgets.** In der Praxis gibt es in den Ländern unterschiedliche Verfahren. Sie gehen von einer sehr breiten Beteiligung auch zivilgesellschaftlicher Gruppen und einer Diskussion und Abstimmung im Parlament (z.B. Uganda) bis zu einer Erstellung durch die Regierung und Information von Parlament und Öffentlichkeit. Wir fordern grundsätzlich eine breite Unterstützung der Armutsbekämpfungsstrategie und respektieren die unterschiedlichen Wege, die unsere Partnerregierungen wählen, um Parlament und Zivilgesellschaft zu beteiligen.

Die Armutsbekämpfungsstrategie wird durch viele Instrumente und Akteure unterstützt und umgesetzt. Grundsätzlich hat sich die Bundesregierung dazu verpflichtet, im Rahmen der EZ die einzelnen Strategien der Partnerseite zu unterstützen. Ein wesentliches Instrument zur Umsetzung der Armutsminderungsstrategien der Partnerländer ist der nationale Haushalt. Mit der Aufstellung des Haushalts und einer mittelfristigen Finanzplanung verfolgt die Partnerseite die Operationalisierung der Strategie. Um diese wesentlichen Instrumente in Wert setzen zu

können, werden dem Land Mittel in Form von Budgethilfe zur Verfügung gestellt. Die Haushalte der Partnerländer durchlaufen dann ein normales Haushaltsverfahren und werden schließlich vom Parlament genehmigt. Auf diese Weise wird das Parlament in die operationale Umsetzung der Armutsminderungsstrategie systematisch mit einbezogen (in der Projekthilfe ist das Parlament in der Regel nicht involviert) und teilweise sogar in seiner haushaltsgesetzlichen Rolle gestärkt (Drängen der Geber auf Einbeziehung der Parlamente etc.). Konkrete Reformen im Zuge der Armutsminderungsstrategie, welche Gesetzesänderungen erfordern, müssen wie alle anderen Gesetze auch, dass normale parlamentarische Verfahren durchlaufen und sichern somit die Beteiligung des Parlaments bei der Umsetzung der Strategie im Detail.

Im Zuge der Jahresüberprüfungen der Budgethilfe wird zunehmend ein Kontakt zwischen den Budgethilfegebern und dem Parlament etabliert. So findet im Zusammenhang mit den Überprüfungen in Ruanda ein Treffen zwischen Haushaltsausschussmitgliedern des ruandischen Parlaments und den Budgethilfegebern statt, in dem die makroökonomischen Entwicklungen und das Budget diskutiert werden. In Uganda ist die Grundlage dieses Treffens eine Haushaltsabweichungsanalyse (Plan versus exekutiertes Budget) um die Hintergründe der Abweichungen zu erörtern. Angesichts der begrenzten Kapazitäten und Mittelausstattungen erhält der ugandische Haushaltsausschuss zudem Capacity Development in Form von Beratung und EDV-Ausstattung.

In vielen Ländern ist zudem eine bessere Informationsbereitstellung bis hin zur aktiven Einbeziehung von Zivilgesellschaftlichen Gruppen zu beobachten, z.B. Beteiligung an Haushaltsberatungen und Teilnahme an einzelnen Sektor - Jahresüberprüfungen (Gesundheit, Bildung). Dessen ungeachtet bestehen bei der Zusammenarbeit der Parlamente mit der Regierung und der Zivilgesellschaft weiterhin Verbesserungsspielräume.

*6) Welche Beteiligungs- und Kontrollmöglichkeiten gibt es für zivilgesellschaftliche Akteure vor Ort bei der Gestaltung und Überwachung der Konditionalitäten, an die die Budgethilfe gebunden ist?*

**Die Erstellung der Konditionalitäten wird in einem Diskussionsprozess zwischen der Gebergemeinschaft und der Partnerregierung vorgenommen.** Mit der Diskussion und der Festlegung der Konditionalitäten erfüllen die Geber auch ihre Rechenschaftspflicht gegenüber ihren Parlamenten und Steuerzahlern im Heimatland, grundlegend den Einsatz der Steuermittel eng zu überprüfen und den Reformprozess im Partnerland zu begleiten.

