

## **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 erfüllten, 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. Ausgeschieden 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 Europäischen 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