

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

Fragen der Fraktionen

Fragen an die Sachverständigen zur Budgethilfe in den Partnerländern

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

Was ist Budgethilfe?

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

Formen der Budgethilfe:

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

Im Folgenden wird maßgeblich auf die allgemeine Budgethilfe abgestellt

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

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

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

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

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

(1) *Gute Regierungsführung*

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

(2) *Die treuhänderischen Rahmenbedingungen*

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

(3) *Die makroökonomischen Rahmenbedingungen*

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

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

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

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

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

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

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

Hier können wir folgende Trends feststellen:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fiskalpolitische Dezentralisierung ist ein wichtiges Anliegen im Rahmen der Budgethilfe.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Beispiel Mosambik:

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

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

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

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