**Es ist vorrangig Aufgabe der Partnerregierung, andere Akteure in Entscheidungsfindungsprozesse einzubinden und die eingegangenen Verpflichtungen politisch gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit zu vertreten.** Dies geschieht durch eine verbesserte Informationspolitik als Grundlage für höhere Transparenz sowie die aktive Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren in den Haushaltsprozess und Sektorpolitiken (siehe auch Frage 5). Die Gebergemeinschaft und insbesondere die deutsche EZ unterstützen diesen Prozess ausdrücklich. Im Sinne von strukturbildenden Effekten sollten Geber allerdings vorrangig auf die Etablierung derartiger Mechanismen und weniger auf ein „Mikromanagement“ einzelner Konditionalitäten durch die Zivilgesellschaft hinwirken. Diese Herangehensweise ist wichtig, um die grundlegenden demokratischen Regeln im Partnerland zu stärken.

7) *Welche Beteiligungs- und Kontrollmöglichkeiten gibt es für zivilgesellschaftliche Akteure, auf den Haushaltsprozess in den Partnerländern Einfluss zu nehmen?*

**Die Beteiligungs- und Kontrollmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteure auf den Haushaltsprozess in den Partnerländern hängt vom jeweiligen Einzelfall ab. Grundsätzlich müssen diese allerdings im Sinne der politischen Ausgangsbedingungen vorhanden sein (siehe Antwort zu Frage 1).**

Ingesamt ist zu beobachten, dass in der Vergangenheit das zivilgesellschaftliche Interesse an Haushaltsprozessen unserer Erfahrung nach oftmals wenig ausgeprägt war (eine Ausnahme stellt beispielsweise Südafrika auf diesem Gebiet dar). Nicht zuletzt durch Budgethilfe werden von den beteiligten Gebern die Regierungen verstärkt aufgefordert, neben der umfassenden Befassung der Legislative auch die Einbeziehung relevanter zivilgesellschaftlicher Akteure abzusichern. Dort, wo Budgethilfe zur Verfügung gestellt wird, lässt sich zudem beobachten, dass der Haushaltsprozess insgesamt transparenter und damit auch hinsichtlich zivilgesellschaftlicher Anliegen offener gestaltet wird.

Die grundsätzlichen Beteiligungs- und Kontrollmöglichkeiten für zivilgesellschaftlichen Einfluss sind vielfältig. Sie umfassen u.a.:

- Die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Anliegen in öffentliche Debatten (politisches Lobbying von zivilgesellschaftlichen Gruppen zu Gunsten bestimmter Ausgabenprioritäten etc.).
- Die Diskussion von Bürgerinnen und Bürgern sowie lokaler Gruppen mit den zuständigen Abgeordneten.
- Zivilgesellschaftliche Akteure können ggf. Diskrepanzen zwischen verabschiedeten Haushalten und deren Umsetzung verdeutlichen. Regierungsunabhängige Medien können diese Themen aufgreifen.
- Insbesondere bei der Entwicklung von Armutsstrategien und der Umsetzung durch entsprechende Finanzpläne können zivilgesellschaftliche Gruppen eine wichtige Rolle übernehmen.
- Durch Forderungen nach ausreichender Legitimierung von Parlamenten und der Qualifizierung von Parlamentariern bei der Wahrnehmung ihrer haushaltsrechtlichen Befugnisse können zivilgesellschaftliche Gruppen eine wichtige Funktion einnehmen.
- Die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Gruppen als Gesprächspartner von EZ-Organisationen.

