

**Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung**
Wortprotokoll

30. Sitzung

Berlin, den 16.03.2011, 11.20 bis 13.00 Uhr

Sitzungsort: Berlin

Sitzungssaal: Paul-Löbe-Haus, Berlin

Vorsitz: Dagmar Wöhrl, MdB

TAGESORDNUNG:

Öffentliche Anhörung zum Thema

"Budgethilfen"

Sachverständige:

Andrea Kolb	Konrad-Adenauer-Stiftung Länderreferentin West- und Zentralafrika
Stefan Leiderer	(DIE) EU-Evaluierung Budgethilfe Sambia
Marcelo Mosse	Centro de Integridade Publica de Mocambique (CIP) Executive Director of Center For Public
Dr. Stephan Klingebiel	KfW Kigali



Sitzung des Ausschusses Nr. 19 (Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

Mittwoch, 16. März 2011, 11:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

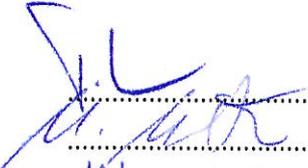
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>CDU/CSU</u>		<u>CDU/CSU</u>	
Fischer (Göttingen), Hartwig		Flosbach, Klaus-Peter	.....
Hübinger, Anette		Götz, Peter	.....
Klimke, Jürgen		Grund, Manfred	.....
Pfeiffer, Sibylle		Hahn, Florian	.....
Riegert, Klaus		Hörster, Joachim	.....
Selle, Johannes		Jüttner Dr., Egon	.....
Weiss (Wesel I), Sabine		Klein, Volkmar	.....
Wöhrl, Dagmar		Lämmel, Andreas G.	.....
Heideich, Helmut		Ruck Dr., Christian	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Hendricks Dr., Barbara		Binding (Heidelberg), Lothar	.....
Kofler Dr., Bärbel		Erler Dr. h.c., Gernot	.....
Lischka, Burkhard		Schwabe, Frank	.....
Raabe Dr., Sascha		Tiefensee, Wolfgang	.....
Roth (Esslingen), Karin		Zöllmer, Manfred	.....
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Daub, Helga		Koppelin Dr. h.c., Jürgen	.....
Günther (Plauen), Joachim		Meinhardt, Patrick	.....
Leibrecht, Harald		Müller-Sönksen, Burkhardt	.....
Ratjen-Damerou Dr., Christiane		Schuster, Marina	.....

Sitzung des Ausschusses Nr. 19 (Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

Mittwoch, 16. März 2011, 11:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Groth, Annette 	Bluhm, Heidrun	.....
Hänsel, Heike 	Hunko, Andrej	.....
Movassat, Niema 	Wawzyniak, Halina	.....
<u>BÜ90/GR</u>		<u>BÜ90/GR</u>	
Hoppe, Thilo 	Andreae, Kerstin	.....
Kekeritz, Uwe 	Malczak, Agnes	.....
Koczy, Ute 	Terpe Dr., Harald	.....

off.

Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (19)

Mittwoch, 16. März 2011, 11:00 Uhr

Fraktionsvorsitzende:

Vertreter:

CDU/ CSU

.....

SPD

.....

FDP

.....

DIE LINKE.

.....

BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

.....

Fraktionsmitarbeiter:

Fraktion:

Unterschrift:

(Name bitte in Druckschrift)

Perlucau, G.

Glimmer, G.

CIUPERCA

King

Möller

.....

.....

CDU/CSU

B90/GRÜNE

FDP

LINKE

SPD

.....

.....

Pou

per

King

Möller

.....

.....

Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Anhörung am Mittwoch, dem 16. März 2011, 11.00 - 13.00 Uhr

zum Thema "Budgethilfe"

A. Einführung

Das Instrument der Budgethilfe ist seit einem guten Jahrzehnt Teil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Deutschland leistet hierbei (auch zusammen mit anderen Gebern) sowohl allgemeine als auch sektorbezogene Budgethilfe. Mit Bezug auf die Millenniumsziele der Vereinten Nationen und die Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit kann das Instrument der Budgethilfe Armutsbekämpfung und Entwicklungszusammenarbeit auf Augenhöhe fördern. Es fordert Zuverlässigkeit, Verlässlichkeit und Transparenz von beiden Seiten ein. Budgethilfe gründet auf ‚Ownership‘, ‚Partizipation‘ und ‚Responsible Aid‘. Hauptvoraussetzung für den Erfolg von Budgethilfeprogrammen sind Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern, die verlässlich und transparent nachweisen können, wie Gelder eingesetzt werden. In diesem Zusammenhang hat in der Bundesrepublik, aber auch auf EU-Ebene und bei anderen nationalen Gebern ein Diskussionsprozess über die konkrete Ausgestaltung von Budgethilfe eingesetzt. Hierbei geht es zum einen um die Voraussetzungen und Kriterien zur Gewährung von Budgethilfe und zum anderen um wirksame Justierungs- und Sanktionsmechanismen im Falle von Missbrauch von Budgethilfe. Im Rahmen einer künftigen Ausgestaltung der EU-Budgethilfe wurde in den letzten Monaten mit Hilfe eines EU-weiten Konsultationsprozesses die Budgethilfe und die Möglichkeiten ihres Einsatzes zur Diskussion gestellt.

Der Maßstab von Transparenz, Governance und Eigenverantwortlichkeit wird streng an die Vergabe von Budgethilfe gelegt. Umstritten ist in der politischen Diskussion, wann und in welchem Umfang Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit, demokratische (z.B. Parteien- und Gewerkschafts-) Infrastruktur und staatliche (z.B. Verwaltungs-) Infrastruktur Voraussetzung für Zusammenarbeit und vor allem für Budgethilfe sein müssen. Die im EU-Grünbuch aufgeworfene Frage, ob ein Gesamtpaket an Unterstützung den eigenverantwortlichen parlamentarischen Umgang mit dem Budget und gute Regierungsführung sowie ‚ownership‘ der Bevölkerung fördern kann, stellt sich vor allem bei schwachen oder fragilen Staaten und ihren Regierungen, Parlamenten und der Zivilbevölkerung. Budgethilfe soll die nationalen Haushaltsprozesse stärken, in denen sich die Regierungen gegenüber ihren Parlamenten und ihren Bürgerinnen und Bürgern stärker verantworten müssen. Im Rahmen von nachhaltiger Entwicklung und wirksamer Entwicklungspolitik sollte und könnte Budgethilfe eine Stärkung der Demokratie, der gewählten Parlamente und der Einbeziehung der Bevölkerung gewährleisten.

Der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages hat sich in den vergangenen Jahren mehrfach intensiv mit der Frage der Budgethilfe befasst. Die Anhörung soll dazu beitragen herauszufinden, welchen Vorteil das

Instrument der Budgethilfe mit sich bringt und wo mögliche Verbesserungen liegen können. Hierbei sollen sowohl die nationalen als auch die EU-Programme näher beleuchtet werden. Außerdem gilt es zu erörtern, wie neue Ansätze bei Vergabe und Ausgestaltung der Budgethilfe aussehen können, die eine größere Wirksamkeit und Kohärenz beim Einsatz dieses Instruments versprechen.

Ablauf

Die Anhörung soll in zwei Teile (je 60 Minuten) gegliedert werden. Zu I sollten drei Sachverständige, zu II zwei Sachverständige benannt werden, die einen Input von sieben bis zehn Minuten geben. Hieran schließen sich Fragen der Fraktionen an.

I. Budgethilfe, Governance und Zivilgesellschaft

In der ersten Runde soll die Ausrichtung der Budgethilfe an Kriterien, wie „Good Governance“ und deren Überprüfbarkeit untersucht werden. Dabei sollen auch neue innovative Ansätze in der Budgethilfe vorgestellt und diskutiert werden. Wie viel Budget von außen ist in Entwicklungsländern verantwortbar? Es ist zum anderen die Frage, ob im Rahmen eines koordinierten Budgethilfeansatzes mit gut definierten Zwischenzielen durch begleitende Unterstützung wie den Aufbau transparenter parlamentarisch kontrollierter Haushaltsführung und effizienter Verwaltung sowie Einbeziehung der lokalen Ebenen der Korruption vorgebeugt und Governance und Ownership erreicht werden können. Welche Wirkung kann ein Budgethilfeansatz entfalten, dessen Mittelauszahlung an die Erreichung von Zwischenzielen gekoppelt ist und damit Teile der Budgethilfe erst nach Erzielung von Ergebnissen gezahlt werden?

Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und die Stärkung demokratisch gewählter Parlamente ist ein wichtiges Anliegen deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Die jüngsten Entwicklungen in Nordafrika und Nahost zeigen Stärken und Schwächen zivilgesellschaftlicher Demokratiebestrebungen in Richtung einer guten Regierungsführung. Auch für solche Gesellschaften mit gut ausgebildeten, aber arbeitslosen Jugendlichen, mit Menschen, die ihr Land verändern wollen, stellt sich die Frage, ob Budgethilfe den Transformationsprozess fördern kann.

Sachverständige:

Stefan Leiderer (DIE), EU-Evaluierung Budgethilfe Sambia

Andrea Kolb, Länderreferentin West- und Zentralafrika, Konrad-Adenauer-Stiftung

Adriano Novunga, Center for Public Integrity, Mosambik

II. Budgethilfe und Geberharmonisierung

In der zweiten Runde soll diskutiert werden, welchen Beitrag Budgethilfe zur Geberharmonisierung leisten kann bzw. schon leistet. Selbst zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten sowie zwischen den Ressorts in den einzelnen Mitgliedstaaten und in der EU sind bisher Information und Koordinierung über Entwicklungsmaßnahmen trotz internationaler Absprachen schwierig. Wie können nationale und EU-Programme besser aufeinander abgestimmt werden? Konterkarieren viele verschiedene Ansätze nicht die geforderte Wirksamkeit in der EZ? Wie sieht es mit den Kapazitäten von Entwicklungsländern aus, viele verschiedene Geber und ihre Programme in nationale Programme umzusetzen? Wie viel Zeit und Energie wird auf die Koordinierung der Geber verwendet und wie können diese Absprachen effizient und ressourcensparend eingesetzt werden? Und vor dem Hintergrund der internationalen Vereinbarungen von Paris und Accra stellt sich zudem die Frage, ob Budgethilfe an den Strukturen, Strategien und Systemen der Partner ausgerichtet ist und verbesserte Strukturen berücksichtigt. Welche „best practices“ gibt es auch aus anderen Ländern?

Sachverständige:

Christoph Rauh, Leiter Referat Entwicklungspolitik, EU-Vertretung Brüssel

Anthony Smith, DFID

Beginn der Sitzung: 11.20 Uhr

Die Vorsitzende: Wir kommen jetzt zur öffentlichen Anhörung. Ich bitte alle Gäste sich zu platzieren, damit wir die Türen schließen können. Ich bitte auch vielmals um Entschuldigung bezüglich der Verspätung. Aber heute hat sich leider die Tagesordnung aufgrund der aktuellen Gegebenheiten, weil wir einen neuen Tagesordnungspunkt mit aufgenommen hatten in unserer Sitzung, leider ein bisschen verschoben. Deswegen bitte ich auch bei unseren eingeladenen Gästen nochmals um Entschuldigung. Ich möchte Sie, wie gesagt, herzlich begrüßen. Ich bedanke mich für Ihr Zuhören bei der öffentlichen Anhörung zum Thema „Budgethilfen“. Ich werde Sie jetzt nicht extra vorstellen und bitte Sie sich vielleicht ganz kurz vorzustellen, weil wir auch Gäste auf der Empore haben, wenn Sie nachher das Wort haben. Wir haben Herrn Dr. Klingebiel hier, wir haben Frau Andrea Kolb hier, wir haben Herrn Stefan Leiderer hier, wir haben Herrn Marcelo Mosse hier. Sehr bedauere ich, dass Mister Antony Smith abgesagt hat und Herr Viktor Manuel da Silva Caldeira vom Europäischen Rechnungshof, der Präsident. Aber vielleicht ist es auch an uns, nächstes Mal ein bisschen zügiger einzuladen, weil zwei Wochen vorher ist arg knapp. So dass wir dann auch wirklich die guten Sachverständigen hier dazu bekommen.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, wenn man das Thema auf der Tagesordnung sieht, ist es ein Thema, was uns sehr oft im Ausschuss beschäftigt. Es wird sehr kontrovers diskutiert von vielen: von Organisationen, auch innerhalb der Regierung, innerhalb der Parlamentarier. „Segen oder Fluch Budgethilfe“ sagt man sehr oft. Oft sagt man auch „Okay, das ist eine Einladung zum Missbrauch, wenn man hier Budgethilfe gibt.“ Wir kennen alle die Pariser Erklärung 2005, wo man gesagt hat, mehr ergebnisorientierte Eigenverantwortung, mehr gegenseitige Rechenschaftspflichten in diesen Bereich, mehr Harmonisierung der Geberländer, was auch ein ganz wichtiger Punkt ist. Wir hatten zu diesem Thema in letzter Zeit Herrn Banerji hier, der uns gesagt hat, es geht nicht um das ob, sondern es geht um das wie der Budgethilfe und ich glaube, da hat er auch einen wichtigen Punkt mit angesprochen. Die Regierung ist aktiv geworden, wenn man Malawi anschaut zum Beispiel, wo es darum geht, lesbische Beziehungen unter Strafe zu stellen und um Einstellung der Pressefreiheit. Da hat man dann gesagt, es kommt zu einer Halbierung. Ich glaube, das ist auch der richtige Weg und ich begrüße, dass Westerwelle hier einen Brief geschrieben hat, an Frau Ashton, wo er klar Stellung bezogen hat und auch strengere Maßstäbe in diesem Bereich angemahnt hat.

Das sind nicht geringe Mittel, die von der Europäischen Union ausgegeben worden sind. Allein 2003 bis 2009 waren es 13 Milliarden und jetzt bis 2013 nochmal 11 Milliarden. Wir hatten gestern gehört, dass die IDA einen ganz großen Bereich auch hinsichtlich Budgethilfe in die Hand nimmt. Es sind vom EU-Rechnungshof aber Schwachstellen aufgeführt worden, da möchte ich im Einzelnen nicht drauf eingehen. Ich nehme an, dass Sie das in einer Diskussion oder einer Stellungnahme auch nochmal explizit hier ansprechen werden. Wir haben heute Morgen im Obleutegespräch festgelegt, wir wollten nämlich ursprünglich Teil 1 und Teil 2 machen, aber wir haben uns geeinigt, dass wir es zusammenlegen in nur einem Teil. Es geht um die Voraussetzungen Budgethilfe, um die Evaluierung, um die Einbeziehung der Zivilgesellschaft, um den Transformationsprozess. Und vom Teil 2 dann die Harmonisierung der beteiligten Geber, also zwischen den nationalen Ressourcen, den Mitgliedsstaaten in Europa und Europa insgesamt.

Ich gebe jetzt unseren Gästen das Wort. Ich bitte hier um Ihre Eingangsstatements in diesem Bereich. Danach würde sich eine Fragerunde anschließen von den Kollegen und danach kommen von den eingeladenen Sachverständigen auch die Antworten. Und nochmals, wie eingangs gesagt, würde ich mich freuen, wenn Sie sich kurz vorstellen. Dann muss nicht ich das machen, sondern Sie selber sagen kurz, woher Sie kommen, in welchem Bereich Sie aktiv sind. Ich mache das auch gern, weil wir immer sehr viele Gäste auf der Empore haben, die dann gleich wissen, wer hier das Wort ergreift. Jetzt möchte ich noch ganz herzlich den Botschafter aus Namibia begrüßen. Ich freue mich ganz herzlich, dass Sie da sind und wünsche Ihnen auch eine interessante Veranstaltung. Wir fangen an von links nach rechts. Ich gebe Ihnen das Wort für Ihr Statement. Vielen Dank.

Marcelo Mosse (Centro de Integridade Publica de Mocambique (CIP), Executive Director of Center For Public Integrity): Guten Morgen, mein Name ist Marcelo Mosse aus Mosambik. Ich arbeite für eine kleine NGO, das Zentrum für staatliche Integrität. Ich habe eigentlich kein Statement im klassischen Sinne vorbereitet. Ich wollte eigentlich nur einige Anmerkungen hier machen, die aus meiner Sicht wichtig sind, mit Blick auf die Lage in Mosambik. Die Budgethilfe hat positive Aspekte, aber auch negative Aspekte. Was die positive Seite angeht, so hat man in Mosambik gesehen, dass die Budgethilfen wirklich zu Verbesserungen geführt haben. Was die nationalen Prozesse angeht, heißt das, die Regierung ist jetzt besser in der Lage, eine

Planung durchzuführen, also es gibt mehr Planungssicherheit mit Blick auf die Armutsbekämpfungsstrategien. Nach unserer Auffassung haben die Budgethilfen auch zu Verbesserung beim Finanzmanagement geführt, insbesondere die Rolle der nationalen Institutionen. Auch unsere Institution, die jetzt die Haushaltsausführung analysiert und festgestellt hat, dass sich die Kapazitäten dort verbessert haben. Das heißt, es können jetzt auch Anliegen vorgebracht werden, insbesondere mit Blick auf Korruptionsbekämpfung oder Zweckentfremdung von Mittel, das kann jetzt besser identifiziert werden als zuvor. Und wir haben auch gesehen, dass dank der Budgethilfen die Regierung in der Lage ist, die Verwaltung der Mittel besser zu steuern und zu kontrollieren und auch die lokale Ebene einzubinden. Gerade auch was die natürlichen Ressourcen angeht, dort gibt es sehr viele Projekte in Mosambik, haben die Budgethilfen dazu geführt, dass die Ressourcen besser verwaltet und kontrolliert werden können. Außerdem haben wir festgestellt, dass die Budgethilfen dazu geführt haben, dass die Regierung mehr in Bildung und in das Gesundheitswesen investieren kann. Wir sehen also dort, dass sich der Zugang auch zur Arzneimittelversorgung oder gesundheitlichen Versorgung insgesamt verbessert hat. Also das sind so die positiven Aspekte. Ein ganz wichtiger positiver Aspekt ist auch die erhöhte Transparenz, also mehr Transparenz zwischen der Regierung und der Bevölkerung. Das heißt, die staatliche Politik ist transparenter geworden. Es gibt auch mehr Rechenschaftspflicht. Dann zu den kritischen, also weniger positiven Aspekten ist Folgendes festzustellen: Zunächst haben wir diesen Zusammenhang zwischen der Budgethilfe und aber auch der Gefahr der Verschwendung der Mittel. Man muss berücksichtigen, dass hier alle beteiligt sind. Der Haushaltsprozess selbst jedoch kommt natürlich von oben, also ist ein Topdown-Prozess, und das führt teilweise dazu, dass die Pläne von unten nicht ausreichend berücksichtigt werden und dann auch nicht entsprechend umgesetzt werden können. Ein weiterer kritischer Aspekt ist die Haushaltsaufstellung. Wenn der Haushalt dem Parlament zur Beratung vorgelegt wird, ist es nicht möglich, dass sich die Bevölkerung beteiligen kann. Sie kann keine Beiträge dazu machen, also sie können nicht ihre eigenen Prioritäten zum Beispiel mit einbringen. Außerdem gibt es natürlich Probleme bei der Haushaltsumsetzung oder Ausführung, insbesondere auf lokaler Ebene. Das hängt einfach mit den mangelnden technischen Kapazitäten zusammen, auch im Beamtenapparat. Hier fehlt es an technischen Kapazitäten für eine entsprechende Umsetzung des Haushalts. Hier brauchen wir mehr technische Unterstützung, um dieses Problem angehen zu können, damit dann wirklich auch die

entsprechenden Kapazitäten für eine angemessene Haushaltsausführung zur Verfügung stehen. Außerdem gibt es eine ganze Reihe von Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Beschaffungswesen, Ausschreibungen. Korruption ist und bleibt leider ein Thema in Mosambik, und hier gibt es natürlich Interessenkonflikte zwischen der Politik einerseits und der Wirtschaft andererseits, und das hat teilweise dazu geführt, dass die Korruption noch zugenommen hat. Ein ganz wichtiger Punkt, der bei uns diskutiert wird, ist die Tatsache, dass die Budgethilfen keinen Handlungsspielraum für mehr Rechenschaftspflicht auf nationaler Ebene geschaffen haben. Die Regierung ist den Geberländern gegenüber rechenschaftspflichtig, aber die Parlamentarier sind oftmals an der Diskussion gar nicht beteiligt, wenn es wirklich um wichtige Themen geht. Also hier gilt es, einen Weg zu finden, dieses Problem zu überwinden. Und damit möchte ich erst mal zum Schluss kommen, aber ich stehe dann gerne für Fragen zur Verfügung.

