



**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.¹

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,² ii) zur Erreichung der MDGs substanziell mehr Mittel

¹ 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

² 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.³ 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.⁴

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),⁵ 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-

³ 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.

⁴ 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).

⁵ 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.⁶ 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 Budgethilfen 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.

⁶ 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.⁷ 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

⁷ 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.⁸

Im Rahmen der PEFA-Initiative⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹

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

⁹ 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

¹⁰ 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.

¹¹ 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.¹² 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.¹³

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.

¹² 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)

¹³ 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.¹⁴

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 gelingen¹⁵ und sich teilweise bereits positiv auf die Mobilisierung eigener Einnahmen auszuwirken (Mosambik), insgesamt erfährt die Einnahmeseite des öffentlichen Haushalts jedoch noch zu wenig Aufmerksamkeit.¹⁶

¹⁴ 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

¹⁵ 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.¹⁷

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.¹⁸

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

¹⁶ 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

¹⁷ 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.

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

deren Erreichung verhandeln.¹⁹ 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.²⁰ 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.

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

²⁰ 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.²¹

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.²² 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.

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

²² 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.²³ Gleichwohl beklagen zumindest in Subsahara-Afrika Parlamentarier ihre mangelnde Beteiligung an PRS-Prozessen, teilweise sogar im Vergleich zu zivilgesellschaftlichen Gruppen.²⁴

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.²⁵

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.

²³ Einen umfassenden Überblick über zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich mit Fragen der öffentlichen Haushaltsführung befassen, bietet das International Budget Project (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).

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

²⁵ The International Budget Project: *A Guide to Budget work for NGOs*, 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.²⁶

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.²⁷ 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.²⁸ Eine weitere zentrale Voraussetzung besteht in hinreichenden Kapazitäten zivilgesellschaftlicher Gruppen, sich mit den teils hochkomplexen Fragen der Haushaltsführung zu befassen.

²⁶ 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.

²⁷ 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)

²⁸ 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.²⁹

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.

²⁹ 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.³⁰

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.³¹ Gleichzeitig ist aber auch zu beobachten, dass die erhöhte Rechenschaftspflicht der Regierungen gegenüber den Gebern nicht automatisch mit einer erhöhten internen Rechenschaftspflicht einhergeht.³²

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.³³

Denn mit dem zunehmenden Einfluss der Geber auf die Budgetallokationen ist teilweise sogar die Wahrnehmung verbunden, dass nationale Parlamente an Einflussmöglichkeiten verlieren.³⁴ 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

³⁰ 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

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

³² vgl. hierzu auch Antwort auf Frage 6

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

³⁴ 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)³⁵, in deren Rahmen zivilgesellschaftliche Gruppen in ihrer Arbeit zu Haushaltsprozessen finanziell und technisch unterstützt werden.³⁶ Durch das Zwischenschalten eines als neutral wahrgenommenen Akteurs, können die oben angeführten Legitimations- und Glaubwürdigkeitsprobleme zumindest teilweise gemindert werden.

³⁵ siehe auch Antwort auf Frage 5

³⁶ 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.³⁷

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.³⁸

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

³⁷ ebenda, S.19

³⁸ 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.