Sowohl im Hinblick auf die Parlamente als auch auf die zivilgesellschaftlichen Akteure bedarf es in vielen Partnerländern weiterer Anstrengungen, damit diese ausreichend ihre Funktionen übernehmen können. Vielfach mangelt es nicht allein an Kapazitäten auf der Regierungsseite, sondern auch an wichtigen Voraussetzungen, um die Parlamentsarbeit wirksam und effizient ausüben zu können und ausreichend zu legitimieren sowie funktionsfähige zivilgesellschaftliche Akteure beteiligen zu können. Daher halten wir eine bessere Infrastrukturausstattung der

Parlamente im Rahmen der Budgethilfe und eine Stärkung ihrer Arbeit durch komplementäre Programme der politischen Stiftungen für erforderlich.

8) *Welche Erfahrungen wurden mit dem Haushaltsrecht der Parlamente im Zusammenhang mit Budgethilfe gemacht: Tragen die Konditionen für Budgethilfe zu einer Verbesserung der Transparenz / langfristigen Planbarkeit von Haushaltsprozessen und mehr Beteiligung der Parlamente bei?*

**Eines der wesentlichen Ziele der Budgethilfe ist es, das Haushaltsrecht in Wert zu setzen. Durch die über das Budget fließenden Mittel gewinnt das Parlament erstmalig eine direkte Einflussmöglichkeit auf die Finanzmittel der Entwicklungszusammenarbeit („on budget“ oder „through budget“).** Denn mit wenigen Ausnahmen werden Abkommen über Projekthilfe ohne Parlamentsbeteiligung durch die Regierung geschlossen (NB: Lediglich große Einzelkredite für Entwicklungsprojekte werden in einigen Ländern vom Parlament genehmigt).

Im Rahmen der Inwertsetzung des Haushaltsrechts kommt der verbesserten Transparenz von Budgetprozessen hohe Priorität zu. So ist in mehreren Ländern (unter anderem Tansania, Ruanda) die Einhaltung der gesetzlichen Regelung vereinbart worden, dass der Bericht des nationalen Rechnungshofes über den letzten Haushalt innerhalb von 9 Monaten des Folgejahres dem Parlament vorzulegen ist. Dies ist mit zusätzlichen Kapazitätsbildungsmaßnahmen für die Rechnungshöfe (Aus- und Fortbildung, Personalaufbau, EDV-Ausstattung) durch die Gebergemeinschaft erreicht worden.

**Ein weiteres Kernelement eines jedweden Budgethilfeprogramms ist die Etablierung einer aussagekräftigen Mittelfristigen Finanzplanung (Medium Term Expenditure Framework),** die in der Regel 3 Jahre umfasst. Denn um die Operationalisierung der Armutsminderungsstrategien über den Haushalt systematisch unterstützen zu können, ist es unabdingbar, die mittelfristigen Auswirkungen der Umsetzung auf nachfolgende Haushaltsjahre abzuschätzen. Mit der Verbesserung dieses Planungsinstrumentes im Zeitablauf zeigt sich aber auch deutlich, wie wichtig eine vorhersehbare Zusagenplanung der Gebergemeinschaft ist. Wenn über einen Zeitraum von 2-3 Jahren beträchtliche Unsicherheit bezüglich der Zusagen bestehen, fällt es jedem Finanz-, Bildungs- und Gesundheitsminister schwer, sowohl der notwendigen Einstellung neuer Lehrer, Ärzte und Krankenschwester zuzustimmen als auch Investitionsvorhaben wie Schul- oder Krankenhausbau (und deren langfristigen Erhaltung) zu planen.

Im Zuge der Durchführung der Budgethilfe seitens der FZ haben wir beispielsweise in Uganda und Tansania die Sprecherfunktion der fiskalpolitischen Arbeitsgruppe der Geber übernommen und treiben dadurch wichtige haushaltspolitische Anliegen wie realistische Budgetplanung und Budgettreue entscheidend voran.