Stefan Leiderer (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)): Mein Name ist Stefan Leiderer. Ich arbeite am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik in erster Linie zu Fragen von Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit und öffentlichen Finanzen und in diesem Zusammenhang insbesondere zu Budgethilfen. Herzlichen Dank für die Einladung und für die Möglichkeit, hier zu sprechen. Wie Sie auch schon in Ihrer Einleitung sagten, Frau Wöhrl, ist Budgethilfe nach wie vor sicherlich das umstrittenste Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, und zwar nicht nur in Deutschland, sondern eigentlich durchaus in allen europäischen Geberländern. Es lässt sich in letzter Zeit beobachten, dass die Kontroverse, beziehungsweise die Konfliktlinie, zunehmend auch nicht mehr primär zwischen einzelnen Institutionen und Fraktionen in den einzelnen Geberländern stattfindet, sondern sich zunehmend auch zwischen einzelnen Gebern zeigt. Insbesondere in letzter Zeit eben auch durchaus zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten, unter anderem Deutschland und der Europäischen Kommission. Auch aus diesem Grund hat die Europäische Kommission ein Grünbuch vorgelegt, das aus meiner Sicht eigentlich die strittigen Punkte und Fragen um die Budgethilfe sehr gut zusammenfasst und darstellt. In meiner Stellungnahme möchte ich gerne auf die unterschiedlichen Ansätze der verschiedenen Geber im Umgang mit der Budgethilfe eingehen und versuchen, die zugrundeliegenden Ursachen dieser Kontroverse darzustellen. Und davon ausgehend eben die Konsequenzen auf einerseits die Wirksamkeit des Instruments zur Finanzierung von

Armutsreduktionsstrategien, umgekehrt aber eben auch auf die Wirksamkeit als Instrument zur Förderung von Good Governance, von Reformanstrengungen von Demokratie und nach Möglichkeit am Ende noch kurz den daraus resultierenden Handlungsbedarf skizzieren. Die Budgethilfe wird nach wie vor, und in jüngerer Zeit eben zunehmend wieder, kontrovers diskutiert, und das hat verschiedene Gründe. Zum einen ist das Instrument nach wie vor mit hohen treuhänderischen Risiken assoziiert, auch in der öffentlichen Debatte. Zum anderen sind es die langen und komplexen Kausalketten, die dazu führen, dass sich die Wirksamkeit des Instruments bislang nicht hinreichend belegen lässt, in dem Maße wie wir das gerne hätten. Es handelt sich aber bei dem Instrument nicht nur um ein hoch politisches, sondern eben auch um ein hoch politisiertes Instrument in den meisten Geberländern. Denn letztlich manifestieren sich an der Diskussion um die Budgethilfe auch ganz unterschiedliche Entwicklungsideologien, Paradigmen, aber auch Interessen einzelner Akteure, institutionelle und politische Interessen auf beiden Seiten der Geber-Nehmer-Beziehung. Dementsprechend können sich auch die Geber im Umgang mit dem Instrument nicht immer nur an den Prinzipien der Paris-Accra-Agenda orientieren, sondern sind niemals völlig frei von den heimischen politischen Agenden beim Ansatz der Budgethilfe. Und wie sich das auf die Wirksamkeit auswirkt, möchte ich am Ende kurz skizzieren. Zunächst aber handelt es sich dabei nun wirklich nicht um neue Konflikte und Konfliktpotenziale. Ich glaube, in letzter Zeit ist zunehmend klar geworden, dass es eigentlich ein tiefer liegendes Konfliktpotenzial im Rahmen der Budgethilfe zwischen Gebern gibt, und das hängt damit zusammen, dass es eben tatsächlich einen unterschiedlichen Umgang mit dem Instrument zwischen den Gebern gibt. Der derzeitige Kristallisationspunkt dieser Konfliktlinie scheint in der Debatte ein bisschen so zu sein, ob es eigentlich sinnvoll ist, konkrete Mindestanforderungen in den Bereichen Governance, Demokratie oder Wahrung der Menschenrechte für den Einstieg von Budgethilfe anzusetzen. Oder ob Budgethilfe eben nicht gerade in den Ländern, die besondere Defizite in diesen Bereichen aufweisen, eigentlich das richtige Instrument ist, um in den Entwicklungsprogrammen über die ländereigenen Strukturen zu unterstützen, diese Systeme entlastet und gestärkt werden und letztlich eben auch Anreize gesetzt werden, um tiefgreifende Reformen umzusetzen. Diese Frage wird derzeit vor allem zwischen den Mitgliedsstaaten der EU, aber vor allem auch eben zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten und der Kommission, und in meiner Wahrnehmung, besonders zwischen der Bundesregierung und der Kommission,

kontrovers diskutiert. Wenn man sich das beispielsweise anschaut, das BMZ setzt klare Mindestanforderungen in den Bereichen Governance, treuhänderische Risiken, makroökonomische Rahmenbedingungen. Im Gegensatz dazu orientiert sich die Kommission zwar im Prinzip an ähnlichen Einstiegskriterien, verfolgt aber explizit den sogenannten dynamischen Ansatz. Das heißt, es werden keine Mindestanforderungen formuliert, sondern die Kommission verlässt sich bei ihren Einstiegsentscheidungen primär auf eine Einschätzung der Entwicklungstendenzen, auf den politischen Willen der Partnerseite, ob denn Reformen in diesen relevanten Bereiche auch verfolgt werden oder nicht. Die Kommission argumentiert eben, dass gerade im Bereich Governance, Wahrung der Menschenrechte, Mindestanforderungen eigentlich für alle Formen der EZ, also der Entwicklungszusammenarbeit, gelten sollten und nicht spezifisch nur für das Instrument der Budgethilfe. Dementsprechend setzen sie da auch keine expliziten Mindestanforderungen an, die dann noch mal gesondert für die Budgethilfe geprüft werden. Es ist aber wichtig zu sehen, dass diese unterschiedliche Auffassung zwischen Gebern, wie das Instrument einzusetzen ist, weit über diese unterschiedlichen Standpunkte hinausgeht und sich diese Dichotomie eben nicht nur zwischen Mitgliedsstaaten und Kommission, sondern auch unter den Mitgliedsstaaten vollzieht. Das hätte sicher Anthony Smith gut belegen können, wenn er gekommen wäre. Ich möchte noch ausführen, dass diese Konfliktlinie, die ich da sehe, weit über diesen Punkt der unterschiedlichen Einstiegskriterien hinausgeht, und auch das lässt sich eigentlich ganz gut daran illustrieren, wenn man so den Umgang der Bundesregierung und der Europäischen Kommission mit dem Instrument vergleicht. Was die explizite Zielsetzung angeht, so formuliert das BMZ beispielsweise drei klare Ziele: ein Governance-Ziel, das heißt die nachhaltige Stärkung von Institutionen, ein Effektivitäts- und Effizienzziel, das heißt die Steigerung der Wirksamkeit der gemeinsamen Geberbeiträgen, und letztlich auch ein Finanzierungsziel, das heißt die Finanzierung der Millennium Development Goals über Budgetfinanzierung. Im Gegensatz dazu formuliert die Europäische Kommission ganz andere Ziele und differenziert auch zwischen mittelfristigen und kurzfristigen Zielen, wobei die mittelfristigen Ziele eigentlich denen des BMZ sehr ähnlich sind, das heißt Unterstützung von Armut- und Entwicklungsstrategien und Reformpolitiken. Kurzfristig können aber aus Sicht der Kommission Budgethilfen auch dafür eingesetzt werden: für Stabilisierung, für Rehabilitierung in Postkonfliktsituationen oder nach Naturkatastrophen. Ich sehe, die Zeit ist etwas fortgeschritten, deshalb mache ich

diesen Teil etwas kürzer. Die Unterschiede im Umgang mit dem Instrumentarium zeigen sich letztlich in allen Aspekten des Einsatzes des Instrumentariums, also was die Länderselektion angeht, was auch die Auszahlungskonditionen und Formen angeht. Die Bundesregierung leistet beispielsweise ihre Budgethilfe primär im Rahmen von jährlichen fixen Tranchen, die letztlich sich ausschließlich an den wesentlichen Grundsätzen, also den Underline Principles, orientieren. Die Europäische Kommission leistet zunehmend Sektorbudgethilfe, zahlt fixe und variable Tranchen aus, die sich in ihrer Höhe dann eben auch aus der Erfüllung einzelner Leistungsindikatoren durch die Partnerregierungen ergeben, und die zunehmend bemüht ist, auch längerfristige Zusagen für Budgethilfe im Dreijahres- und Sechsjahresrhythmus zu machen. Über die Summen sind Sie im Zweifelsfall informiert: im bilateralen deutschen Bereich bewegen wir uns da in der Regel deutlich unter zehn Prozent der bilateralen EZ. Die Kommission hat im 10. EDF, ich glaube, 44 Prozent der Mittel für Budgethilfe vorgesehen. Also auch hier ein qualitativ wirklich starker Unterschied. Warum ich Ihnen diese Details ausführe, ist letztlich der Punkt, den ich deutlich machen will, dass es wirklich einen deutlichen Unterschied im Umgang mit dem Instrument gibt, der sich nicht nur an der Frage der Einstiegskriterien kristallisiert, sondern der letztlich eine zugrunde liegende Ursache hat, die sehr viel weiter geht und die sich letztlich auf die Wirksamkeit der Budgethilfe auswirkt. Der zugrundeliegende Grund aus meiner Sicht ist, dass es nach wie vor zwischen den Gebern eigentlich keinen echten Konsens darüber gibt, was mit dem Instrument eigentlich primär erreicht werden soll. Das heißt, ob es nun primär ein Instrument zur Finanzierung der Millennium Development Goals sein soll oder doch primär ein Instrument, mit dem Anreize geschaffen werden sollen für Governance-Reformen, für Demokratisierung, für bessere Wahrung der Menschenrechte etc. Dabei geht man üblicherweise bei dem Instrument der Budgethilfe davon aus, dass diese Ziele eigentlich komplementär sind, das heißt, indem wir über die ländereigenen Systeme finanzieren und die Armutsreduktionsstrategien finanzieren, stärken wir die Systeme, entlasten sie, nutzen heimische Systeme und somit begünstigen sich Governance-Ziel und Finanzierungsziel gegenseitig. Wenn man sich das aber in der Praxis anschaut, findet diese komplementäre Zielbeziehung nicht immer statt. Nun könnte man sagen, dass sich diese Frage nach den Einstiegskriterien letztlich darauf reduziert - diese berühmte Frage nach der Henne und dem Ei - was denn nun zuerst da sein muss, die guten Bedingungen oder ob eben im Zuge der Umsetzung der Budgethilfe sich die

Governance verbessert. Und dass man das letztlich natürlich dem einzelnen Geber überlassen kann, wie er das für sich sieht und dementsprechend mit den Wirkungen auf die eigene Wirksamkeit leben muss. Es zeigt sich aber, dass in der Praxis diese komplementäre Zielbeziehung häufig in eine konfliktive Zielbeziehung umschlägt und sich das dann auf die Wirksamkeit der gesamten Budgethilfebeiträge und nicht nur der einzelnen Geber auswirkt.

Um das zu illustrieren, ist das Beispiel Sambia ein sehr gutes, wo es beispielsweise im Jahre 2009 einen Korruptionsskandal im Gesundheitssektor gab, der wohlgerne von heimischen Institutionen aufgedeckt und verfolgt wurde. Hier zeigte sich aber in der Reaktion der Geber der grundsätzliche Interessensgegensatz oder das grundsätzlich unterschiedliche Verständnis des Instruments. Beispielsweise haben Holland und Schweden als Reaktion auf diesen Korruptionsskandal ihre Budgethilfe eingestellt, ausgesetzt als Signal an die Regierung, dass die Geber mit den Governance-Entwicklungen nicht zufrieden sind. Gleichzeitig sind sie aber auch relativ offen damit umgegangen, auch gegenüber den Partnern, dass das teilweise ein Signal primär an die eigene Öffentlichkeit und die eigenen Parlamente war, um dort das Signal zu setzen, dass eben keine Toleranz für Korruption beim Einsatz von Budgethilfe akzeptabel ist. Andere Geber haben diesen Korruptionsskandal in Sambia ganz anders bewertet und dementsprechend hat beispielsweise die Europäische Kommission relativ kurz danach zusätzliche 30 Millionen Euro aus ihrer Tranche zur Überwindung der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise ausbezahlt. Man kann sich natürlich vorstellen, dass angesichts solcher inkohärenter Geberreaktionen der Hebel des Instruments als Governance-Instrument relativ schwach ist und gleichzeitig natürlich auch die Finanzierungsfunktion durchaus unterminiert wird, wenn diese Mittelzuflüsse nicht planbar für die Empfängerregierung sind. Der Fall Sambia ist aber sicher nur ein Beispiel für solche Inkohärenzen in der Geberkoordination und in der Geberreaktion auf Governance-Entwicklungen, die letztlich überall dort, wo die Partnerkapazitäten zu Geberkoordinierung schwach sind, auftreten und die aber auch über diese formalisierte Geberkoordination und Arbeitsteilung, wie wir sie in der Paris-Accra-Agenda sehen, nicht gelöst werden können. Letztlich geht es hierbei nicht um eine Harmonisierung auf der Prozessebene, sondern primär um eine tatsächlich inhaltliche Frage. Eine Minute, dann bin ich wirklich fertig.

Gut, aus meiner Sicht geht es eben tatsächlich um eine inhaltliche Klärung dieser Frage, was Budgethilfe nun primär ist, also Finanzierungsinstrument oder

Governance-Instrument. Das ist nicht nur eine rein akademische Frage, sondern tatsächlich eben relevant für die Wirksamkeit. Aus konzeptioneller Sicht gibt es dafür kein Richtig oder Falsch, sondern das lässt sich nur empirisch belegen. Aus diesem Grund finden derzeit mehrere Evaluierungen der Budgethilfe statt, auch auf Initiative der Kommission. Wir führen im Augenblick gemeinsam mit der KfW im Auftrag des BMZ eine Evaluierung in Sambia durch, wo wir eben versuchen genau diese Evidenz zu schaffen, um zu verstehen, was denn nun tatsächlich die Wirkungsmechanismen sind. Deshalb wäre auch mein Appell an Sie, verehrte Abgeordnete, diese Evidenz abzuwarten, bevor Entscheidungen betrieben werden über den Umgang mit Budgethilfe, wie wir es in einigen anderen Ländern sehen. Mein letzter Satz. Letztlich kann Budgethilfe natürlich beides leisten. Es liegt aber natürlich daran, wie die Geber wirklich damit umgehen und wie gut sie sich harmonisieren, und das erfordert eben auch den Verzicht auf eigene Sichtbarkeit und auch auf eigene Gestaltungsspielräume. Sorry, dass das zu lang war. Danke.

Die Vorsitzende: Es war zu lang, aber nichtsdestoweniger vielen Dank für die Ausführungen. Wir müssen um Viertel vor Eins schließen, weil wir eine Gedenkminute haben im Plenum, und die Kollegen haben bestimmt sehr viele Fragen an Sie. Frau Kolb, bitte.

Andrea Kolb (Konrad-Adenauer-Stiftung, (KAS)): Mein Name ist Andrea Kolb, ich arbeite für die Konrad-Adenauer-Stiftung hier in Berlin und bin dort verantwortlich für die Länder in West-, Zentral- und Ostafrika. Zuvor habe ich selbst einige Jahre in Zentralafrika gearbeitet, insbesondere in Ruanda. Ich bedanke mich für die Einladung, heute hier referieren zu dürfen als Vertreterin einer politischen Stiftung, für die Budgethilfe natürlich kein Instrument der Entwicklungszusammenarbeit ist. Wir beobachten jedoch in vielen Ländern, in denen wir tätig sind, Wirkungen dieses Instruments und in Mosambik sind wir mit Begleitmaßnahmen zur Budgethilfe in Zusammenarbeit mit der KfW tätig.

Aus Zeitgründen werde ich heute nur zwei Kernthemen behandeln: Erstens die Begleitmaßnahmen und Zweitens die Kopplung der Mittelauszahlung in Zwischenziele. Gestern wurde Ihnen bereits eine etwas ausführlichere Ausarbeitung meines Statements zugeschickt. Heute werde ich mich nur auf diese zwei Themen konzentrieren. Am Ende fasse ich meine Ausführungen in einigen Empfehlungen

zusammen, und im Wesentlichen beziehe ich mich auf Erfahrungen mit afrikanischen Ländern.

