

DEUTSCHER BUNDESTAG
16. Wahlperiode
Ausschuss für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

Berlin, 1. November 2007

Tel.: 227-33011 (Sekretariat)
Fax: 227-36008 (Sekretariat)
Tel.: 227-30304 (Sitzungssaal)
Fax: 227-36304 (Sitzungssaal)

Mitteilung

Die 48. Sitzung
des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
findet statt am

Mittwoch, 7. November 2007, 9.00 bis 12.00 Uhr
Sitzungsort: Paul-Löbe-Haus, Berlin
Sitzungssaal: E.800

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

Constance Rwaka Mukayuhi (angefragt)	Vorsitzende des Haushaltsausschusses, Ruanda
--------------------------------------	--

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

1. Vorbemerkung

Programmierorientierte Entwicklungszusammenarbeit (Program Based Approaches – PBAs), sektorweite Ansätze (Sector Wide Approaches – SWAPs), allgemeine und sektorale Budgethilfe und andere Formen gemeinschaftlicher Geberansätze (Joint Donor Approaches) haben seit der Pariser Erklärung zur Geberharmonisierung im Jahr 2003 in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zunehmende Bedeutung erlangt. Der Entwicklungshilfeausschuss (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.“

Verschiedene Partnerländer, z. B. Äthiopien, Uganda oder Tansania, haben die Gebergemeinschaft in der Vergangenheit ausdrücklich dazu aufgefordert, ihre EZ in Richtung dieser Instrumente zu reformieren. Allgemeine Budgethilfe ist „Entwicklungshilfe für Regierungen“, die nicht an bestimmte Projekte oder sektorale Ausgaben geknüpft ist, sondern staatliche Aufgaben des Partnerlandes in entwicklungspolitisch relevanten Kernsektoren unterstützt. Damit sollen insbesondere die Armutsbekämpfung vorangetrieben und die MDGs verwirklicht werden. Vor diesem Hintergrund rücken gute Regierungsführung und die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Budget- und Finanzmanagements in den Partnerländern zunehmend in den Fokus von entwicklungspolitischen Debatten. Diese Bedingungen für Budgethilfe sind auch im Koalitionsvertrag vereinbart.

Im Rahmen der Anhörung „Regierungsführung als Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit“ am 28. Juni 2006 hat sich der AWZ aufgrund der Expertise des DIE bereits über einige grundsätzliche Aspekte des öffentlichen Finanz- und Budgetmanagements in Entwicklungsländern beschäftigt. Diese Auseinandersetzung soll nunmehr im Rahmen dieser speziellen Anhörung zur Budgethilfe vertieft werden.

2. Problemstellung

In der deutschen EZ werden programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF) inzwischen mit einem Gesamtvolumen von 1,1 Milliarden Euro gefördert. Das BMZ plant, jährlich mindestens 300 Millionen Euro in Form von PGF und ab dem kommenden Jahr die Hälfte der deutschen ODA in Subsahara Afrika im Rahmen von PGF und allgemeiner Budgethilfe zu finanzieren. Die Weltbank stellt als größter internationaler Geber für Budgethilfe inzwischen mehr als 19 Prozent ihrer Mittel über dieses Instrument bereit. Und die EU-Kommission beabsichtigt, 30 Prozent der insgesamt 13,8 Milliarden Euro des 9. EEF in Form allgemeiner Budgethilfe auszugeben.

Kritik an allgemeiner oder sektorbezogener Budgethilfe sowie an Gemeinschaftsfinanzierungen durch multi- und bilaterale Geber bezieht sich im Wesentlichen auf mangelhaftes öffentliches Budgetmanagement und fehlende Strukturen der Rechenschaftslegung in vielen Partnerländern. Es wird in diesem Zusammenhang auf die hohen Risiken einer Zweckentfremdung bzw. Veruntreuung von Mitteln hingewiesen. Die Risikobewertung von Budgethilfe durch die Geber hat inzwischen zu zahlreichen Instrumenten der Analyse des öffentlichen Finanzwesens und seiner Mängel geführt.

Die Reform des öffentlichen Finanzwesens in unseren Partnerländern ist eine eminent politische Aufgabe, bei der eine Vielzahl von Geber- und Partnerland-Interessen zu berücksichtigen sind. Reformen dieser Art müssen als langfristige Prozesse angesehen werden, die je nach Einzelfall einen Zeitraum von 15 - 20 Jahren in Anspruch nehmen können.

