

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

Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Anhörung zum Thema

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

am 07. November 2007

Themenkomplex: Praktische Umsetzung von deutscher Budgethilfe

Sachverständiger

Dr. Christoph Habammer

Bayerische Staatskanzlei

Beantwortung der schriftlichen Fragen

Fragen an die Sachverständigen zur Budgethilfe in den Partnerländern

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fragen 5 bis 7 werden zusammenfassend beantwortet

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

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

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

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

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

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

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

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