Zu Begleitmaßnahmen. Begleitmaßnahmen für Budgethilfe können in der Tat der Korruption vorbeugen, gute Regierungsführung und Ownership fördern. In einigen Ländern, in bestimmten Kontexten, wenn sich Partnerregierung und deren Kontrollorgane tatsächlich demokratisch verhalten. Eine wesentliche Voraussetzung für eine entwicklungspolitisch wirksame Budgethilfe sind erstens demokratische Parlamentarier, zweitens unabhängige Rechnungshöfe und drittens eine partizipierende Zivilgesellschaft, die das Budget kontrollieren. In den meisten der derzeitigen Budgethilfeempfängerländer mangelt es jedoch an demokratischen Bewusstsein. Diese Erkenntnis und auch die hohe Korruption hat in den letzten Jahren wohl dazu geführt, dass die große Anfangseuphorie um die Budgethilfe zurückgegangen ist, obgleich es einige positive Entwicklungen, insbesondere im wirtschaftspolitischen Bereich gibt. Seit 2007 wurden in fast allen Budgethilfsländern umfangreiche Reformen eingeleitet, die zu starken Steigerungen in der Rangfolge des Doing-Business-Index der Weltbank geführt haben. Jedoch ist dieser Doing-Business-Index insofern irreführend, als dass er im Wesentlichen ausländische Kapitalinvestitionen berücksichtigt. Aber inwiefern Rahmenbedingungen für einheimische Unternehmen verbessert werden und zwar auch für diejenigen, die der Regierung nicht nahe stehen, wird nicht untersucht. Diese Art von Günstlingswirtschaft ist zum Beispiel in Ruanda ein Thema. Der Erfolg der Budgethilfe hängt von einem Mindestmaß an demokratischer Kontrolle ab. Wenn Entscheidungsträger und Ansprechpartner für die Geber nur die jeweiligen Regierungen sind, stützt Budgethilfe vor allem zentrale Strukturen. Dies ist besonders problematisch in Ländern, in denen es so gut wie keine politische Opposition gibt, wie beispielsweise in Ruanda. Aus ordnungspolitischer Sicht ist daher zu prüfen, ob auch ausreichend Maßnahmen zur Stärkung der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft umgesetzt werden. Begleitmaßnahmen müssen auf zwei Ebenen stattfinden. Auf der Seite der Regierung und auf der Seite der Kontrollorgane, sowohl auf nationaler als auch auf dezentraler Ebene. Es macht Sinn, dass Deutschland nur in den Ländern Budgethilfe leistet, in denen es auch mit Programmen und Projekten tätig ist, denn nur so kann Deutschland eine begleitende Förderung gewährleisten. Begleitmaßnahmen können im Rahmen der deutschen TZ und der politischen Stiftungen durchgeführt werden. Bislang kommt der deutschen TZ und den politischen Stiftungen dabei jedoch eine noch zu geringe Rolle

zu. In einigen Ländern werden derart ergänzende Tätigkeiten in Zusammenarbeit mit der KfW bereits durchgeführt, wie beispielsweise in Ghana durch die GIZ oder in Mosambik durch die Konrad-Adenauer- und die Friedrich-Ebert-Stiftung. Jedoch werden diese Potentiale der ergänzenden Tätigkeiten bisher keineswegs zu Genüge ausgeschöpft. Am 9. Juli 2009 hat in unserer Stiftung in Berlin ein Abstimmungsgespräch zwischen der KfW und den politischen Stiftung stattgefunden, bei dem es um eine stärkere Zusammenarbeit im Rahmen der Budgethilfe ging. Nach langen Verhandlungen konnte jedoch keine Lösung darüber gefunden werden, über welche administrativen Wege die politischen Stiftungen auf Mittel der KfW für Begleitmaßnahmen zugreifen können. In Mosambik hatte damals eine solche Kooperation im Rahmen der Budgethilfe zwischen KfW und KAS erstmals getestet werden sollen. Alternativ führt die KAS dort nun mit Unterstützung aus dem Studien- und Beratungsfond der KfW Maßnahmen für Parlamentarier zu Haushaltsfragen durch, auf nationaler und dezentraler Ebene. Konkret bedeutet es, dass die KfW Referenten zum Thema Haushalt finanziert und die KAS die Schulung gestaltet und bezahlt. Bisher ist jedoch eine breitenwirksame Zusammenarbeit an administrativen Verfahrensschwierigkeiten gescheitert. Zukünftig ist es sinnvoll, Begleitmaßnahmen bereits in den Planungsprozessen mit der Partnerregierung zu integrieren. Das gilt auch für die EU Budgethilfe. Hierbei stellt sich jedoch die Frage, durch welche Mittel Fördermaßnahmen für das Parlament, oppositionelle Parteien und zivilgesellschaftliche Organisation finanziert werden können. Für die Unterstützung nicht-staatlicher Akteure ist Hilfe in Form von Budgethilfe eher ungeeignet. Selbst bei zweckgebundener sektoraler Budgethilfe ist es fraglich, nach welchen selektierenden Kriterien die Partnerländer zivilgesellschaftliche Organisationen und Parteien für Fördermaßnahmen auswählen würden. Das bedeutet, dass Begleitmaßnahmen durch Zuwendungsgeber zusätzlich finanziert werden müssen, beispielsweise über Treuhandfonds. In jedem Falle sollte es innerhalb jeder Budgetfinanzierung eine Programmkomponente für Begleitmaßnahmen geben. Die Einbeziehung und Fortbildung lokaler Ebenen ist dabei grundlegend, insbesondere im Hinblick auf die in vielen Ländern durchgeführten Dezentralisierungsprozesse. Auch hier könnten politische Stiftungen und die TZ eine wichtige Rolle im Rahmen von Begleitmaßnahmen spielen. Korruption und Missbrauch wird es weltweit immer geben, besonders in Afrika. Eine wichtige Begleitmaßnahme der TZ und der politischen Stiftungen wäre daher die Förderung der öffentlichen Auseinandersetzung über die

Haushaltsführung und die Finanzkontrolle. Für den Wiederaufbau fragiler Staaten ist Budgethilfe kein geeignetes Instrument, denn hier fehlen die genannten Rahmenbedingungen, in denen Budgethilfe wirksam werden kann. In schwachen Staaten, mit ansatzweise funktionierenden Strukturen, kann Budgethilfe Wirkung entfalten, wenn sie als Anlass und Anreiz für die Ausübung von Rechenschaftspflicht betrachtet wird. Aber auch hier gilt, dass Strukturen tatsächlich demokratisch ausgerichtet sein müssen, damit Budgethilfe nicht zu Missbrauch und Günstlingswirtschaft führt.

Unter diesem Gesichtspunkt, meine Damen und Herren, müssen zum Beispiel Ruanda und Burundi betrachtet werden. Die Politik der ruandischen Regierung weist in einigen Punkten eindeutige Demokratiedefizite auf, beispielsweise dass Oppositionsparteien systematisch klein gehalten wird und dass das Parlament zuvor getroffene Entscheidungen meist nur absegnet. In Burundi wird die fast allgegenwärtige Korruption nicht wirklich effizient bekämpft.

Zur Kopplung der Mittelauszahlung an die Erreichung von Zwischenzielen. Die nicht neue Kopplung an Zwischenzielen, das heißt Budgethilfe als eine Art Prämie für demokratische und gute Regierungsführung zu vergeben, ist sinnvoll, denn die Erfahrung hat gezeigt, dass Zusagen des Partnerlandes zu Reformen alleine nicht ausreichen. Sie ist dann sinnvoll, wenn die Überprüfung der Zielerreichung präzise, objektiv und politisch neutral verläuft. Dafür werden zwei Dinge benötigt: eine differenzierte Evaluierung und ein differenzierter politischer Dialog. Der Akzent liegt auf ‚differenziert‘. Bisher wird dieser Politikdialog oft zu pauschal geführt, kritische Themen werden gerne außen vor gelassen. Wenn ein Vorteil der Budgethilfe jedoch die stärkere Mitsprachemöglichkeit sein soll, dann muss dieser auch tatsächlich genutzt werden. Bei den Dialogverfahren im Rahmen der Budgethilfe müssen die politischen Prozesse in den Partnerländern und die Frage der Ownership der Bürger differenziert, das heißt auch länderspezifischer, diskutiert werden, wie übrigens auch beim ohnehin stattfindenden Politikdialog, der der gesamten Zusammenarbeit zwischen Geberländern und Partnerland zugrundeliegt.

In Ghana gibt es beispielsweise andere Probleme, nämlich makroökonomische, als in Burkina Faso, wo gute Regierungsführung, Korruptions- und Betrugsbekämpfung etc. zentral behandelt werden müssen. Für einen differenzierten länderspezifischen politischen Dialog bedarf es qualifiziertes Personal seitens der Geber. Das grundlegende Problem ist aber, dass den meisten Gebern ausreichend erfahrenes

Personal hierfür fehlt. Fachkompetent sind vor allem diejenigen auf Geberseite, die mehrere Jahre vor Ort gelebt haben und in der Lage sind, die Demokratie nicht nur an quantitativen Indikatoren festzumachen. Deutschland verfügt über Entwicklungsinstitutionen mit langjähriger Projekterfahrung in der sektoralen Expertise, dazu zählen nicht nur die bilateralen Institutionen, sondern auch die politischen Stiftungen. Die Expertise dieser Institutionen sollte in den internationalen Gremien noch systematischer für Finanzierungsentscheidungen und auch für den politischen Dialog genutzt werden. Die Bundesregierung könnte in diesem Rahmen auch stärker mitsprechen, wenn mit der jeweiligen Partnerregierung Begleitprogramme vereinbart werden. Letztlich könnte Deutschland so auch mehr Eigenverantwortung für seine eigenen Gelder übernehmen. Immerhin zahlt die Bundesrepublik 20 Prozent der EU-Budgethilfe. Die Mittelauszahlung sollte aber nicht nur an die Erreichung von Zwischenzielen gekoppelt werden, sondern auch an konkret formulierte Konditionen.

Die Vorsitzende: Vielen Dank Frau Kolb. Ich wollte jetzt nicht abrechnen. Aber was wir schriftlich vorab bekommen haben, das haben die Kollegen vorliegen. Und die interessierten Kollegen, die also hier sind, die lesen das auch ja vorher und haben deshalb Fragen zu Ihren Stellungnahmen, die Sie abgegeben haben. Deswegen kommen wir auch zu einer Anhörung zusammen. So, und jetzt Herr Klingebiel, KfW.

Dr. Stephan Klingebiel (Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) Kigali): Dankeschön. Sehr geehrte Frau Ausschussvorsitzende, sehr geehrte Mitglieder des Deutschen Bundestages, sehr geehrte Damen und Herren, mein Name ist Stephan Klingebiel. Ich bin für die KfW seit Mitte 2007 in Kigali, Ruanda, tätig, dort als Büroleiter und auch zuständig für die Budgethilfe, einschließlich einer Begleitmaßnahme zum öffentlichen Finanzmanagement.

Ich möchte in meinem Teil auf die Fragen zum zweiten Teil der Anhörung „Geberharmonisierung“ gerne eingehen vor dem Hintergrund des Länderfalls Ruanda. Weil man natürlich anhand von solchen konkreten Länderfallerfahrungen, denke ich, einige interessante allgemeine Schlussfolgerungen ziehen kann und ich freue mich natürlich auch, dass ich eine Reihe von Abgeordneten des Bundestages hier wiedersehen darf, die diesen Länderfall schon selber haben kennenlernen dürfen. Ich möchte das in zwei Schritten tun, zum einen auf die Wirkung der Budgethilfe in Ruanda

und zum zweiten auf den spezifischen Kontext Geberharmonisierung im Rahmen von Budgethilfe eingehen.

Ich möchte etwas grob vier Wirkungen, die aus meiner Sicht in Ruanda festzustellen sind, hier gerne nennen. Mein erster Punkt ist und den sollte man nicht unterschätzen, dass eben Budgethilfe erst einmal einen relevanten Beitrag leistet, damit ein Land wie Ruanda mit einer sinnvollen Entwicklungsstrategie überhaupt befähigt wird, diese Entwicklungsstrategie auch umzusetzen. Wenn Sie sich das einmal ansehen, haben wir in Ruanda eine Situation, wo der Haushalt insgesamt noch sehr klein ist. 1,2 Milliarden Euro derzeit für das laufende Haushaltsjahr, das ist eine kleine Kommune in Deutschland. Da leisten wir mit allgemeiner und sektoraler Budgethilfe, alle Geber zusammen, etwa 20 bis 25 Prozent dazu bei. Gleichzeitig, und das ist uns eben auch wichtig, haben wir einen intensiven Dialog mit der Regierung zur Frage Eigeneinnahmen, also wie sehen die Eigenanstrengungen aus. Und da können wir nachher auch noch darauf eingehen, da unternimmt die ruandische Regierung einiges. Zweite Wirkung: Umsetzung von Reformpolitiken, dass wir eben im Rahmen von Budgethilfe einen guten Ansatz haben, um dafür zusätzliche Anreize zu geben. Ich will Ihnen drei wichtige Stichpunkte geben, wo ich glaube, dass wir da wirklich im Dialog mit der Regierung in so eine Richtung mitwirken: Armutsorientierte Haushaltsgestaltung, öffentliches Finanzmanagement und Rahmenbedingungen, nicht zuletzt für den Privatsektor. Sie sprachen schon gerade mal den Doing-Business-Report an. Ich denke wie bei allen Indizes sind die Indizes natürlich nie perfekt, aber ich kenne kein Land, was nicht versucht, seine Platzierung zu verbessern in dem Ranking, - auch europäische Länder. Und da hat Ruanda bei den letzten zwei Runden enorme Fortschritte gemacht. Es gibt ein wichtiges Instrument zur Erfassung der Fähigkeiten im Bereich öffentliches Finanzmanagement, PEFA nennt sich das. Da haben wir auch die Möglichkeit zu vergleichen, zwischen 2007 und 2010, was internationalen Standards entspricht, auch da können wir zum Beispiel sehr gute Erfolge nachweisen. Das heißt nicht, dass alles paradiesisch ist; das ist nie der Fall. Aber ich sage mal, vom Grundsatz her, in welche Richtung sich das entwickelt, ganz klar ein Commitment in Richtung Entwicklungsorientierung, und wir tragen dazu bei.

Dritter Punkt, ich glaube, dass wir letztlich in Ruanda mit Budgethilfe einen Beitrag zur Stärkung der Governance-Strukturen leisten. Ich will da drei wichtige Punkte nennen, erstens die Rolle des ruandischen Parlamentes. Dadurch dass die Mittel, die wir bereitstellen über das ruandische Budget laufen und das ruandische Parlament die

entsprechenden Budgetgestaltungsmöglichkeiten hat, stärken wir natürlich das Parlament. Zweitens der Rechnungshof, ganz ähnlich. Unsere Mittel werden vom Rechnungshof mit kontrolliert und dadurch dass der Rechnungshof da eine relevante Prüfung vornimmt, werten wir auch die Rolle des Rechnungshofes auf. Dritter Punkt, was ja auch immer in entsprechenden Ländern wichtig ist, öffentliche Ausschreibungen. Dadurch dass unsere Mittel in dem Bereich verausgabt werden, ist uns wichtig, dass das auch vernünftig läuft, und da haben wir mittlerweile eben auch große Erfolge.

Viertens, und das ist dann jetzt sozusagen mein zweiter Schritt: Ich denke, dass Budgethilfe einen wichtigen Beitrag zu Geberharmonisierung leisten kann und im Hinblick auf diesen Punkt, Geberharmonisierung, möchte ich ganz knapp sechs Aspekte benennen, die mir wichtig sind. Der erste Aspekt ist, dass von der ruandischen Partnerseite Budgethilfe als die bevorzugte Form der Kooperation mit Entwicklungspartnern, mit Gebern gesehen wird und dass vor dem Hintergrund eben für Budgethilfegeber ein hoher Anreiz auch zur Harmonisierung und zum Mitwirken besteht. Wenn Sie sich etwa in Ruanda die Situation anschauen, das ist Ihnen sicherlich in vielen anderen Ländern auch begegnet, wo für USAID, also für die US-Entwicklungszusammenarbeit, bisher keine Möglichkeit bestand mitzuwirken, wird seit eineinhalb Jahren von den USA intensiv geprüft, ob man nicht zumindest im Bereich Sektorbudgethilfe mit einsteigen kann. Ich denke, das zeigt eben, dass das eben auch von anderen Gebern als relevanter Einstieg für den Dialog gesehen wird. Zweiter Punkt, das war auch explizit eine Frage im Fragenkatalog. Budgethilfe nutzt automatisch die ruandischen Verfahren und Strukturen und stärkt von daher natürlich auch die ruandischen Systeme, wie etwa Rechnungshof, wie etwa öffentliche Ausschreibung. Vielleicht dazu ein Beispiel: Jeweils im Anschluss an die Budgethilfereviews, die wir zweimal jährlich durchführen, gehen wir als Entwicklungspartner, als Geber, in das ruandische Parlament und haben eine Diskussion mit dem Haushaltsausschuss, einfach um einerseits erst einmal zu verstehen, was sind Anliegen des ruandischen Parlamentes für das kommende Haushaltsjahr und ähnliches. Aber auch umgekehrt, um zu sagen, welchen Dialog führen wir ansonsten mit der Regierung, das heißt, auch dadurch haben wir einen guten Ansatz, um dem Parlament eine politische Aufwertung zu verschaffen. Dritter Punkt, wir haben durch - und das ist jetzt auch nicht ganz untypisch, aber existiert auch in Ruanda - ein Memorandum of Understanding den Dialog zwischen der ruandischen

Partnerseite und den Entwicklungspartnern geregelt und dieses Memorandum, und das ist mir eben hier in dem Rahmen ganz wichtig, strahlt im Sinne von Geberharmonisierung letztlich auch auf andere Bereiche aus. Und da will ich zu sagen, dass wir nämlich dadurch bei den Budgethilfegebern ein sehr eng abgestimmtes Vorgehen erreichen können. Diese Gemeinsamkeiten sind in den meisten Bereichen dominant. Ich will an der Stelle auch explizit kurz auf die EU eingehen, die im Länderfall Ruanda, auf jeden Fall aus meiner Sicht, eine sehr konstruktive Rolle hat. Sie hat eine konstruktive Rolle, beispielsweise derzeit in ihrer Gebersprecherfunktion für die Budgethilfe, wo sie eben sehr stark integrativ wirkt. Aber gleichzeitig, und das ist vielleicht auch ein bisschen ungewöhnlich, versucht sie den Dialog zu Governance-Themen intensiv zu führen, weil sie gerade für den Governance-Bereich, auch da können wir gerne noch intensiver darauf eingehen, ebenfalls die Gebersprecherrolle hat und das auch ganz gut zusammenführen kann und dies auch in einer konstruktiven Weise macht. Nicht zu unterschätzen, aus meiner Sicht, der Dialog mit dem IWF. Der IWF ist zwar nicht unmittelbar Budgethilfegeber, aber in Ruanda als beobachtendes Mitglied in allen Foren präsent. Was für uns in zweifacher Hinsicht einen großen Vorteil mit sich bringt. Zum einen sind die IWF-Missionen für die Budgethilfegeber offen, sodass wir eben dort mitwirken können, bei den einzelnen Gesprächen mit der Regierung, Zentralbank, etc., was einen unheimlichen Informationsgewinn ermöglicht. Aber natürlich umgekehrt der IWF auch für seine Mission die Diskussion und den Kenntnisstand der Budgethilfegebern mit einbeziehen kann, sodass wir eben da tatsächlich einen gut verstärkenden Effekt haben. Viertes Punkt, Budgethilfe als zentraler Fokus für den Dialog. Ich glaube, da muss man auch nochmal unterscheiden; da gibt es unterschiedliche Formen von Dialog. Das betrifft zum einen natürlich den entwicklungspolitischen, eher fachlichen Dialog, aber zum zweiten auch den politischen Dialog, begleitend zur Budgethilfe. In Ruanda ist sicherlich die Budgethilfe für die Geber ganz wichtig in dem Sinne, dass dieser Dialog begleitend stattfindet und dies aber auch von der ruandischen Regierung akzeptiert wird und dementsprechende Foren zur Verfügung stellt, sodass man auf jeden Fall über die Budgethilfe leichter in diese Diskussionen hineinkommt. Fünftes Punkt, ich glaube, dass in Ruanda die Budgethilfe ein wichtiges Vehikel ist, um gerade auch auf Sektorebene den Dialog zu professionalisieren. Wenn Sie sich ansehen, dass wir mittlerweile in Ruanda, insbesondere vor dem Hintergrund der Budgethilfe, ein System haben, wo in allen Sektoren zweimal jährlich ein Review stattfindet, um diese

Ergebnisse dann in den Budgethilfe-Review einspeisen zu können. Diese Sektorreviews haben auch bestimmte Qualitätsstandards vereinbart, wie zum Beispiel „Ihr müsst in euren Sektorreviews die Prioritäten für das nächste Haushaltsjahr diskutieren“ oder „Diskutiert rückblickend die Verwendung der letzten Mittel für euren Sektor“; das schafft dann auf jeden Fall eine Reihe von zusätzlichen Möglichkeiten. Letzter Punkt: Die Qualität des öffentlichen Finanzmanagements ist für uns insgesamt natürlich ein ganz wichtiges Thema. Was wir aber eben auch erreicht haben, und das haben wir gerade von der deutschen Seite sehr intensiv unterstützt, das war ein gemeinsamer Förderansatz, wo wir eben zusammen die Budgethilfegeber, die in dem Bereich sind, und zersplitterte einzelne Aktivitäten zusammengeführt haben, so dass jetzt gemeinsam dieser wichtige Bereich mit unterstützt wird. Das fließt in die Ergebnisse, auch der gemeinsamen Analysen, die wir von der KfW erstellen, in die treuhänderischen Risikoprüfung mit ein, so dass wir da eine Reihe von wichtigen Informationen haben.