3. Zielsetzungen der Anhörung und Vorgehensweise

Die Komplexität des Themas Budgethilfe verlangt notwendigerweise pragmatische Eingrenzungen. Zielsetzungen der Anhörung sind:

- den Beitrag von Budgetfinanzierung zur Erreichung der MDGs zu diskutieren und abschätzen zu können,
- Chancen und Risiken der Budgethilfe Deutschlands und der EU zu bewerten und
- den deutschen Beitrag zur internationalen Budgethilfe zu diskutieren.

Im Rahmen der dreistündigen Anhörung stehen nach einer jeweils 10-minütigen Einführung in die betreffende Thematik durch die Sachverständigen weitere 40 Minuten für Informationsfragen und die anschließende Diskussion zur Verfügung.

Spezielle schriftliche Fragestellungen an das BMZ und die EU-Kommission, und die Sachverständigen, um deren schriftliche Beantwortung vor der Anhörung gebeten wird:

An die Bundesregierung:

Umfang von Budgethilfe in der deutschen EZ

- 1) In welchen Ländern arbeitet die deutsche EZ gegenwärtig mit dem Instrument Budgethilfe?
- 2) Welche anderen Geberländer arbeiten in welchem Umfang mit dem Instrument Budgethilfe?
- 3) In welchem Umfang unterstützt die Bundesregierung bisher die Budgethilfe der EU bzw. multilateraler Institutionen? Wie werden sich diese Anteile entwickeln? Wie ist Deutschlands Rolle im internationalen Vergleich?

Durchführung von Budgethilfe in der deutschen EZ

- 4) Wie kann Deutschland beim Einsatz von Budgethilfe oder ähnlichen Instrumenten das Prinzip „EZ aus einem Guss“ sicherstellen, insbesondere mit Blick auf die Verzahnung der unterschiedlichen Instrumente und einheitlichem Auftritt nach Außen? Nach welchen Kriterien wird dabei ein an dem Kriterium „entwicklungspolitische Wirksamkeit“ orientierter Instrumentenmix zu bemessen sein?
- 5) Wie wird sichergestellt, dass bilaterale deutsche Mittel an die EU nach gleichen Vergabe- und Erfolgskriterien verwendet werden wie die sonstigen bilateralen Mittel?
- 6) Die Unterstützung der Partnerländer bei der Verbesserung ihres Haushaltswesens ist zu einer Kernaufgabe der EZ geworden. Welchen Beitrag leistet die deutsche EZ in diesem Aktionsfeld?
- 7) Welche Angebote des Capacity Development werden den Nehmerländern gemacht, um ihr öffentliches Budgetmanagement zu stärken?
- 8) Ist die deutsche EZ in wichtigen Dialogforen vor Ort mit ausreichenden Kapazitäten und hinreichender Expertise vertreten? Ist eine aktivere Beteiligung am Dialog vor Ort nötig?
- 9) Wie wird das Prinzip der Subsidiarität im Partnerland vor dem Hintergrund größerer Budgethilfezuflüsse an die Zentralregierung gefördert? Wie werden die Interessen und der besondere Bedarf von regionalen Strukturen (Provinzen, Distrikten) und ethnischen Minderheiten berücksichtigt?
- 10) Bei Budgethilfe ist eine Auszahlung in schrittweisen Tranchen möglich. Gibt es auch die Möglichkeit bei Nichteinhaltung von Konditionen weitere Tranchen vorläufig zurückzuhalten?

Evaluierung von Budgethilfe in der deutschen EZ

- 11) Auch bei Budgethilfe müssen die daraus finanzierten Maßnahmen letztlich in Form von Projekten durch die Partner umgesetzt werden. Welche Erfahrungen zur entwicklungs-politischen Wirksamkeit liegen dazu vor, insbesondere im Vergleich zur klassischen Projektunterstützung durch Geber?
- 12) Wie wird die Wirksamkeit der Konditionalitäten für die Reformanstrengungen der Partnerländer beurteilt? Gibt es eine empirische Basis für diese Beurteilung?
- 13) Wird Budgethilfe nur an allgemeinen "performance indicators" oder auch speziell nach ihren Auswirkungen auf Armutsbekämpfung und Umweltschutz gemessen?
- 14) Welche Evaluierungsergebnisse von Budgethilfebeteiligungen durch Deutschland liegen mit welchem Ergebnis vor?