9) *Die effektive Haushaltskontrolle durch übergeordnete Regierungs- und Verwaltungsstellen, Rechnungshöfe, Parlamente und die Zivilgesellschaft ist in den meisten Partnerländern schwach, sodass politische oder rechtliche Sanktionen für die Nichteinhaltung nationaler Budgets oft ausbleiben. Mit welchen Maßnahmen sollten*

*die Partnerländer unterstützt werden, um in diesem Bereich zu Lösungen zu kommen?*

**Die öffentliche Finanzverwaltung der Partnerländer wird in der Regel durch umfassende Reformprogramme unterstützt.** So ist z.B. PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) ein neu entwickeltes Instrument einer Gruppe von Gebern (Weltbank, EU, bilaterale Geber) zur Bewertung von Reformen im Bereich des öffentlichen Finanzpolitik (Public Financial Management / PFM) anhand von ausgewählten Indikatoren. Das Resultat der Länderanalyse wird in sog. „PFM Performance Reports“ festgehalten. Auf dieser Basis diskutieren die Budgethilfgeber zusammen mit der Partnerregierung die Ergebnisse und legen gemeinsam die nächsten Reformmaßnahmen fest. Dieses Instrument wird inzwischen als Standard von den Partnerländern und der Gebergemeinschaft anerkannt und ersetzt Instrumente und Analysen einzelner Geber.

*Beispiel Mosambik:*

In Mosambik haben sich im Zuge der allgemeinen Budgetfinanzierung die kofinanzierenden Geber (Weltbank, EU und verschiedene Bilaterale) mit der Partnerregierung auf ein umfangreiches PFM-Reformprogramm verständigt. Bereits im Vorfeld des Vorhabens hat die mosambikanische Regierung ein neues PFM-Gesetz sowie einen Aktionsplan für ein neues Informationsmanagementsystem beschlossen. Das neue System („SISTAFE“) bezieht alle Phasen der Budgetdurchführung ein, führt ein neues Kontensystem und die doppelte Buchführung ein und verbessert die Ausgabenklassifizierung. Im Beschaffungswesen werden die Vergabevorschriften überarbeitet und Planungs- und Monitoringinstrumente integriert. Zur Stärkung der Verwaltung auf der Einnahmenseite wird eine „Central Revenue Authority“ gegründet, mit dem Ziel einer Steigerung des Anteils der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt. Die Einhaltung der Haushaltsvorschriften sowie auch – stichprobenartig – die effiziente Umsetzung der Staatsausgaben („value for money“) werden durch den mosambikanischen Rechnungshof und durch unabhängige Wirtschaftsprüfer kontrolliert.

Wie bereits im Rahmen der Frage 8 dargestellt **werden die nationalen Rechnungshöfe über vielfältige Maßnahmen in ihrer Funktionsweise gestärkt**, z.B. Sicherstellung der Unabhängigkeit, Fortbildungsmaßnahmen zur Einhaltung von internationalen Standards, Anpassung der Gehaltsstruktur, angemessene EDV-Ausstattung etc. Darüber hinaus besteht zudem ein gut ausgeprägtes regionales und internationales Netzwerk der nationalen Rechnungshöfe, über das Informationen, Fort- und Ausbildungen organisiert werden (auf internationaler Ebene INTOSAI, regional AFROSAI).

Zusätzlich kann die Rolle der Parlamente und der Zivilgesellschaft durch z.B. die politischen Stiftungen oder international aktive NGO gestärkt werden.

**Prinzipiell lässt sich festhalten, dass im Rahmen der Budgethilfe von Geberseite auf eine verstärkte Wahrnehmung der dem Partnerland zur Verfügung stehenden strafrechtlichen, administrativen und politischen Sanktionsmöglichkeiten hingewirkt wird. Dies trägt z.B. in Ostafrika erste Früchte, dennoch ist eine weitere Beschleunigung auf dem mühsamen Weg wichtig. Dies wird mit der Partnerseite aktiv im Dialog vorangetrieben.**