Vor dem Hintergrund lassen Sie mich in einem Satz zusammenfassen, denke ich, dass wir durch die Budgethilfe insgesamt bessere, wirksamere Kooperationsbeziehungen haben etablieren können. Natürlich ist Budgethilfe keine Wunderwaffe, aber immerhin bietet sie eine Reihe von Einstiegsmöglichkeiten, um auch die Geberharmonisierung zu verbessern. Dankeschön.

Die Vorsitzende: Gut. Vielen Dank. Jetzt müssen wir schauen, wie wir mit der Zeit noch hinkommen, mit den letzten 20 Minuten. Herr Leibrecht.

Abg. Harald Leibrecht (FDP): Ja, vielen Dank. Ich möchte mich dann auch nur auf wenige Fragen konzentrieren. Sie wissen ja, dass die Bundesregierung sehr kritisch ist, was die Budgethilfe betrifft. Wobei ich dazu sagen muss, dass wir nicht per se, also aus Prinzip, dagegen sind. Wenn man so die reine Lehre nimmt, wissen wir, dass es durchaus auch ein sinnvolles Mittel oder Werkzeug sein kann. Sie haben jetzt von Ruanda berichtet, und dadurch auch positive Fälle gezeigt. Aber die Erfahrung zeigt ja doch, dass es viele Fälle gibt, wo nachher die Kontrolle sehr schwierig ist, wo eben der demokratische Aufbau, „Democratic Ownership“, nicht so vorangeht wie wir uns das vorgestellt haben und die Parlamente und die Zivilgesellschaft nicht so mitbestimmen können, wie wir uns das gewünscht haben. Deshalb sind wir natürlich nach wie vor kritisch; aber diese Anhörung hilft auch, die Gegenposition nochmal zu hören, was mich

sehr freut; wir müssen hier sicherlich sehr gut abwägen. Meine Frage jetzt nicht speziell, sondern vielleicht allgemein an alle: Wie sehen Sie, dass die Budgethilfe diesen Ländern wirklich auf die eigenen Beine hilft? Die Idee ist ja auch, dass Budgethilfe zu Unabhängigkeit beiträgt, zwar von außen schon noch Kontrolle stattfindet wie die Gelder verwendet werden. Aber trägt Budgethilfe aktiv dazu bei, dass zum Beispiel eigene Einnahmen generiert werden, dass sich ein Land wirtschaftlich entwickeln kann und dort, wo es möglich ist, auch Steuereinnahmen erzielt werden, so dass tatsächlich hier die Abhängigkeit zu den Geberländern auf absehbare Zeit wegfällt?

Dann Herr Leiderer, Sie hatten die Budgethilfekoordination innerhalb der EU und der Kommission angesprochen, auch hier nochmal eine Nachfrage: Das Grünbuch ist jetzt sicherlich ein wesentlich verbessertes Mittel oder Statement, wie Budgethilfe in der Zukunft aussieht. Ich glaube, es war dringend notwendig, weil auch die EU selber gemerkt hat, dass man Budgethilfe nicht aus Prinzip geben sollte, sondern dass man sehr strenge Richtlinien anwendet. Trotzdem habe ich das Gefühl und Sie können das entweder bestätigen oder widersprechen, dass die Koordination innerhalb der EU einfach noch nicht gut genug funktioniert. Jedes einzelne EU-Land hat immer auch noch sozusagen seine eigene, die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit, geleistet. Der Wunsch ist, dass man die inländische Entwicklungszusammenarbeit dann am liebsten immer gleichzeitig mit der EU zusammen passend machen sollte, was nicht immer möglich ist.

Und dann ganz allgemein nochmal ganz kurz zu den Sanktionsmechanismen: Sehen Sie, dass diese auch greifen, wenn die Budgethilfe nicht funktioniert? Wir haben in Sambia das Beispiel, dass dann eben auch mal Tranchen zurückgehalten werden, und dann plötzlich lenken die örtlichen Regierungen ein. Ich glaube, insgesamt sind die Sanktionen, die wir bisher haben, wenig zielführend. Dankeschön.

Abg. Dr. Bärbel Kofler (SPD): Erst einmal herzlichen Dank an die Referenten, auch für die wirklich guten Hinweise in den Darstellungen zur Thematik „Budgethilfe“. Ich fand es ganz spannend, Herr Leiderer, was Sie gesagt haben über die Diskrepanz in der Zielsetzung der Geber. Ich würde Sie bitten, vielleicht können Sie dazu auch noch ein bisschen mehr ausführen.

Herr Leibrecht hat jetzt das Thema Strukturaufbau angesprochen. Das ist ein Thema, das wir auch als Fraktion immer sehr in den Mittelpunkt gestellt haben. Das ist einer der

Dissense, die es gibt in unserer Politik, wie wir auch hier gerade gehört haben in der Runde. Da sind wir nämlich schon der Meinung, dass Budgethilfe einen wesentlichen Beitrag zum Entwicklungsaufbau und auch zum Strukturaufbau, damit selbsttragende Strukturen in den Ländern erst einmal entstehen können, leisten kann. Mich würde interessieren, vielleicht andersrum gefragt als Herr Leibrecht gefragt hat, inwieweit dieser Dissens, der ja offensichtlich herrscht bei den Gebern, ein Hemmnis ist für einen solchen Strukturaufbau. Denn ich habe mir das in Ruanda ansehen dürfen vor einigen Jahren. Ich fand das ein positives Beispiel, dass man sich bemüht hat, Rechnungshöfe wirklich auch erst einmal administrativ in die Lage zu versetzen, das zu tun, was sie tun sollen. Finanzbehörden und Steuerbehörden erst einmal in diese Lage zu versetzen. Frau Kolb, so wie ich Sie verstanden habe, können wir eigentlich Budgethilfe nur noch mit Norwegen machen. Ich sage es jetzt mal etwas flapsig, weil so tolle Rahmenbedingungen werden wir auf der ganzen Welt nicht finden im Entwicklungssektor, um das problemlos hinzukriegen. Mich würde schon interessieren, wie dieser Aufbau, dieser Strukturaufbau, behindert wird oder vielleicht auch noch stärker gefördert werden kann. Sie haben das Beispiel mit Sambia angesprochen. Wie fließt denn jetzt dieser Dissens der Geber in die konkrete Evaluierungsbewertung mit ein? Denn wir sind immer sehr gut, mit unseren Evaluierungsstrukturen zu bewerten, was die anderen falsch machen oder was auf anderer Ebene nicht läuft. Aber wird es denn wirklich auch dargestellt, wo die Geber Schwierigkeiten verursachen und deshalb das Instrument Budgethilfe eventuell nicht die Wirkung zeigen kann, die es zeigen könnte, wenn hier eine andere Basis da wäre?

Noch als letzte Frage vielleicht, weil mich das sehr interessiert, wie man die Zivilgesellschaft und die Parlamente wirklich stärken, mit einbeziehen kann. Die Klage hört man seit längerem, dass die Strukturen schwach sind und dass man da zu mehr Transparenz kommen müsste. Ich hätte ganz gerne mal konkrete Vorschläge gehört, denn die Mittelvergabe über Regierungen ist eine schwierige Geschichte. Aber die Einbeziehung der Zivilgesellschaften in der Entwicklungspolitik generell, die ist auch bei Fragen, die nicht die Budgethilfe berühren, nicht so überbordend toll, dass man sagen könnte, da funktioniert alles. Also die Stärkung, dieses Empowerment von zivilgesellschaftlichem Engagement, das wir ja generell in der Entwicklungspolitik, mal losgelöst von der Budgethilfe, anstreben, dazu würde ich gerne ein Paar konkrete Vorschläge hören.

Eine Frage noch einmal auf die Budgethilfe und ihre Wirkung bezogen: Herr Mosse hatte die Dinge ausgeführt, die auch schwächend zu sehen sind, mit der Budgethilfe in Mosambik zum Beispiel, die mit Umsetzung auf lokaler Ebene, mit Haushaltsaufstellung zu tun haben und auch mit mangelnden technischen Kapazitäten. Hat man solche Fragestellungen diskutiert aufgrund der Tatsache, weil es offensichtlich wurde durch Budgethilfe, dass hier Kapazitätsmängel entstanden sind. Denn die waren auch vorher schon vorhanden, die sind auch bei der Projektarbeit vorhanden und müssten eigentlich auch zuvor diskutiert und aufgefallen sein. Also mich würde interessieren, ob nicht Budgethilfe auch manchmal der Hinweisgeber dafür sein kann, wo denn wirklich etwas im Argen liegt.

Die Vorsitzende: Bei den Sachverständigen bedanke ich mich. Ich muss leider zu einem anderen Termin und übergebe jetzt die Sitzungsleitung an meinen Stellvertreter, Herrn Hoppe. Vielen Dank nochmal von meiner Seite aus fürs Kommen.

Der Vorsitzende (Thilo Hoppe): So, das Wort hat die Kollegin Heike Hänsel.

Abg. Heike Hänsel (DIE LINKE): Dankeschön Herr Vorsitzender. Eine Bemerkung vorweg, was mir ein bisschen zu kurz kommt: Die ganze Frage der Budgethilfe und die Beziehungen zwischen der EU und Ländern des Südens findet ja nicht im luftleeren Raum statt. Generell heute im Rahmen der Globalisierung bekommt man sehr genau mit, und viele der Eliten aus den afrikanischen Ländern sind auch in den europäischen Ländern ausgebildet worden, wie Politik stattfindet. Ich denke, man kann nicht nur die Budgethilfe anschauen, man muss natürlich generell anschauen wie Politik heute stattfindet und mit gutem Beispiel vorgehen. Wenn Eliten oder Regierungen afrikanischer Länder sehen, dass es weltweit sehr viele Doppeltstandards gibt in der Politik, was Menschenrechtsfragen, Good Governance, Regierungsführung, Interessenspolitik angeht, und sie sehen, dass die EU selber eine knallharte Interessenspolitik mit den nordafrikanischen Ländern betrieben hat, wo Korruptionsfragen, Diktaturen unterstützt wurden und Korruption überhaupt keine Frage gespielt hat - auch in Afghanistan spielt Korruption viel zu wenig eine Rolle -, dann ist es natürlich ein schlechtes Beispiel. Man kommt in eine komische Rolle, in Einzelländern zu sagen, ihr müsst Good Governance machen. Also diese Doppelstandards der Politik, die es weltweit gibt, sind für mich eine der großen

Ursachen, weswegen wir nicht in der Position sind und ein Stück Glaubwürdigkeitsverlust haben, um bei einzelnen Ländern solche Standards einzufordern. Das ist für mich das Erste, und da gehören für mich übrigens, Frau Kolb, auch die politischen Stiftungen - da komme ich gleich dazu - zu, weil auch sie Doppelstandards haben. In Honduras, wo die Friedrich-Naumann-Stiftung einen Putsch für legitim hält oder in Bolivien, wo Sezessionsbewegungen von Konrad-Adenauer-Stiftung und Friedrich-Naumann-Stiftung unterstützt werden. Da ist die Frage, ob man demokratische Regierungen anerkennt, auch ein ganz großes Defizit. Und ein dritter wichtiger Punkt, dann komme ich zu den Fragen, ist die ganze Handelspolitik. Wir hatten vorher die Freihandelsabkommen, und da ist es nicht gewollt, dass Zivilgesellschaft und Parlamente einbezogen sind. Da beschweren sich viele Parlamente aus den afrikanischen Ländern und Parlamentarier, sie wissen nichts über den Stand der Verhandlung, sie sind nicht einbezogen, die EU hat Geheimverhandlungen. Also, wie kann es sein, dass die EU einerseits Geheimverhandlungen bei Handelsfragen organisiert, aber auf der anderen Seite sagt, bei Budgethilfe brauchen wir die größtmögliche Transparenz. Solange diese Widersprüche existieren, wird die Budgethilfe in der Form, wie wir uns das vorstellen, nicht funktionieren, beziehungsweise können wir sie in der Form nicht kritisieren. Wir sind auch nicht in dem Stand, die anderen Regierungen einseitig anzuklagen, was Korruptionsfälle angeht.

Das wird nicht wirken und deswegen mein Appell: Wir brauchen insgesamt demokratischere Strukturen im Verhältnis auch zwischen EU und zum Beispiel den Ländern des Südens. Wir brauchen mehr Demokratie weltweit, und da ist für mich ein sehr guter Ansatz die Bürgerhaushalte. Meine Frage deshalb zum Beispiel an den Herrn Mosse: Gibt es die Diskussion der Bürgerhaushalte? Sie wurden in Brasilien unter anderem entwickelt, wo in einem ganz transparenten Verfahren der gesamte Haushalt festgelegt wird. Also, werden solche Ideen diskutiert, die einfach zu mehr Demokratie und dadurch dann auch zu mehr Partizipation führen?

Für mich wäre dann noch die letzte Frage an den Herrn Klingebiel: Sie sagten, öffentliche Ausschreibung muss auch ordentlich funktionieren. Da wäre auch meine Frage. Was verstehen Sie da unter „ordentlich“? Geht es darum, einfach Transparenz zu haben oder geht es darum, dass öffentliche Ausschreibungen, die öffentliche Beschaffung, im Grunde zugänglich gemacht wird für europäische Wirtschaft und europäische Konzerne, wie es in den Freihandelsabkommen ausgehandelt wird.

Schwingt da bei der Good Governance eigentlich immer auch dieser neoliberale Anspruch mit, dass bestimmte Wirtschaftsausrichtungen damit auch verbunden sind? Frau Kolb sagte ja auch, es geht um die Unterstützung/Stärkung der Privatwirtschaft, weil das zu mehr Demokratie führen würde.

Der Vorsitzende: Dankeschön. Frau Koczy, danach Herr Selle.

Abg. Ute Koczy (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN): Zunächst einmal vielen Dank für die Beiträge. Mein Fazit ist, dass es doch einen grundlegenden Konsens gab und gibt. Den halte ich mal so fest, dass Budgethilfe tendenziell staatliche Strukturen stärkt und damit doch eines der wesentlichen Punkte auf der Entwicklungszusammenarbeit als Ziel hat, nämlich Governance wirklich zu unterstützen und dass deswegen Budgethilfe ein geeignetes Instrument ist. Das finde ich schon ein ganz ganz wichtiges Fazit, - auch für die weitere Arbeit. Was ich mitbekommen habe, wird in allen vier Ausführungen immer darum gerungen, welches sind die besten Maßnahmen, wie qualifiziert man die Leute, wie ermutigt man das Parlament, den Mund aufzumachen und wie befähigt man die Zivilgesellschaft, die ParlamentarierInnen dazu zu bringen, dass sie auch wirklich die Interessen der Bevölkerung wahrnehmen. In diesem Ringen ist die Entwicklungszusammenarbeit bestens dabei, weil das ist die Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, nämlich die schlechte Situation zum Besseren zu wenden. Budgethilfe als eine wichtige Maßnahme kann es tun, sie muss nur richtig ausgerichtet werden.

Jetzt meine Fragen, weil da kamen schon sehr viele Facetten, da kann man lange darüber diskutieren. Herr Mosse, ich würde schon gerne von Ihnen wissen, weil Sie sind derjenige, der wirklich von unten diese Dinge begleitet: Sehen Sie die Budgethilfe jetzt wirklich positiv für Mosambik? Das nur bezogen auf Ihr Land, weil wir hören nicht so gute Nachrichten aus Mosambik. Sehen Sie es wirklich als ein positives Instrument? Und wenn Sie beurteilen müssten, Sie sprachen an, die technische Unterstützung würde mangeln: Ist es tatsächlich das Geld oder ist es die politische Unterstützung, der politische Wille, an dem es mangelt? Ist es möglich, an die Geber heranzutreten und zu sagen: „Hey, wir brauchen hier mehr Unterstützung.“? Zum Thema Korruption. Inwieweit ist das Parlament in Mosambik wirklich gewillt, die Korruptionsanfälligkeit zu bekämpfen? Das würde mich doch sehr interessieren.

Dann allgemeinere Fragen, die richte ich an die übrigen drei Referenten. Wenn man jetzt die Budgethilfe anschaut, beispielsweise Deutschland im Vergleich zur EU-Budgethilfe. Welches sind denn explizit die Stärken der nationalen Budgethilfe? Oder kann man da nun sagen, im Grunde genommen sind sie aus beiden Bereichen möglich. Kann man da in irgendeiner Weise Verbesserungen sehen? Gibt es komparative Vorteile zwischen den verschiedenen Gebern? Kann man das festhalten aus Ihrer Erfahrung? Das würde mich sehr interessieren. Und dann, wie wird Budgethilfe im Rahmen des DAX diskutiert? Welche Trends lassen sich da in Zukunft ausmachen? Sie haben es ein bisschen angedeutet, aber vielleicht kann man das nochmal expliziter machen.

Dann schließlich die Frage, und da schließe ich Herrn Mosse auch mit ein: Gibt es durch die Budgethilfe Verbesserungen für die Menschenrechtssituation in den einzelnen Ländern? Das ist für mich nämlich auch ein ganz wichtiger Prüfstein für die Auseinandersetzung über Sinn und Zweck von Budgethilfe. Danke.

Der Vorsitzende: Vielen Dank. Herr Kollege Selle.

Abg. Johannes Selle (CDU/ CSU): Herr Vorsitzender, ich will mich eigentlich auch noch einmal bedanken für die guten Vorarbeiten zu diesem Thema bei den Referenten und kann eigentlich sagen, dass wir uns nun schon lange mit der Diskussion über Budgethilfen befassen. Ein gutes Beispiel für die Zusammensetzung der Referenten ist, dass sie gerade am Beispiel Ruanda Kritik üben oder alles gut finden. Auch von Herrn Leiderer ist genannt worden, dass es ein Problem darstellt, diese Kriterien der Governance entweder vorauszusetzen oder als Ziel der Budgethilfe zu erreichen. Insofern, Frau Koczy, kann ich nicht das Fazit ziehen, dass die Budgethilfe von vornherein unwidersprochenes und großartiges Instrument ist. Im Übrigen hat auch der EU-Rechnungshof gerade die Vergabekriterien der EU-Kommission, was die Budgethilfe betrifft, kritisiert, und der ist ja ganz jung und frisch. Das Ziel der Budgethilfe, die Selbständigkeit eines Staates zu vergrößern und die Abhängigkeit von Budgethilfen dann zu verringern, lässt sich aus der Tendenz der letzten Jahre aus meiner Sicht im Moment noch nicht ablesen.

In den Unterlagen von Frau Kolb habe ich eine interessante Bemerkung gefunden, was ich eigentlich umgekehrt für die Praxis gehalten habe, nämlich dass die Offenlegung der Staatshaushalte nicht selbstverständlich sei, insbesondere wenn die Staaten

höhere Wirtschaftsleistung besitzen. Und ich habe gerade gedacht, das ist eine elementare Voraussetzung und deshalb schließe ich einfach mal die Frage daran an, wie eigentlich Budgethilfe angebahnt wird. Wir haben gehört, dass insbesondere die Reformwilligkeit der Reformanstrengung eines Staates eine große Rolle spielt. Wie bewerten wir die Haushaltspositionen in einem solchen Land, beispielsweise Personalstellen, Personalschlüssel, Vergütungsstrukturen, Investitionszuschüsse, Anreize für die Wirtschaft? Wie beurteilen wir eigentlich diese Proportionen, und halten wir das für angemessen? Wir haben auch hier im Land durchaus Diskussionen, dass die neuen Länder mit Zuschüssen der alten nicht entsprechend umgehen, also eine ganze nahe Diskussion.