Fragen an die EU-Kommission

Umfang von Budgethilfe in der europäischen EZ

- 1) In welchen Ländern arbeitet die europäische EZ gegenwärtig mit dem Instrument Budgethilfe? Welche Tendenzen bei der Anwendung dieses Instrumentes zeichnen sich in der europäischen EZ ab?

Durchführung von Budgethilfe in der europäischen EZ

- 2) Die Unterstützung der Partnerländer bei der Verbesserung ihres Haushaltswesens ist zu einer Kernaufgabe der EZ geworden. Welchen Beitrag leistet die europäische EZ in diesem Aktionsfeld?
- 3) Welche Angebote des Capacity Development werden den Nehmerländern gemacht, um ihr öffentliches Budgetmanagement zu stärken?
- 4) Wie wird das Prinzip der Subsidiarität im Partnerland vor dem Hintergrund größerer Budgethilfezuflüsse an die Zentralregierung gefördert? Wie werden die Interessen und der besondere Bedarf von regionalen Strukturen (Provinzen, Distrikten) und ethnischen Minderheiten berücksichtigt?
- 5) Die Partnerregierungen des Südens brauchen langfristige und kalkulierbare Budgethilfe-Zusagen. Dennoch haben die meisten Finanzierungsvereinbarungen nur eine Laufzeit von bis zu drei Jahren. Zudem kommt es u. a. aufgrund von Engpässen in den administrativen Prozessen der EU-Kommission zu Verzögerungen bei der Auszahlung von vereinbarten Finanzierungsbeiträgen. Wie sollen diese Probleme zukünftig angegangen werden?
- 6) Warum werden bei den Diagnosen des öffentlichen Budgetmanagements in den Partnerländern politisch sensible Bereiche, wie z. B. die Militärhaushalte und die Ausgaben für innere Sicherheit sowie die öffentlichen Einnahmen und die öffentliche Haushaltsführung der Partnerländer auf den verschiedenen dezentralen staatlichen Ebenen, nicht in ausreichendem Maße mit einbezogen bzw. weitgehend unberücksichtigt gelassen?
- 7) Die von der EU-Kommission bewilligten Budgethilfefinanzierungen enthalten leistungsabhängige Elemente. Welche praktischen Erfahrungen wurden bisher mit diesem Vorgehen gemacht?

Evaluierung von Budgethilfe in der europäischen EZ

- 8) Auch bei Budgethilfe müssen die daraus finanzierten Maßnahmen letztlich in Form von Projekten durch die Partner umgesetzt werden. Welche Erfahrungen zur entwicklungspolitischen Wirksamkeit liegen dazu vor, insbesondere im Vergleich zur klassischen Projektunterstützung durch Geber?
- 9) Wie wird die Wirksamkeit der Konditionalitäten für die Reformanstrengungen der Partnerländer beurteilt? Gibt es eine empirische Basis für diese Beurteilung?

- 10) Wird Budgethilfe nur an allgemeinen "performance indicators" oder auch speziell nach ihren Auswirkungen auf Armutsbekämpfung und Umweltschutz gemessen?
- 11) Inzwischen werden in Partnerländern, die Budgetfinanzierung erhalten, sogenannte Public Financial Management Performance Reports erstellt. Warum prüfen diese Berichte nicht die Effizienz und Effektivität des öffentlichen Budgetmanagements? Warum enthalten diese Berichte keine verbindlichen Empfehlungen?
- 12) Welche Evaluierungsergebnisse von Budgethilfeförderungen durch die europäische EZ liegen mit welchem Ergebnis vor? Welche Auswirkungen hat allgemeine Budgethilfe auf die Armutsminderung, z. B. bei Frauen und marginalisierten gesellschaftlichen Gruppen?
- 13) Welche Zwischenbilanz kann nach den bisher gemachten Erfahrungen mit allgemeiner oder sektorbezogener Budgethilfe sowie mit Gemeinschaftsfinanzierungen durch multi- und bilaterale Geber gezogen werden, wenn diese neuen Instrumente im Hinblick auf ihre komparativen Vorteile bewertet werden?

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?
- 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?
- 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?
- 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?
- 5) Inwieweit werden bei der Erstellung von Armutsbekämpfungsstrategien (PRs) 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?
- 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?

- 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?

Thilo Hoppe, MdB
Vorsitzender