Was ich bei Frau Kolb auch sehr positiv und plausibel fand, war, dass die Gesellschaft durch Begleitmaßnahmen ein wesentlich besseres Feedback geben kann, wie wirksam Budgethilfe im Lande ist und dass eben der alleinige Partner nicht die Regierung oder das Parlament sein darf. Das Parlament ist manchmal dominiert durch die Regierung, insbesondere in diesen Ländern. Die Durchdringung der Gesellschaft durch andere Partner, durch die Stiftungen, durch Projekte, durch Programme – vielleicht können Sie zu diesem Thema nochmal etwas sagen. Sie haben auf die Schwierigkeiten der Finanzierung solcher Begleitmaßnahmen hingewiesen. Kann man das eventuell noch verstetigen?

Und bei der Zuarbeit von der KfW habe ich gefunden, dass ein strukturiertes und gut organisiertes Evaluierungs- und Monitoringsystem entstanden sei und dessen Herzstück eine Politikmatrix sei, mit der man Auszahlungsmechanismen wunderbar überprüfen kann. Da hätte ich gerne nochmal ein bisschen mehr zu gehört, was in dieser Politikmatrix genau enthalten ist. Das ist ein Problem, wie wir auch durch die Teilnehmer gehört haben, dass man sich über die Situation im Lande nicht in jedem Fall einigen kann. Also, sind Auszahlungen möglich oder nicht und kommen Geber plötzlich auch zu unterschiedlichen Auffassungen. Danke sehr.

Der Vorsitzende: Herzlichen Dank. Das waren die Fragen. Wie gesagt, ich bin gehalten um 12.55 Uhr allerspätestens zu schließen, wegen des Plenums. Es gibt eine Gedenkminute für die Opfer in Japan und außerdem die Vereidigung des Innenministers. Deswegen, wenn ich das jetzt ausrechne, hat jeder Sachverständige maximal fünf Minuten, um sich die Fragen herauszupicken, die an ihn gestellt wurden und darauf zu antworten. Ich weiß, das ist sehr schwierig, aber ich kann es leider nicht

ändern. Herr Dr. Klingebiel, wir gehen jetzt in der umgekehrten Reihenfolge vor. Bitteschön.

Dr. Stephan Klingebiel (KfW Kigali): Ganz herzlichen Dank, auch für die Fragen. Ich gehe auch in der umgekehrten Reihenfolge vor. Vielleicht auch zunächst mal, um Missverständnissen vorzubeugen, mein Punkt ist nicht so sehr Ruanda als Fall anzuprangern, sondern eher die Gestaltungsmöglichkeiten, die Potentiale zu zeigen und die kann man an dem Fall auch gut sehen.

Zu den konkreten Punkten: Leistungsmatrix. Was ist da eigentlich drin, wozu dient das? Die Leistungsmatrix im Fall von Ruanda umfasst 48 Indikatoren, ich will auf die Einzelheiten gar nicht eingehen. Das geht los bei makrobezogenen Indikatoren bis hin zu einzelnen Sektoren, wo sehr genau festgelegt ist, welche Ziele zu erreichen sind, ob im Gesundheitsbereich oder beim Doing-Business-Index, der zum Beispiel auch ein Indikator ist. Was wichtig ist, diese Leistungsmatrix wird von allen Budgethilfegebern als gemeinsame Analysegrundlage akzeptiert. Am Schluss sitzen wir da und sehen so und so viele Indikatoren wurden erreicht, so und so viele nicht. Das wird von allen akzeptiert. Die Schlussfolgerung, die gezogen werden, sind aber individuell, das heißt, jeder Geber behält sich das Recht vor zu sagen, das bedeutet für uns, wir zahlen vollständig aus oder wir nehmen eine Anpassung vor. Das heißt, wir haben schon eine sehr starke Vergemeinschaftung im Sinne von gemeinsamer Bewertungsgrundlage, aber die Schlussfolgerungen sind noch individuell.

Der Punkt „Öffentliche Ausschreibung“ vielleicht ganz knapp. Ich habe den ausgesprochen, weil natürlich öffentliche Ausschreibungen im Sinne von öffentlichem Finanzmanagement immer ein ganz sensibler Punkt sind. Also, unterliegt das einem transparenten Verfahren, in dem Sinne habe ich das angesprochen. Im Fall von Ruanda hatten wir im letzten Jahr bei 82 Prozent der öffentlichen Ausschreibung Unterlagen von diesem öffentlichen und transparenten Verfahren. In dem Sinne bitte ich das zu verstehen.

Frau Kofler hatte den Bereich Zivilgesellschaft und Parlamente angesprochen. Ein ganz wichtiger Punkt und lassen Sie mich vielleicht auch direkt unterstreichen: Aus unserer Sicht sind das ganz wichtige Dinge, wo wir uns auch wünschen, dass die politischen Stiftungen tätig werden. Und ich bin nicht der einzige, der in Kigali schon oft gesagt hat, es ist schade, dass keine der deutschen politischen Stiftungen in Ruanda einen Sitz hat und das eng begleiten kann und beispielsweise mit dem ruandischen

Parlament Dinge zusammen machen kann. Also, wenn da Möglichkeiten bestehen würden, wäre das aus unserer Sicht sehr unterstützenswert. Das, was wir aber durchaus tun im Rahmen der Möglichkeiten, ist beispielsweise die Kooperation mit der Zivilgesellschaft. Wenn Zivilgesellschaft eigenständige Budgetanalysen vorlegen kann, unterstützen wir das, nehmen das auch gerne auf, um das einfach politisch zu thematisieren. In dem Sinne gibt es vielfältige Möglichkeiten, gerade im Rahmen der Budgethilfe, solche zivilgesellschaftlichen Anliegen mit aufzugreifen. „Transparency Rwanda“ zum Beispiel, eine Neugründung, wo wir eben auch sagen, uns interessiert, was macht denn „Transparency Rwanda“. Lassen sich diese Themen vielleicht auch mal für den Budgethilfe-Review darstellen und diskutieren. Ich glaube, dadurch haben wir ganz wesentliche Möglichkeiten, solchen Gruppen und natürlich auch dem ruandischen Parlament eine Plattform zu verschaffen.

Letzter Punkt, auf den ich eingehen möchte, ist die Frage mit den Eigeneinnahmen, weil das aus unserer Sicht wirklich immer auch ein ganz wichtiger Punkt ist. Ich glaube, im Fall von Ruanda müssen wir einfach anerkennen, dass wir von der ökonomischen Grundlage her erst einmal weiterhin eine schwache Struktur haben. Von daher ist das, was uns wichtig ist, erst einmal der erklärte politische Wille, was man in dem Bereich macht und dann auch die konkrete Umsetzung. Ich glaube, bezogen auf beide Fragen, der erklärte politische Wille ist für die ruandische Regierung sehr klar. Was die ruandische Regierung überhaupt nicht schätzt, ist der relativ hohe Grad der Entwicklungshilfeabhängigkeit. Das bezieht sich jetzt gar nicht spezifisch auf Budgethilfe, sondern ganz allgemein gesprochen. Von daher gibt es ein ganz klares politisches Commitment, in dem Bereich weiter zu kommen und dann ein entsprechend klarer Fahrplan, der nicht zuletzt mit IWF und den Budgethilfegebern zusammen diskutiert ist. In der Vereinbarung mit dem IWF gibt es hierzu auch Regelungen, welche Schritte jährlich zu erreichen sind, also wie stark eben der Anstieg der Steuerquote pro Jahr ausfallen kann. Von daher haben wir da ein wichtiges Forum im Rahmen der Budgethilfe, um diese Sachen zu thematisieren und auch eine sehr hohe Transparenz. Dankeschön.

Der Vorsitzende: Wunderbar, genau eine Punktlandung. Frau Kolb, bitteschön.

Andrea Kolb (Konrad-Adenauer-Stiftung, Länderreferentin West- und Zentralafrika): Ich glaube diesmal werde ich nicht überziehen, mir wurden nur konkret

drei Fragen gestellt. Als erstes zur Frage wie Parlamente und Zivilgesellschaft konkret unterstützt und einbezogen werden können. Ich denke auf zwei Ebenen, erstens durch Capacity Building, also durch Fördermaßnahmen, Seminare, die durch die TZ oder die politischen Stiftungen durchgeführt werden, so wie ich das vorhin schon genannt habe, sowohl auf Regierungsebene, als auch auf der Ebene der Kontrollorgane. Das können wie im Fall Mosambik Seminare für Parlamentarier sein zum Budgetrecht, wie wir sie dort mit der KfW durchgeführt haben. Da haben wir jeweils eintägige Seminare in einer ganzen Serie durchgeführt auf nationaler Ebene und sind auch in einer Provinz mit dem Provinzparlament darin überein gekommen, dass wir die Provinzparlamentarier fördern. Das ist die eine Ebene, die andere Ebene ist die Einbeziehung der Parlamentarier direkt schon in den politischen Dialog, in die Verhandlungsgespräche um die Budgethilfe herum. Ich denke, wenn bei diesen Gesprächen Parlamentarier dabei wären, könnte man von Anfang an Parlamentarier viel stärker in die Prozesse mit einbeziehen.

Wie die Begleitmaßnahmen verstetigt werden können. Mein Vorschlag ist, dass Begleitmaßnahmen bereits in den Planungsprozessen von Budgethilfe integriert werden, das heißt von Anfang an, wie auch immer sie finanziert werden, dass bei den Verhandlungsgesprächen zwischen den Gebern und der Partnerregierung festgelegt wird, wer welche Begleitmaßnahmen umsetzt. Dabei muss geklärt werden, wie diese Begleitmaßnahmen finanziert werden können. Das hatte ich vorhin gesagt, dass es da noch keine klaren Möglichkeiten der Finanzierung gibt. Eine Lösung wäre zum Beispiel ein Treuhandfond.

Die Frage, dass Staatshaushalte zum Teil nicht offen gelegt werden. Zum Teil werden sie ja auch offen gelegt und dann im Nachhinein aber wieder verändert. Ein großes Problem dabei ist, dass oft Staatshaushalte den Gebern gegenüber offen gelegt werden, aber nicht unbedingt ihren eigenen Parlamentariern. Ich denke, dass da auch ein großes Defizit besteht. Aber auch wenn sie offen gelegt werden, wie jetzt zum Beispiel jüngst in Uganda, wo anscheinend der Wahlkampf von Staatspräsident Museveni über den Staatshaushalt finanziert wurde und damit auch über allgemeine Budgethilfe, werden Parlamentarier über solche Vorfälle erst im Nachhinein informiert. Ich glaube, damit habe ich die konkret an mich gestellten Fragen beantwortet. Danke.

Der Vorsitzende: Herzlichen Dank. Herr Leiderer bitte.

Stefan Leiderer (DIE, EU-Evaluierung Budgethilfe Sambia): Auch ich werde versuchen, mich kürzer zu fassen als vorher, nachdem ich am meisten überzogen habe und trotzdem möglicherweise nicht so klar war, wie ich gerne gewesen wäre. Deshalb würde ich gerne auch meine schriftliche Stellungnahme nachreichen, dass die Ihnen allen vorliegt, damit sie nochmal nachlesen können, was meine zentralen Argumente sind.

Ich werde versuchen, vor allem auf die Fragen einzugehen, die auch von Frau Kofler und Herrn Leibrecht kamen. Unter anderem die Strukturbildung, also funktioniert denn nun Budgethilfe als Instrument zur Stärkung der nationalen Strukturen. Ich denke, wir haben das auch von Herrn Klingebiel gehört, in vielen Fällen ja. Sicherlich in Fällen wie Ruanda, wir beobachten das aber auch in Sambia. In vielen Fällen sehen wir positive Entwicklungen, in vielen Bereichen, die den Bereich Governance abdecken, also da ist insbesondere immer die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Finanzverwaltung. Die steht generell im Fokus der Budgethilfegeber und wo wir auf instrumenteller Ebene relativ gut wissen, wie wir dort zu Verbesserungen kommen. Wir haben internationale Standards zu Bewertung dieser Systeme, wir haben eigentlich sehr viel Forschung dazu, wie man diese Systeme stärken kann, wir haben sehr viel Erfahrung und Kapazitäten. Das gleiche gilt für die Stärkung der Rechnungshöfe, wo wir in allen diesen Ländern sehen, da passiert tatsächlich was. Die Rechnungshöfe haben tatsächlich deutlich bessere Kapazitäten, sie sind wirklich institutionell unabhängiger. In diesen Bereichen sehen wir tatsächlich strukturstärkende Beiträge der Budgethilfe, zumindest in den Länderfällen, die ich so beurteilen kann. Das Problem taucht tatsächlich eher in anderen Bereichen auf, wo wir auch als externe Geber nur einen begrenzten Einfluss haben. Das sind eben insbesondere die Parlamente, die Zivilgesellschaft, wo es auch um die Nachfrageseite von guter Regierungsführung geht, weil wir natürlich nur begrenzte Möglichkeiten haben, beispielsweise Parlamente auch in ihrer Rolle zu stärken. Da geht es einerseits um das Capacity Building, andererseits kann man natürlich die Parlamente auch einbeziehen in Geberrunden im Rahmen der Budgethilfe. Es geht häufig gar nicht mal nur um die rein technischen Kapazitäten auch der einzelnen Parlamentarier, sondern durchaus auch um Fragen der politischen Kultur. Wie können eigentlich Parlamentarier auch die Exekutive zur Verantwortung

ziehen etc. und da sind wir als externe Geber natürlich letztlich mit Grenzen konfrontiert, die gar nicht nur das Instrument Budgethilfe betreffen, sondern uns als externe Akteure. Da würde ich davor warnen, das Instrument der Budgethilfe mit zu hohen Erwartungen zu überfrachten. In bestimmten Bereichen der Governance, der Demokratieentwicklung sind wir als externe Geber immer nur begrenzt fähig lokale Reformen und Anstrengungen zu unterstützen, Akteure zu stärken. Aber wir müssen auch klar sehen, wir haben nicht unmittelbar andere Instrumente an der Hand, bei denen wir wissen, damit können wir das wirklich gut: Insofern also eher die Warnung, keine zu hohen Erwartungen im Bereich der Governance an die Entwicklungsarbeit insgesamt zu stellen. Der Bereich, wo die Wirksamkeit im Bereich Governance schwächer ist, ist letztlich da, wo es zu Krisen kommt und dieser Zielkonflikt zum Tragen kommt. Also in Ländern, wo wir sagen, wir haben starke Defizite, aber keine akuten Krisen, wie beispielsweise in Ruanda, sehen wir wirklich kontinuierliche Verbesserungen. Da wo es aber eben zu akuten Krisen kommt, weil ein großer Korruptionsskandal auftaucht, da kommt dieser Zielkonflikt zum Tragen und das nicht nur in Sambia. So sehen das auch andere; es gibt eine Studie der Uni Rotterdam, die das in anderen Länderfällen untersucht hat.

Und zu Ihrer Frage, unsere Evaluierung für Sambia widmet sich ganz explizit dieser Frage, wie gehen eigentlich die Geber unterschiedlich mit solchen Dingen um, und was bedeutet diese mangelnde Koordination für die Wirksamkeit. So, jetzt komme ich doch in den Bereich der fünf Minuten.

Vielleicht noch ganz kurz die Frage von Frau Koczy zu den komparativen Vorteilen. Macht es denn tatsächlich Sinn, dass bilaterale Geber in der Budgethilfe aktiv sind, oder sollten wir vielleicht gegebenenfalls diese Art der Entwicklungszusammenarbeit vergemeinschaften? Aus meiner Beobachtung gibt es tatsächlich sehr gute Gründe für bilaterale Geber, in diesem Feld aktiv zu sein, und das hat einerseits zu tun mit den Anforderungen an die analytischen Fähigkeiten auch der Gebergemeinschaft. Ein Geber alleine kann üblicherweise nicht in sämtlichen Sektoren die Expertise vorhalten, die notwendig ist, um die Leistungsfähigkeit der Regierung zu beurteilen, aber auch den Politikdialog effektiv zu führen. Gleichzeitig führt es zu Problemen, wenn die bilateralen Geber den Anreiz haben, ihre Sektorinteressen in den Budgethilfedialog einzubringen, was zu einer Überfrachtung dieses Dialogs und dieser Performance Assessment Frameworks führen kann. Trotzdem gibt es tatsächlich auch komparative Vorteile, in Deutschland ist das sicherlich die enge Verknüpfung mit der TZ, die ganz andere

Expertise vorhalten kann als das andere Geber können, die diese Vorfeldinstitutionen nicht haben. Es gibt aber auch andere Vorteile, andere Geber, die stärkere makroökonomische Analysefähigkeiten haben. Ein Punkt bei der deutschen EZ ist der Mehr-Ebenen-Ansatz, der den Politikdialog der Budgethilfe bereichert. Das vielleicht dazu und ich bin doch über fünf Minuten, sorry.

Marcelo Mosse (Centro de Integridade Publica de Mocambique (CIP), Executive Director of Center For Public Integrity): Vielen Dank. Wir haben diese Themen Budgethilfe in Mosambik natürlich in der Zivilgesellschaft diskutiert und auch mit Organisationen. Schlussfolgerung ist, dass Budgethilfe wirklich die beste Art und Weise darstellt, Hilfe bereitzustellen, da die Länder dadurch ermächtigt werden, bessere Strukturen zu schaffen und bessere öffentliche Finanzierungsmanagementsysteme geschaffen werden können. Das ist für Mosambik auch sehr wichtig. Was nämlich die Steuerannahmen in Mosambik angeht, ist es so, dass es hier sehr viele Megaprojekte gibt, die finanziert werden müssen, Ölvorräte wurden entdeckt. Wenn das also geschieht, dann werden wir in der Lage sein, diese Ressourcen entsprechend verwalten zu können.

Was die Frage nach der Korruption angeht: Ich glaube, das Problem der Korruption hat nicht so sehr mit den Abgeordneten zu tun. Natürlich können sie auch dabei helfen, was neue Gesetze angeht, aber das Problem der Korruption hat mit dem politischen Willen zu tun. Und wir haben einfach diesen starken politischen Willen nicht, gegen die Korruption entscheidend vorzugehen. Das hat auch damit zu tun, ob die Justiz bereit ist, hier Untersuchungen anzustellen und gegen diejenigen vorzugehen, die im Bereich der Korruption aktiv sind und sich vielleicht schuldig gemacht haben. Es geht hier also um weitere Maßnahmen im Bereich der Budgethilfen, so dass die Geberländer auch ein gewisses Maß an Druck ausüben können. Ich bin also dafür, dass es klare Konditionen gibt. Ein gutes Beispiel hierfür war im Jahr 2009, nach den Wahlen gab es einen Streik in Mosambik, man hat sich danach auf zwölf Konditionen geeinigt, das waren die Regierung und die Geldgeber. Die Regierung hat nun zehn von diesen zwölf Bedingungen bereits erfüllt, also es bedarf mit Sicherheit dieser Voraussetzungen. Das war es. Vielen Dank.

Der Vorsitzende: Ich bedanke mich recht herzlich bei allen Sachverständigen. Es tut mir leid, dass wir so unter Zeitdruck geraten sind. Aber momentan ereignen sich

unglaublich viele Dinge gleichzeitig, und wir müssen jetzt schnell hinüber ins Plenum des Reichstages eilen. Ich bedanke mich bei allen und schliesse die Sitzung.

Ende der Sitzung: 13.00 Uhr

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line on the left, a vertical line on the right, and a stylized 'W' in the middle.

Dagmar Wöhrl, MdB

Vorsitzende

Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Anhörung am 16. März 2011 im Deutschen Bundestag
zum Thema "Budgethilfe"

Andrea Kolb
Konrad-Adenauer-Stiftung

Sehr geehrte Frau Wöhrl,
sehr geehrte Abgeordnete,
verehrte Damen und Herren,

Deutscher Bundestag Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Ausschussdrucksache Nr. 17(19)156 15. März 2011 TO Öffentliche Anhörung "Budgethilfe"
--

ich bedanke mich für die Einladung, heute referieren zu dürfen. Budgethilfe ist kein Instrument der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung. Wir beobachten jedoch in vielen Ländern, in denen wir tätig sind, die Wirkungen dieses Instruments, und in Mosambik sind wir mit Budgethilfe begleitenden Unterstützungsmaßnahmen in Zusammenarbeit mit der KfW tätig.

Ich werde mich auf zwei Kernfragen konzentrieren: die Begleitmaßnahmen von Budgethilfe und die Koppelung der Mittelauszahlung an Zwischenziele. Im Wesentlichen beziehe ich mich dabei auf Erfahrungen mit afrikanischen Ländern.

1) Können Budgethilfe begleitende Unterstützungsmaßnahmen der Korruption vorgebeugen und zu guter Regierungsführung und Eigentümerschaft (Ownership) führen?

Begleitmaßnahmen für Budgethilfe, wie beispielsweise Maßnahmen zum Aufbau transparenter parlamentarisch kontrollierter Haushaltsführung und die Förderung effizienter Verwaltungen, können in der Tat der Korruption vorbeugen, gute Regierungsführung und Eigentümerschaft (Ownership) fördern - in einigen Ländern, in bestimmten Kontexten: wenn sich Partnerregierungen tatsächlich demokratisch verhalten und im Zusammenwirken von Regierungen und Parlament Verantwortung übernehmen. Eine wesentliche Voraussetzung für eine entwicklungspolitisch wirksame Budgethilfe sind demokratische Parlamentarier, unabhängige Rechnungshöfe und eine partizipierende Zivilgesellschaft.

Diese Bedingungen schließen die Mehrzahl der derzeitigen Budgethilfeempfängerländer in Afrika südlich der Sahara eigentlich aus, denn in den meisten dieser Länder mangelt es an demokratischem Bewusstsein, selbst unter Abgeordneten. Diese Erkenntnis und auch die hohe Korruption hat in den letzten Jahren wohl dazu geführt, dass die große Anfangseuphorie um die Budgethilfe zurückgegangen ist – obgleich es ein paar positive Entwicklungen insbesondere im wirtschaftspolitischen Bereich gibt: Seit 2007 wurden in fast

allen Budgethilfsländern umfangreiche Reformen eingeleitet, die die Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessert und zu starken Steigerungen in der Rangfolge des „Doing Business Index“ der Weltbank geführt haben. Getragen wird die überdurchschnittliche Verbesserung vor allem von Ruanda, Ghana, Sambia und Uganda.¹

Jedoch ist der „Doing Business Index“ insofern irreführend, als dass er im Wesentlichen ausländische Kapitalinvestitionen berücksichtigt. Inwiefern Rahmenbedingungen für einheimische Unternehmen verbessert werden, und zwar auch für diejenigen, die der Regierung nicht nahestehen, wird nicht untersucht.² Diese Art von Günstlingswirtschaft ist zum Beispiel in Ruanda ein Thema.

Parlamente spielen vielerorts in Afrika keine bedeutende Rolle bei politischen Entscheidungen oder in der Überprüfung des Staatshaushalts. Präsidialsysteme und die in Afrika typische politische Übermacht der Regierung stehen dem Parlamentarismus oft entgegen. Rechnungshöfe sind selten unabhängig. So sind Zweckentfremdungen und Missbrauch seitens der Regierung kaum einer Kontrolle ausgesetzt. Durch die Fungibilität der Budgethilfe offenbaren sich vielfältige Möglichkeiten für die Verwendung der Mittel für von den Partnerregierungen bevorzugte Sektoren (z.B. Militärausgaben) oder persönliche Zwecke (z.B. ein Flugzeug für den Präsidenten in Malawi 2010, Wahlkämpfe der Regierungsparteien in mehreren Ländern).

Theoretisch könnte Budgethilfe ein wichtiges entwicklungspolitisches Instrument sein. Sie könnte die Eigenverantwortlichkeit der Regierungen stärken, würde Partnerländer in der Koordinierung der Geberhilfen entlasten und die von den Gebern errichteten Parallelstrukturen abbauen.³ Budgethilfe muss aber der Kontrolle des Parlaments und des Rechnungshofes des betreffenden Landes unterstehen, sonst kann sie kontraproduktiv wirken, indem sie Korruption und vor allem zentrale Strukturen fördern würde.

In den nordafrikanischen Staaten sind demokratische Entwicklungen schon viel weiter fortgeschritten - solch bemerkenswerte zivilgesellschaftliche Demokratiebestrebungen, wie wir sie aktuell in Tunesien und Ägypten beobachten, wird es in Subsahara-Afrika in dieser Form in naher Zukunft vermutlich nicht geben. Für Staaten mit einer höheren Wirtschaftsleistung ist Budgethilfe jedoch meist ohne Relevanz. Sie würde außerdem bedeuten, dass diese Staaten den Gebern ihre Staatshaushalte offenlegen müssten, und das würden sie nicht akzeptieren. In vielen dieser Länder sollten die Anstrengungen zu

¹ KfW-Auswertungsvermerk vom 15.11.2010

² Peter Molt, März 2011 (Gespräch)

³ Ziel der Vergabe von Budgethilfe ist die Verbesserung der staatlichen Sozialleistungen und der öffentlichen Verwaltung der Entwicklungsländer. Sie soll Planungsprozesse der Partnerregierungen erleichtern, Transaktionskosten senken und auch die Geberkoordination verbessern helfen. Befürworter erhoffen sich eine Aufwertung des von den Gebern und der Partnerregierung geführten Politikdialogs. Es wird angenommen, dass das Instrument der Budgethilfe die Rechenschaftslegung gegenüber den Parlamenten und Rechnungshöfen vorantreibt und zu mehr Transparenz beiträgt.

Reformen vielmehr über eine gezielte Programm- und Projekthilfe (TZ und Politische Stiftungen) gefördert werden.

Wie kann eine begleitende Unterstützung im Rahmen der Budgethilfe aussehen?

Der Erfolg der Budgethilfe hängt von einem Mindestmaß an demokratischer Kontrolle ab. Hierfür müssen die im Rahmen von Budgethilfe vereinbarten Politikreformen stets durch Beratungsleistungen unterstützt werden. Geber- und Partnerländer müssen Volksvertreter in wichtige Abläufe einschließen, um u.a. demokratische Selbstverantwortung tatsächlich zu fördern. Bisher sind Ansprechpartner für die Geber jedoch meist nur die jeweiligen Regierungen und ihre Organe. So stützt die Budgethilfe derzeit vor allem zentrale Strukturen in ihren Partnerländern. Dies ist besonders problematisch in Ländern, in denen es so gut wie keine politische Opposition gibt (z.B. Ruanda). Aus ordnungspolitischer Sicht ist daher zu prüfen, ob auch ausreichend Maßnahmen zur Stärkung der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft in einem Nehmerland umgesetzt werden.

Begleitmaßnahmen müssen auf zwei Ebenen stattfinden: auf Seite der Regierung und auf Seite derer Kontrollorgane, sowohl auf nationaler als auch auf **dezentraler** Ebene. Die **Regierungen** der Nehmerländer müssen dahingehend beraten werden, dass sie ihre Rechenschaftspflicht gegenüber den eigenen Bürgern, Parlament und Rechnungshöfen ausüben, was ihre Politikentscheidungen, die Steuererhebung, die Mittelzuweisung und die erzielten Ergebnisse angeht. **Parlamente** und Parteien, gewählte Körperschaften, Rechnungshof, Sicherheitsorgane, das Gerichtswesen, die örtlichen Verwaltungen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Bürger müssen ihrerseits befähigt werden, ihre Regierung für deren Tätigkeit zur Rechenschaft zu ziehen, Missbrauch zu überprüfen und Sanktionen zu verhängen.

Es macht Sinn, dass Deutschland nur in den Ländern Budgethilfe leistet, in denen es auch mit Programmen und Projekten tätig ist. Nur so kann Deutschland eine begleitende Förderung gewährleisten. Begleitmaßnahmen können im Rahmen der deutschen TZ (technische Unterstützung der Verwaltungen und Ausschüsse) und Politischen Stiftungen (politische Beratung der Regierung und der Kontrollorgane) durchgeführt werden. **Bislang kommt der deutschen TZ und den Politischen Stiftungen dabei jedoch eine noch zu geringe Rolle zu.**

In einigen Ländern werden derart ergänzende Tätigkeiten in Zusammenarbeit mit der KfW bereits durchgeführt, wie beispielsweise in Ghana durch die GIZ oder in Mosambik durch die Konrad-Adenauer-Stiftung und die Friedrich-Ebert-Stiftung. Jedoch werden die Potenziale dieser ergänzenden Tätigkeiten bisher keineswegs zu Genüge ausgeschöpft.

Am 9. Juli 2009 hat in unserer Stiftung in Berlin ein Abstimmungsgespräch zwischen der KfW und den Politischen Stiftungen stattgefunden, bei dem es um eine stärkere Zusammenarbeit im Rahmen der Budgethilfe ging (Stärkung von Parlament und Zivilgesellschaft durch Politische Stiftungen etc.). Nach langen Verhandlungen konnte jedoch keine Lösung darüber

gefunden werden, über welche administrativen Wege die Politischen Stiftungen auf Mittel der KfW für Begleitmaßnahmen zugreifen können.

In Mosambik sollte damals eine solche Kooperation im Rahmen der Budgethilfe zwischen KfW und KAS erstmals getestet werden. Nach den erfolglosen Verfahrensverhandlungen führt die KAS dort nun mit Unterstützung aus dem Studien- und Beratungsfonds der KfW Maßnahmen für Parlamentarier zu Haushaltsfragen durch. Konkret bedeutet das, dass die KfW Referenten zum Thema Haushalt finanziert, und die KAS den Rest des Programms gestaltet und bezahlt. So hat die KAS in Mosambik 2010 mehrere Schulungen für die Parlamentsfraktion der RENAMO (Oppositionspartei) und für die RENAMO-Mitglieder der neu eingerichteten Provinzversammlungen durchgeführt.⁴

Bisher ist jedoch eine breitenwirksame Zusammenarbeit in der Tat an administrativen Verfahrensschwierigkeiten gescheitert. **Es ist zukünftig sinnvoll, Begleitmaßnahmen bereits in den Planungsprozessen mit der Partnerregierung zu integrieren.** Dies gilt auch für EU-Budgethilfe.

Hierbei stellt sich jedoch die Frage, durch welche Mittel Fördermaßnahmen für das Parlament, oppositionelle Parteien und zivilgesellschaftliche Organisationen finanziert werden können. Für die Unterstützung nichtstaatlicher Akteure ist Hilfe in Form von Budgethilfe eher ungeeignet. In der Tat wäre selbst bei zweckgebundener sektoraler Budgethilfe fraglich, nach welchen selektierenden Kriterien die Partnerländer zivilgesellschaftliche Organisationen und politische Parteien für Fördermaßnahmen auswählen würden. Das bedeutet, dass Begleitmaßnahmen durch den Zuwendungsgeber zusätzlich finanziert werden müssen – beispielsweise über einen Treuhandfonds. **In jedem Fall sollte es innerhalb jeder Budgetfinanzierung eine Programmkomponente für Begleitmaßnahmen geben.**

Die **Einbeziehung und Fortbildung lokaler Ebenen** sind dabei grundlegend, insbesondere im Hinblick auf die in vielen Ländern durchgeführten Dezentralisierungsprozesse. Die Eliten auf dezentraler Ebene sollten Schlüsselfunktionen bei der Administration der Gelder auf regionaler Ebene einnehmen (Subsidiaritätsprinzip). Aber gerade die lokalen Eliten sind es,

⁴ Zum Beispiel wurde innerhalb der Seminarreihe für Parlamentarier in einem eintägigen Seminar im November 2010 den Teilnehmern der Staatshaushalt 2011 von Mosambik erläutert. Zunächst wurden die Hauptlinien des Vorschlags für den *Plano Económico e Social* (PES – Entwicklungsplan) des Jahres 2011 vorgestellt, und anschließend gab der Referent einen Überblick über den Entwurf für den Haushaltsplan 2011. Beide Dokumente wurden in Beziehung zum nationalen *Aktionsplan zur Bekämpfung der Armut* (PARP) gesetzt. Im Anschluss erhielten die Teilnehmer einen Einblick in die grundlegende Zusammensetzung des Staatshaushalts und es wurden einzelne Sektoren und Zahlen aus dem Haushaltsentwurf vorgestellt.

Im Juni 2010 fand zusätzlich ein gemeinsames Seminar GTZ/KfW/KAS für die gesamte Provinzversammlung der Provinz Manica statt. Die Provinzversammlungen waren erstmals im Oktober 2009 gewählt worden und nahmen im Jahr 2010 ihre Arbeit auf. Ziel der Veranstaltung war es, die Teilnehmer mit grundlegenden Kenntnissen zu ihren Aufgaben im politischen System, ihrer rechtlichen Stellung und zur Haushaltskontrolle vertraut zu machen. Am Seminar nahmen die achtzig Mitglieder der Provinzversammlung und einige Mitarbeiter des Präsidenten der Versammlung teil. Für viele Teilnehmer war es die erste Fortbildung dieser Art und die erste inhaltliche Vorbereitung auf ihre Arbeit.

die oft aufgrund von Ausbildungsdefiziten kaum in der Lage sind, ihre Aufgaben durchzuführen. **Auch hier können Politische Stiftungen und die TZ eine wichtige Rolle im Rahmen von Begleitmaßnahmen spielen.**

Begleitende Maßnahmen können also helfen, Verfahren transparenter zu gestalten und wichtige Kontrollmechanismen zu aktivieren. Dennoch wird es Korruption und Missbrauch weltweit immer geben, besonders in Afrika. Eine gewisse Risikobereitschaft und Vertrauensvorschuss seitens der Geber muss bei Budgetfinanzierungen daher immer gegeben sein. Würde der Umfang der Korruption als Maßstab für die Entscheidung zu Grunde gelegt, ob Budgethilfe geleistet werden sollte oder nicht, dürfte es in Afrika keine Budgethilfe geben. (Dann dürfte es allerdings auch weniger Projekthilfe geben!)

Da Budgethilfe direkt in den Staatshaushalt einfließt, werden Betrugs- oder Korruptionsfälle nicht den Gebern zur Kenntnis gebracht oder von ihnen untersucht. Daher kommt den nationalen Parlamenten und Rechnungshöfen eine so bedeutende Rolle zu. Denn die Rückforderung veruntreuter Mittel im Nachhinein ist eher schwierig. Daher ist ein enger Dialog zu Korruptionsfragen zwischen den Partnerregierungen und der Gebergemeinschaft von grundlegender Bedeutung. **Hier könnten die deutsche TZ und die Politischen Stiftungen beispielsweise die öffentliche Auseinandersetzung über Haushaltsführung und Finanzkontrolle in den Partnerländern fördern.**

Die Rechenschaftspflicht der Partnerregierung gegenüber ihren eigenen Bürgern ist eine wichtige Triebkraft bei den Bemühungen, Entwicklungsergebnisse zu erreichen. Sie stellt auch eine wichtige Komponente der **Eigenverantwortung des Landes** für seine Entwicklungsagenda dar.

Geber müssen klare Nachweise dafür erhalten, dass die Partnerländer die Finanzmittel wie beabsichtigt verwenden, ein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis erzielen und die vereinbarten Ziele erreichen. Hierfür bedarf es eines intensiven **Politikdialogs**⁵, in dem die Verwaltung der öffentlichen Finanzen, die Finanzpolitik eines Staates und der gesamte Haushaltszyklus diskutiert werden (siehe auch Grünbuch der EU).

Werden Schwachstellen entdeckt, so müssen die Regierungen nachweisen, dass sie geeignete und glaubwürdige Programme zur Reform der Verwaltung der öffentlichen Finanzen aufgestellt haben, und entsprechende Fortschritte vorweisen. Eine bessere Haushaltsanalyse ist wichtig, um die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Finanzverwaltung zu erhöhen und einen größeren Nutzen der Budgethilfe zu gewährleisten.

Bei allgemeiner Budgethilfe geht es nicht darum, Mittelzuweisungen mit bestimmten Erfolgen und Ergebnissen in Zusammenhang zu bringen, da Budgethilfemittel in den Staatshaushalt

⁵ Mehr zum Politikdialog siehe Fragestellung 3

einfließen und nicht zurückverfolgt werden können. Die Geber müssen ihrerseits aber die Verwaltung der öffentlichen Finanzen und der Finanzpolitik eines Staates durch transparente Verfahren prüfen können.

2) Können im Rahmen eines solch koordinierten Budgethilfeansatzes gute Regierungsführung und Eigentümerschaft (Ownership) in schwachen und fragilen Staaten erreicht werden?

Vor dem erläuterten Hintergrund ist Budgethilfe für den Wiederaufbau fragiler Staaten kein geeignetes Instrument, auch nicht in Kombination mit anderen Instrumenten. In fragilen Staaten fehlen die oben genannten Rahmenbedingungen, in denen Budgethilfe wirksam werden kann.

Budgethilfe benötigt „funktionierende“ Verwaltungen, demokratische Strukturen, Kontrollmechanismen und einen unabhängigen Rechnungshof. In schwachen Staaten mit „ansatzweise“ funktionierenden Strukturen kann sie Wirkung entfalten, wenn Budgethilfe hier als Anlass und Anreiz für die Ausübung von Rechenschaftspflicht betrachtet wird. Aber auch hier gilt, dass Strukturen tatsächlich demokratisch ausgerichtet sein müssen, damit Budgethilfe nicht zur Korruption, Missbrauch und Günstlingswirtschaft führt. Unter diesem Gesichtspunkt müssen zum Beispiel Ruanda und Burundi betrachtet werden. Beide Länder beziehen ca. 50% ihres Staatshaushalts aus Budgethilfe. Dabei weist die Politik der ruandischen Regierung⁶ in einigen Punkten eindeutige Mängel auf, und in Burundi wird die fast allgegenwärtige Korruption nicht wirklich effizient bekämpft.

3) Welche Wirkung kann ein Budgethilfeansatz entfalten, dessen Mittelauszahlung an die Erreichung von Zwischenzielen gekoppelt ist und damit Teile der Budgethilfe erst nach Erzielung von Ergebnissen gezahlt werden?

Die Koppelung der Mittelauszahlungen an die Erreichung von Zwischenzielen, d.h. Budgethilfe als eine Art Prämie für demokratische und gute Regierungsführung zu vergeben (nach dem Motto „cash on delivery“), ist sinnvoll. Denn die Erfahrung hat gezeigt, dass Zusagen des Partnerlandes zu Reformen allein nicht ausreichen.

Zum Teil wurden Zahlungen bereits an die Erreichung von Zwischenzielen gekoppelt, die sogenannten variablen Tranchen: Die zunehmend auf eine Laufzeit von drei Jahren ausgelegten Budgethilfeprogramme der EU wurden mit festen jährlichen Tranchen bezahlt, die der Einhaltung der allgemeinen Förderkriterien unterliegen, und variablen Tranchen, die an die Verwirklichung vereinbarter Ziele – gemessen an bestimmten Ergebnisindikatoren, vor

⁶ In Ruanda werden Oppositionsparteien systematisch unterdrückt; es existiert keine tatsächliche Oppositionspartei. Das ruandische Parlament nimmt seine Funktion als Kontrollorgan über die Regierung bisher kaum wahr. Das Parlament segnet Gesetzesvorlagen im Parlament mehr ab als dass es Entscheidungen beeinflusst. Interessant ist in diesem Zusammenhang die mit der Konstitution 2003 institutionalisierte Einrichtung des „Political Party Forum“, eine Dachorganisation aller registrierten politischen Parteien. Hier werden nach dem Konsensprinzip (vs. Abstimmung) wichtige Entscheidungen getroffen (auch bzgl. des Budgets), bevor sie im Parlament verabschiedet werden. Dieser informelle Abstimmungsmechanismus entmachtete das Parlament so um seine Grundfunktion als Ort der politischen Debatte.

allem im sozialen Sektor – geknüpft waren. Auch hat die Weltbank kürzlich ein neues Finanzierungsinstrument entwickelt, „Program-for-Results“ (P4R), das Kredite auf Grundlage erzielter Ergebnisse vergibt. (Dieses neue Instrument wird am 8. April 2011 in Berlin vorgestellt.)

Diese Koppelung ist dann sinnvoll, wenn die Überprüfung der Zielerreichung präzise, objektiv und politisch neutral verläuft. Dafür wird sowohl eine **differenzierte Evaluierung** als auch ein **differenzierter politischer Dialog** im Rahmen der Budgethilfevergabe benötigt. Darauf haben Geber insbesondere in Afrika einen Anspruch, wo der Staatshaushalt mancher Partnerländer zur Hälfte aus Gebergeldern besteht. Bisher wird dieser Politikdialog jedoch oft unzureichend und zu pauschal geführt (allgemeine Paris-Kriterien als einzige verbindliche Richtschnur). Kritische Themen werden gerne außen vorgelassen.

Bei den Dialogverfahren im Rahmen der Budgethilfe müssen Grundsätze aufgegriffen werden, die beim ohnehin stattfindenden, der gesamten Zusammenarbeit zwischen Geberländern und Partnerland zugrundeliegenden Politikdialog formuliert wurden (Kohärenz im Politikdialog). Es müssen die politischen Prozesse in den Partnerländern und die Frage der Eigentümerschaft (Ownership) der Bürger **differenziert**, d.h. auch **länderspezifischer** diskutiert werden.

Es dürfen nicht nur die üblichen Themen und Paris-Kriterien pauschal abgehandelt werden. In Ghana gibt es beispielsweise andere Probleme (nämlich makroökonomische) als in Burkina Faso. In Ghana müssten im Politikdialog daher die Themen makroökonomische Stabilität, Wachstumsstrategie und Finanzpolitik mehr im Mittelpunkt der Gespräche stehen als in Burkina Faso, wo gute Regierungsführung, Korruptions- und Betrugsbekämpfung, Verwaltung öffentlicher Finanzen, Reform des öffentlichen Sektors etc. zentral behandelt werden sollten.

Für einen differenzierten, länderspezifischen politischen Dialog bedarf es **qualifiziertem Personal** seitens der Geber. Diese Experten müssen sowohl die Probleme bei der Verwirklichung der vereinbarten Entwicklungsziele analysieren, als auch helfen, Lösungen zu finden und sie umzusetzen. Sie müssen auch die Effizienz der Verwaltung der öffentlichen Finanzen analysieren und bewerten können. **Das grundlegende Problem ist aber, dass den meisten Gebern ausreichend erfahrenes Personal hierfür fehlt.** Fachkompetent sind vor allem diejenigen auf Geberseite, die mehrere Jahre vor Ort gelebt haben und in der Lage sind, die Demokratie nicht nur an quantitativen Indikatoren fest zu machen.

Deutschland verfügt über Entwicklungsinstitutionen mit langjähriger Projekterfahrung und sektoraler Expertise. Dazu zählen nicht nur die bilateralen Institutionen, sondern auch die Politischen Stiftungen. Die Expertise dieser Institutionen sollte in den internationalen Gremien noch systematischer für Finanzierungsentscheidungen und auch für den Politikdialog genutzt werden. Das böte der Bundesregierung die Chance, eine stärkere Moderatorenrolle im politischen Dialog zu übernehmen. Sie könnte in diesem Rahmen auch

stärker mitsprechen, wenn parallel dazu mit der jeweiligen Regierung Begleitprogramme in politisch wichtigen Bereichen vereinbart werden.

Letztlich könnte Deutschland so auch mehr Eigenverantwortung für seine eigenen Gelder übernehmen. Immerhin zahlt die Bundesrepublik 20 Prozent der EU-Budgethilfe.

Bislang sind die Entscheidungsprozesse, in denen die Höhe der europäischen Budgethilfe, ihre Konditionen, die Methode der Ergebnisbewertung und Ausschreibungsprozesse festgelegt werden, noch nicht transparent genug. So wird das Prinzip der Eigenverantwortung zugunsten einer nicht fassbaren Kollektivverantwortung geschwächt, und damit geht ein **Kontrollverlust** einher. Derzeit kann niemand für Entscheidungen, die bei intransparenten Verhandlungen auf europäischer Ebene fallen, und ihre Konsequenzen wirklich zur Rechenschaft gezogen werden – weder das Partnerland noch eine einzelne Geberinstitution. Dem soll zukünftig die 2008 in Accra gegründete und am 9. Februar 2011 verabschiedete „International Aid Transparency Initiative“ (IATI) abhelfen, der zufolge Geber ihre Überweisungen und vereinbarte Konditionen zeitnah veröffentlichen müssen.⁷

Auf jeden Fall sollten im politischen Dialog Fragen der Steuererhebung und des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich stärker thematisiert werden. Budgethilfe sollte unbedingt von Reformen und einem verantwortungsvollen Handeln im Steuerbereich abhängig gemacht werden. Nur durch eigene Einnahmen wie Steuern, durch Wachstum und eine gut funktionierende Finanzpolitik können Entwicklungsländer langfristig ihre Abhängigkeit von der Hilfe verringern und eine **Exitstrategie** (Strategie für den Ausstieg aus der Budgethilfe) finden.

Ebenfalls sollten Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit, Parteien- und Gewerkschaftsinfrastruktur und staatliche (z.B. Verwaltungs-) Infrastruktur Voraussetzung für Budgethilfe sein. Es sollten also unbedingt **Mindestanforderungen** für Budgethilfe festgelegt werden.

Um den Politikdialog nachhaltiger zu gestalten und Prozesse im Land zu verankern, ist es wichtig, dass die Rechnungshöfe, die nationalen Parlamente, der Privatsektor und Organisationen der Zivilgesellschaft auch in diesen Dialog eingebunden werden.

Der Politikdialog ist leichter zu führen in sektoralen Fragen, weil die Themenvielfalt übersichtlicher ist. Daher ist die **sektorale Budgethilfe**⁸ aus Sicht der KAS effizienter (trotz

⁷ „E+Z“ März 2011, S. 95

⁸ Allgemeine Budgethilfe zielt auf die Unterstützung einer nationalen Entwicklungspolitik und -strategie ab und kann auf sämtliche Politikbereiche und Reformen angewendet werden. Sektorbezogene Budgethilfe ist hingegen auf eine Politik und Strategie für einen bestimmten Sektor abgestellt und hat den Vorteil, dass sie gezielt für besonders wichtige Bereiche eingesetzt werden kann. Sie erbringt einen besonderen Mehrwert, wenn die Budgethilfe einen kleinen Teil des Staatshaushalts ausmacht und ein stärker fokussierter Politikdialog und Reformen innerhalb eines einzigen Sektors angestrebt werden.

des internationalen Trends hin zu allgemeiner Budgethilfe und trotz der Gefahr, dass sektorübergreifende Reformfragen vernachlässigt werden).

Die Koppelung an die Erreichung von Zielen ist dann unwirksam, wenn die Überprüfung der Zielerreichung unpräzise verläuft, wie es in der Vergangenheit oftmals bei der Bewertung der Erfüllung der Standard-Förderkriterien (Konditionen) zu beobachten war.⁹

Die Mittelauszahlung sollte aber nicht nur an die Erreichung von Zwischenzielen gekoppelt werden, sondern auch an konkret formulierte **Konditionen**. Als Geber kann man den Anspruch erheben, für das, was man zahlt, auch etwas einzufordern. Wenn Budgethilfe nicht speziell mit politischen Auflagen verknüpft wird, besteht die Gefahr, dass im Dialog getroffene Vereinbarungen nicht eingehalten werden. Konkret definierte Konditionen würden die Nehmerländer mehr anleiten, Bedingungen auch zu erfüllen. (Diese Forderung läuft entgegen dem Leitfaden des OECD/DAC.¹⁰) Eine ergebnisorientierte Konditionalität kann auch Anreize für die Länder schaffen, bessere Leistungen zu erbringen.

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt ein heterogenes Bild an Reaktionen der Geber auf Verstöße gegen die wesentlichen Grundsätze von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit: In der Vergangenheit haben Geberländer ihre Justierungs- und Sanktionsmechanismen oftmals nicht genutzt, die Budgethilfe also trotz Verstößen weiter gezahlt (außer in wenigen Beispielen wie Nicaragua 2007 aufgrund des Abtreibungsgesetzes). Wird in kritischen Situationen die Zusammenarbeit mit der jeweiligen Regierung jedoch bruchlos fortgeführt, weckt das den Eindruck, deren Verhalten werde befürwortet. Um in diesen Fällen die Bevölkerung zu erreichen, kann auf andere Instrumente zurückgegriffen werden wie nicht-staatliche Organisationen. Auf keinen Fall dürfen „Mittelabflussprobleme“¹¹ zur Finanzierung von Politik führen, die nicht im Interesse Deutschlands ist.

Neuerdings beobachten wir, dass Geber zunehmend den Hebel nutzen, der ihnen mit der Budgethilfe zur Verfügung steht, um antidemokratische Entwicklungen in den Partnerländern zu stoppen. Auch das BMZ geht zunehmend restriktiver mit Budgethilfe um. Jedoch sind Alleingänge der deutschen Bundesregierung nicht ausreichend.

In Malawi hat der Minister im Februar dieses Jahres die Hälfte der vorgesehenen Budgetfinanzierung zurückgestellt. Anlass waren zwei im November 2010 vom Parlament beschlossene Änderungen des Strafgesetzbuches in Malawi, die Homosexualität zwischen

⁹ Standard-Förderkriterien für Budgethilfe: a) eine klar definierte nationale – oder im Falle der sektorbezogenen Budgethilfe sektorspezifische – Politik und Strategie, b) ein stabilitätsorientierten makroökonomischen Rahmen und c) ein glaubwürdiges und geeignetes Programm zur Verbesserung der Verwaltung der öffentlichen Finanzen verfügen oder dabei sein, diese einzuführen, plus ggf. „besondere Bedingungen“ in Form von Leistungskriterien und Indikatoren in Schwerpunktbereichen

¹⁰ Im Leitfaden des OECD/DAC wird vorgeschlagen, politische Auflagen nicht speziell mit Budgethilfe oder anderen einzelnen Unterstützungsinstrumenten zu verknüpfen, sondern vielmehr im Rahmen des umfassenden politischen Dialogs zwischen einem Partnerland und seinen Gebern zu behandeln.

¹¹ Die EU steht unter dem Druck der Erreichung der MDGs bis 2015 und der 7 % ODA-Quote. In den Jahren 2003-2009 stellte die Europäische Kommission insgesamt mehr als 13 Mrd. EUR für Budgethilfe bereit (rund 25 % der gesamten Mittelbindungen in diesem Zeitraum).

Frauen unter Strafe stellen und die mögliche Kontrolle des Staates über die Medien unangemessen erweitern. Es sind triftige Gründe für ein Aussetzen der Zahlungen, jedoch hätten sie mehr Wirkung gehabt, wenn diese Sanktion von multilateraler Seite (EU) und nicht bilateraler (Bundesregierung) in Kraft getreten wäre.

In Mosambik haben die 19 vertretenen Geberstaaten und Organisationen im letzten Jahr ihre Budgethilfe vorübergehend eingestellt in Reaktion auf Vorfälle im Zusammenhang mit den Wahlen, darunter die Verwendung von Geldern aus dem Staatshaushalt für den Wahlkampf der Regierungspartei FRELIMO.¹²

Mosambik ist ein gutes Beispiel dafür, dass Budgethilfe auch als Druckmittel zugunsten von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit genutzt werden kann.

Wie die Gebergemeinschaft nun in **Uganda** verfahren wird, bleibt spannend. Dort soll jüngst ebenfalls der Wahlkampf des seit 35 Jahren (1986) amtierenden Staatspräsidenten Museveni zu Teilen über den Staatshaushalt, also teilweise über allgemeine Budgethilfe, querfinanziert worden sein.¹³

Diese Form von **Korruption** unterminiert die wirtschaftliche Entwicklung, indem für prioritäre Ausgaben vorgesehene Ressourcen abgezweigt werden, was zu Ineffizienz und Nichteinhaltung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge führt.

Bei sektoraler Budgethilfe kann derartigen Zweckentfremdungen (Fungibilität) leichter vorgebeugt werden. Sie birgt geringeres politisches Risiko, da mit ihr die Umsetzung einer spezifischen sektorbezogenen Politik und nicht die gesamte Politik des Partnerlandes unterstützt und damit auch gebilligt wird.

Ähnlich verhält es sich bei der Vergabe von Kleinkrediten in Asien, wo es eine eindeutige Zweckgebundenheit gibt (meist Kleinhandel), einen direkten Kontakt zwischen Gläubiger und

¹² Die Oppositionspartei MDM (Movimento Democrático de Moçambique) wurde in sieben von elf Provinzen von den Wahlen ausgeschlossen. Die FRELIMO soll Beamte zur Unterstützung des Wahlkampfes herangezogen haben, wozu sie auch auf Staatsressourcen zurückgegriffen habe und damit auch auf Budgethilfe.

¹³ Die ugandische Regierung hatte im Januar 2011, kurz vor den Wahlen, einen Nachtragshaushalt in der Summe von ca. 260 Mio. US-Dollar verabschiedet, ein Betrag, der weit über den sonst üblichen Nachtragshaushalten der Vergangenheit lag, sodass Medien zufolge der ugandische Staatshaushalt anschließend komplett ausgeschöpft war: http://www.independent.co.ug/index.php?option=com_content&task=view&id=3840&Itemid=197. Nach Presseberichten hat sich die ugandische Regierung die Fungibilität der Budgethilfe durch Umschichtung der Mittel im Haushalt auch zuvor wiederholt massiv zum Nutzen gemacht. Korruptionsfälle haben in der Vergangenheit bereits zu Kürzungen in der Budgethilfe geführt, wie beispielsweise die Kürzung Mitte 2010 für das Finanzjahr 2010-2011 (360 Mio. US-Dollar) um 10% aufgrund Mängel im Kampf gegen die Korruption u.a. im Rahmen des Commonwealth-Gipfels in Uganda: <http://www.independent.co.ug/column/interview/3318-donors-cut-budget-support-to-uganda>. Vor kurzem kündigten einige Geber weitere Kürzungen an: <http://www.theeastafrican.co.ke/news/Netherlands+halts+aid+to+Uganda/-/2558/1116802/-/kxmuvi/-/index.html>.

Interessant im Zusammenhang mit den Wahlen ist auch die Zahlung von ca. 8.700 US-Dollar an jeden Parlamentsabgeordneten zum „Monitoring“ von Projekten eines Fonds zur landwirtschaftlichen Entwicklung in deren Wahlkreisen. Dieses National Agricultural Advisory Services (NAADS) Programm speist sich zu weiten Teilen aus Entwicklungshilfegeldern. Die Zweckentfremdung des Fonds für Direktzahlungen an die Parlamentarier wurde stark kritisiert, vor allem da das Geld offensichtlich zum Erkaufen der Unterstützung der Abgeordneten bei der Verabschiedung kontroverser Gesetze sowie zu deren Wahlkampffinanzierung gebraucht wurde. Auch die Geber äußerten Proteste an dem Vorhaben und drohten mit Kürzungen der Budgethilfe. Allerdings ohne Erfolg, denn die ugandische Regierung reagierte nicht auf die Kritik der Geber. Quelle: Mathias Kamp, KAS-Uganda.

Schuldner und eine klare Zuweisung von Verantwortung (sowie gegenseitige Bürgschaften der Kleinhändler).

Noch verheerender ist aber, dass es in Fällen von Nichteinhaltung der Konditionen unter den Gebern noch immer inkohärente Reaktionen gibt, wie das jüngste Beispiel aus Malawi zeigt. Deutschland hat die Zahlungen ausgesetzt, die anderen Geber nicht. Derart widersprüchliche Reaktionen vermitteln den betroffenen Partnerregierungen die falsche Botschaft.

Wichtig ist daher der Prozess der Beratung und Abstimmung des Budgets innerhalb der Gebergemeinschaft. Es ist zu empfehlen, dass alle Geber ihre Zahlungen von der Einhaltung explizit für die Budgethilfe vereinbarter Konditionen abhängig machen – auch auf Kosten der Vorhersehbarkeit der Budgethilfe. (Wenn in Deutschland ein Schuldner seine Schulden bei der Bank nicht mehr tilgen kann, weil er überdimensionierte Anschaffungen getätigt hat, wird sein Gläubiger auch zu drastischen Maßnahmen greifen wie beispielsweise Zwangsversteigerungen – da spielt die Unvorhersehbarkeit für den Schuldner ebenfalls keine Rolle.)

Tonangebend bleiben bei den internationalen Abstimmungsprozessen bislang die Weltbank und die europäische Kommission. Deutschland muss sich noch stärker mit anderen Gebern auf bilateraler Ebene abstimmen (wie jüngst mit den Niederlanden geschehen), aber vor allem auch auf multilateraler Ebene, innerhalb der internationalen Institutionen. Ohne ausreichende Abstimmung in diesen Gremien wird die Bundesregierung ihre inzwischen eher restriktive Haltung und Handhabung von Konditionen (tendenziell eine Sonderposition innerhalb der EU) nicht durchsetzen können.

Die deutsche Vertretung in der Europäischen Kommission hat ein hohes Stimmengewicht und beeinflusst regelmäßig Entscheidungen im EDF-Ausschuss der Europäischen Kommission (European Development Fund).¹⁴

4) Wie kann gute Regierungsführung überprüft werden?¹⁵

Die objektive Evaluierung guter Regierungsführung stellt seit vielen Jahren eine große Herausforderung dar. Insbesondere die Identifizierung geeigneter Politik- und Ergebnisindikatoren ist eine schwierige Aufgabe.

Ein Indikator kann eine quantitative oder qualitative Variable sein. Ein **quantitativer Indikator** ist beispielsweise die Anzahl der oppositionellen Gesetzesinitiativen im nationalen

¹⁴ Auf die Geberkoordinierung wird nicht weiter eingegangen, da dies Thema des zweiten Teils der Anhörung ist.

¹⁵ Zu Grundlagen der Evaluierungsmethodik gibt es weitere Informationen im KAS-Programm-Management-Assistenten und im GOPA Arbeitspapier Nr. 2 „Zur Evaluierung von programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung: Das Beispiel der Allgemeinen Budgethilfe“ von Prof. Dr. Hans-Rimbert Hemmer, Oktober 2007

Parlament, die im Beratungsprozess mehrheitlich angenommen wurden. Zur Überprüfung der Anzahl müssen die amtlichen Parlamentsprotokolle eingesehen und die darin aufgeführten Gesetzinitiativen gezählt werden.

Ein **qualitativer Indikator** ist zum Beispiel die Bandbreite der oppositionellen Stellungnahmen im nationalen Parlament. Um die Bandbreite zu bestimmen, müssen ebenfalls die amtlichen Parlamentsprotokolle eingesehen, Radio-, Fernseh- und Zeitungsberichte beobachtet und deren Inhalt zusammengefasst werden.

Nicht immer werden entwicklungspolitische Maßnahmen auch in der Art und Weise umgesetzt, wie dies ex ante vorgesehen war. Neben den fehlenden Kapazitäten in den Partnerländern können z.B. unverständliche von Gebern festgelegte Standards und Indikatoren zu Problemen auf Partnerseite führen.

Daher muss darauf geachtet werden, dass Indikatoren operationell und belastbar sind. Die zu evaluierende Situation muss mit einer Vergleichsgröße verglichen werden (z.B. mit einem Land oder einer Zeit, wo es keine Budgethilfe gab, oder mit einem Querschnittsvergleich). So spiegeln sich anhand der Indikatoren die Veränderungen wider, die durch die Entwicklungsmaßnahme induziert worden sind. Zu diesem Zweck werden komplexe Sachverhalte vereinfacht und auf eine beobachtbare Dimension reduziert, die Indikatoren.

Eine ganzheitliche Leistungsbewertung als Alternative zur statistischen Evaluierung läuft Gefahr, dass sie beliebig wird. Sie könnte jedoch als eine Art qualitative Bewertung im Anschluss einer statistischen Indikatorenüberprüfung zusätzlich erfolgen.

Um die Regierungsführung wahrheitsgemäß bewerten zu können, bedarf es kritischer Analysen von qualifiziertem Personal auf Geberseite (Anforderungen an Experten siehe oben). Wenn beispielsweise in Ruanda die Regierungsführung an der hohen Frauenquote im Parlament gemessen würde, müsste zunächst analysiert werden, welche Bedeutung das Parlament in Ruanda überhaupt hat (nämlich keine besondere: politische Entscheidungen werden meist in einem separaten Gremium getroffen, bevor sie ins Parlament zur Verabschiedung kommen).

Ein anderes Beispiel sind Wahlen. Wahlen können nach objektiven Kriterien und Indikatoren als frei und fair bewertet werden wie in Ruanda, nach qualitativer Untersuchung aber maßgebliche Mängel aufweisen wie z.B. die Einschüchterungsmaßnahmen der Regierung gegenüber den Wählern.

Die Bundesregierung sollte verstärkt versuchen, aktiv an internationalen Evaluierungen von Budgetfinanzierungen beteiligt zu sein. Häufig werden von der Weltbank oder dem IWF

initiierte Programme auch von diesen evaluiert. Dies liegt vor allem an den bisherigen Forschungsanstrengungen dieser Geber und ihrem mittlerweile umfassenden Instrumentenkasten für Evaluierungen. Deutschland könnte hier jedoch seine Entwicklungsexperten verstärkt anbieten.

5) Wie viel Budget von außen ist in Entwicklungsländern verantwortbar?

Entscheidungen über die Höhe von Budgethilfe müssen je nach Land getroffen werden, basierend auf einer breiten politischen Wirtschaftsanalyse, einer Analyse des Finanzmittelbedarfs des Landes, seiner Absorptionsfähigkeit sowie der Risiken und des erwarteten Nutzen der Budgethilfe. Sie darf keinen zu hohen Anteil am Staatshaushalt des Partnerlandes ausmachen. Denn Budgethilfe muss sich nach einigen Jahren überflüssig machen, damit Empfängerregierungen nicht (wieder¹⁶) dauerhaft in Abhängigkeit geraten.

Sie muss mit anderen EZ-Instrumenten gekoppelt werden. Dass die Verzahnung der verschiedenen entwicklungspolitischen Instrumente (Instrumenten-Mix) besonders effektiv ist, bestätigt auch der 2008 erschienene Bericht des Bundesrechnungshofs, da so auf unterschiedliche Bedürfnisse und Ziele in verschiedenen Kontexten reagiert werden kann.

Bei Ländern, die erhebliche Budgethilfe bekommen, fällt oftmals auf, dass der Agrarsektor und das Gesundheitswesen nicht angemessen im Budget berücksichtigt werden. Die Regierungen verlassen sich offensichtlich darauf, dass diese beiden Sektoren von den Gebern und Nichtregierungsorganisationen besonders stark mit Programmhilfe und Projekthilfe bedient werden. Gerade in diesen beiden Sektoren muss der Staat jedoch langfristig selbst Verantwortung übernehmen.

¹⁶ Budgethilfe ist kein neues Instrument, die Weltbank und der IMF leisten bereits seit langem unter unterschiedlichen Bezeichnungen direkte Zuwendungen zu den Staatshaushalten (Strukturanpassungsprogramme etc.). Seit ihren Anfängen in den 1960er Jahren hat die Entwicklungspolitik zahlreiche Reformen erfahren. Nach der Unabhängigkeit vieler Länder in Afrika, Asien und Lateinamerika wurden die ersten Entwicklungsprojekte unter dem Motto „Entwicklung durch Wachstum“ ins Leben gerufen. Dieses Konzept wurde, als die erhofften Wachstumsfortschritte in den 1970er Jahren nicht eingetreten waren, von der Grundbedürfnisstrategie mit dem Ziel der direkten Armutsbekämpfung abgelöst. Die 1980er Jahre waren geprägt durch hohe Verschuldungen der Entwicklungsländer und die ersten vom IWF zusammen mit der Weltbank initiierten Strukturanpassungsprogramme (SAP). Seit der Einführung der SAP 1979 versiebenfachte sich das jährliche Volumen der Strukturanpassungskredite in Afrika südlich der Sahara auf ein Gesamtvolumen von sechs Milliarden US-Dollar (1998). Die dabei entstandenen sozialen Notlagen sollten mit den so genannten Programmen zur Abfederung der negativen sozialen Effekte auf die Bevölkerung (PAMSCAD) korrigiert werden. Dies war auch der Beginn der vom IWF und der Weltbank eingeläuteten Phase der Marktliberalisierung und makroökonomischen Stabilisierung der Entwicklungsländer. In den 1990er Jahren wurden die Prinzipien der „nachhaltigen Entwicklung“ sowie der „Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe“ postuliert. Zunehmend rückten der Ressourcenverbrauch und die Umweltverträglichkeit in den Blickpunkt. Sie wurden in der „Agenda 21“ verankert, dem Vorläufer der UN-Millenniumserklärung im Jahr 2000 mit ihrer verheerenden Bilanz über die bisherigen Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und dem Ziel der Halbierung der weltweiten Armut. Auf diesem Fundament setzt die Pariser Erklärung (2005) mit ihren fünf Kernprinzipien (Eigenverantwortung, Partnerausrichtung, Geberharmonisierung, ergebnisorientiertes Management und gegenseitige Rechenschaftspflicht) an. Zu einem zentralen Hebel der Umsetzung der Prinzipien sind insbesondere die programm-basierten Ansätze (PBA) geworden, d.h. die unmittelbare und zwischen den Gebern abgestimmte Unterstützung von Maßnahmen der Partnerländer, die diese in eigener Verantwortung erarbeiten und steuern. Budgethilfe ist die vorwiegend verwendete Finanzierungsform der PBA.

6) Fazit

Budgethilfe kann unter bestimmten Voraussetzungen wirksam eingesetzt werden. Neun Empfehlungen sind in dieser Hinsicht zu beachten:

- (1) Budgethilfe sollte vor allem für reformorientierte Staaten eingesetzt werden. Positive Anreize können den politischen Willen zur Reformen stärken.
- (2) Für fragile Staaten ist Budgethilfe ungeeignet. Vorrangig sollte dort Not-, Programm- und Projekthilfe geleistet werden.
- (3) Budgethilfe muss stets mit Begleitmaßnahmen zur politischen Kontrolle und Transparenz der Mittelverwendung verknüpft werden. Diese sollten bereits Teil des Planungsprozesses sein.
- (4) Aufgrund ihrer Expertise sollten die deutsche TZ und die Politischen Stiftungen in der Durchführung der Begleitmaßnahmen eine stärkere Rolle spielen (finanziert z.B. über spezielle Fonds).
- (5) Budgethilfe stärkt tendenziell staatliche Strukturen. Aus ordnungspolitischer Sicht ist daher zu prüfen, ob auch ausreichend Maßnahmen zur Stärkung der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft in einem Nehmerland umgesetzt werden.
- (6) Der Grundsatz der Subsidiarität sollte beim Einsatz der Budgethilfe beachtet werden, d.h. der dezentrale Einsatz der Mittel.
- (7) Eine Koppelung der Auszahlung an die Erreichung von Zwischenzielen ist dann sinnvoll, wenn die Zielerreichung differenziert überprüft und der Politikdialog differenziert geführt wird.
- (8) Für beides (Evaluierung und Politikdialog) sollten die deutschen Entwicklungsexperten (TZ und Politische Stiftungen) noch stärker eingesetzt werden.
- (9) Der Trend zu einem strengeren Umgang mit Konditionen sollte beibehalten werden. Die Bundesregierung sollte sich hierfür mit den anderen EU-Mitgliedern besser abstimmen.



Schriftliche Stellungnahme zum Thema „Budgethilfen“ im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages, Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Berlin, 16. März 2011

Stefan Leiderer

Die Budgethilfe ist nach wie vor das wohl umstrittenste Instrument der Entwicklungszusammenarbeit und zwar nicht nur in Deutschland, sondern in zahlreichen europäischen Geberländern. Dabei verlaufen die Konfliktlinien zunehmend nicht nur zwischen Institutionen und politischen Faktionen innerhalb der Geberländer, sondern zunehmend auch zwischen einzelnen Gebern bzw. Gebergruppen. Insbesondere lässt sich in jüngerer Zeit eine deutliche Konfliktlinie zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission in der Diskussion um den Umgang mit Budgethilfen in der Entwicklungszusammenarbeit beobachten. Auch aus diesem Grund hat die Europäische Kommission kürzlich ihr Grünbuch zur Zukunft der EU-Budgethilfe vorgelegt, das eine sehr gute Zusammenfassung der kritischen bzw. strittigen Punkte im Umgang mit Budgethilfen darstellt.

In meiner Stellungnahme möchte ich kurz auf die unterschiedlichen Ansätze im Umgang mit Budgethilfen eingehen und die zugrunde liegenden Ursachen der damit verbundenen Kontroverse darstellen. Davon ausgehend werde ich versuchen, die Konsequenzen für die Wirksamkeit von Budgethilfen als Instrument der Armutsbekämpfung einerseits und als Instrument zur Förderung von Demokratie und guter Regierungsführung andererseits zu umreißen sowie den daraus erwachsenden Handlungsbedarf zu skizzieren.

Dass Budgethilfe nach wie vor (und in jüngerer Zeit sogar wieder vermehrt) derart kontrovers diskutiert wird, hat verschiedene Gründe: Zum einen liegt dies natürlich daran, dass das Instrument in der Öffentlichkeit häufig mit erheblichen treuhänderischen, Risiken assoziiert wird und gleichzeitig die Wirksamkeit des Instruments aufgrund der komplexen Kausalketten und der langen zu erwartenden Wirkungszeiträume bislang nur schwer nachzuweisen ist.

Zum anderen handelt es sich bei Budgethilfe aber auch nicht nur um ein *hoch politisches*, sondern in den meisten Geberländern auch *hoch politisiertes* Instrument der Entwicklungszusammenarbeit. Denn an der Diskussion um Budgethilfen manifestieren sich nicht zuletzt immer auch unterschiedliche Entwicklungsideologien und -paradigmen wie auch institutionelle und politische Interessen verschiedener Akteure auf beiden Seiten der

Geber-Nehmer-Beziehung. Dementsprechend können die Geber auch in Zeiten der Paris-/Accra-Agenda beim Umgang mit Budgethilfen in den Partnerländern selbstverständlich niemals völlig frei von den jeweiligen nationalen politischen Notwendigkeiten agieren.

Neben diesen zunächst einmal nicht wirklich neuen Konfliktpotentialen zeichnet sich aber auch zunehmend eine etwas grundsätzlichere Konfliktlinie beim Einsatz des Instruments ab, woraus sich teilweise die neuere kontroverse Debatte um Budgethilfen erklärt. Diese tieferliegende Konfliktlinie findet ihren Kristallisationspunkt derzeit vor allem an einer Frage, die ja auch im Konzept für diese Anhörung aufgeworfen ist: Nämlich, ob Budgethilfen grundsätzlich nur in Ländern geleistet werden sollten, die bestimmte Mindestanforderungen in den Bereichen Wahrung der Menschenrechte, Demokratie und Regierungsführung erfüllen, wie das beispielsweise die Bundesregierung praktiziert. Oder ob sich das Instrument nicht eben gerade in Ländern, die in diesen Bereichen besondere Defizite aufweisen, dazu eignet, die entsprechenden Strukturen zu stärken und Anreize für tief greifende Reformen zu setzen.

Diese Frage wird zwischen EU-Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission, insbesondere auch zwischen der Bundesregierung und der Kommission kontrovers diskutiert: Während das BMZ explizite Mindestanforderungen in den Bereichen Governance, treuhänderische Risiken und makroökonomische Rahmenbedingungen ansetzt, orientiert sich die Europäische Kommission zwar an ähnlichen Einstiegsriterien wie etwa dem Vorliegen einer nationalen Entwicklungsstrategie, makroökonomischen Rahmenbedingungen und der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Finanzmanagements, die sie aber „dynamisch“ bewertet. Das bedeutet, bei der Prüfung der Einstiegsriterien verzichtet die Europäische Kommission auf explizite Mindestanforderungen und gründet ihre Entscheidung in erster Linie auf einer Einschätzung der Entwicklungstendenzen und dem politischen Willen der Empfänger, notwendige Reformen voranzutreiben. In Bezug auf Vergabekriterien wie die Wahrung von Menschenrechten und demokratische Regierungsführung argumentiert die Kommission, dass diese wesentlichen Grundsätze für jede Form der Entwicklungszusammenarbeit und nicht nur für Budgethilfe gelten und verzichtet deshalb darauf, entsprechende Einstiegsriterien zu formulieren und gesondert zu überprüfen.

Eine unterschiedliche Auffassung in diesem Punkt besteht aber wohlgerne nicht nur zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission, auch seitens der Mitgliedsstaaten gibt es diesbezüglich völlig unterschiedliche Standpunkte.

Wichtig ist aber zu verstehen, dass der grundsätzlich unterschiedliche Umgang einzelner Geber mit dem Instrument deutlich über verschiedene Ansätze im Hinblick auf die jeweiligen Einstiegsriterien hinausgeht. Auch das lässt sich sehr gut anhand der Unterschiede der Budgethilfen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission illustrieren.

So zeigt sich ein grundsätzlich unterschiedliches Verständnis des Instruments bereits im Zielkatalog, den die Geber aufstellen. Die Bundesregierung beispielsweise verfolgt mit Budgethilfen drei Ziele, nämlich

- (i) ein *Governance*-Ziel, d. h. die nachhaltige Stärkung staatlicher Institutionen,
- (ii) ein Effektivitäts- und Effizienzziel, d. h. Harmonisierung und Erhöhung der Wirksamkeit der gemeinsamen Geberbeiträge, sowie
- (iii) ein Finanzierungsziel, d. h. die Bereitstellung finanzieller Ressourcen für das Erreichen der *Millennium Development Goals* (MDGs).

Im Gegensatz dazu unterscheidet die Europäische Kommission mittelfristige und kurzfristige Ziele von Budgethilfen: Mittelfristig geht es um die Unterstützung von Entwicklungs- und Reformpolitiken, kurzfristig können Budgethilfen aber auch primär der Stabilisierung und Rehabilitierung beispielsweise in Post-Konflikt-Situationen oder nach Naturkatastrophen dienen.

Weiterhin vergibt die Bundesregierung Budgethilfe in erster Linie als allgemeine Budgethilfe in jährlichen fixen Tranchen, deren Auszahlung sich an wesentlichen Grundsätzen wie Governance, Armutsorientierung des Regierungshandelns und makroökonomischer Stabilität orientiert, darüber hinaus aber nicht an einzelne Leistungsindikatoren geknüpft ist. Die Kommission dagegen leistet in zunehmendem Maße sektorale Budgethilfe, vergibt ihre allgemeine Budgethilfe in Form von fixen und variablen Tranchen, die sich in ihrer Höhe aus der Erfüllung einzelner Leistungsindikatoren bestimmen. Weiterhin ist die Kommission im Rahmen ihres MDG-Contracting-Instruments bemüht, zunehmend längerfristige Budgethilfe-Zusagen zu machen.

Auch bei der Zahl der Partnerländer für Budgethilfe und dem relativen Anteil von Budgethilfen an der Entwicklungszusammenarbeit zeigt sich der grundlegende Unterschied:

Während sich für Deutschland der Anteil von Budgethilfen an den gesamten EZ-Zusagen in der Regel deutlich unter 10 Prozent bewegt und nur um die 10 Länder überhaupt deutsche Budgethilfe empfangen, waren in der Programmierung des 10. Europäischen Entwicklungsfond 44 Prozent der Mittel für Budgethilfen vorgesehen. Davon 35 Prozent als allgemeine Budgethilfen an AKP-Staaten, wovon wiederum 10 Prozent an fragile Staaten gehen sollten. 65 Prozent waren als Sektorbudgethilfen, vorrangig an Nicht-AKP-Staaten programmiert.

Nun war die Europäische Kommission in der Vergangenheit sicherlich eine besonders starke Befürworterin der Budgethilfe und ist nicht mit den meisten bilateralen Gebern vergleichbar. Gleichwohl lässt sich an dieser Gegenüberstellung doch gut ablesen, dass sich hinter der derzeit sehr prominenten Kontroverse um die Sinnhaftigkeit von Mindesteinstiegsriterien eine sehr viel grundsätzlichere Differenz in Bezug auf die Zielsetzung von Budgethilfe verbirgt.

Diese grundsätzlichen Differenzen ergeben sich letztlich daraus, dass unter den Gebern bis heute kein wirklicher Konsens darüber herrscht, was mit dem Instrument eigentlich primär erreicht werden soll. Das heißt konkret, es herrscht keine Einigkeit darüber, ob Budgethilfen in erster Linie der Finanzierung von Armutsreduktions- und anderen Entwicklungsstrategien dienen sollen, oder ob mit ihnen primär Anreize für Governance-Reformen, zur Korruptionsbekämpfung und Demokratieentwicklung gesetzt werden sollen.

Es wäre aber deutlich zu kurz gegriffen, diese Differenzen auf eine vermeintliche Dichotomie Mitgliedsstaaten versus Europäische Kommission reduzieren zu wollen, denn die zugrunde liegende Konfliktlinie verläuft bei Weitem nicht nur zwischen Kommission und Mitgliedsstaaten sondern eben auch zwischen einzelnen Mitgliedstaaten.

Dabei wird üblicherweise davon ausgegangen, dass der besondere Nutzen von Budgethilfe als EZ-Instrument gerade darin liegt, dass sich diese beiden Zielsetzungen gegenseitig begünstigen, d. h. komplementär sind: Indem die Geber Entwicklungsstrategien und Reformagenden über die landeseigenen Systeme finanziell unterstützen und diese Unterstützung teilweise an entsprechende Konditionen knüpfen, stärken sie gleichzeitig diese Systeme und tragen somit zu einer größeren Wirksamkeit aller eingesetzten Ressourcen, also auch der landeseigenen, bei.

In der Praxis zeigt sich jedoch, dass die Beziehung zwischen dem Finanzierungs-Ziel und dem Governance-Ziel von Budgethilfe bei Weitem nicht immer komplementär ist. Vielmehr kann es zu einem grundlegenden Zielkonflikt zwischen MDG-Finanzierung und der Förderung von Good Governance kommen, der die Wirksamkeit des Instruments insgesamt negativ beeinflussen kann.

Es geht bei der Frage, ob Budgethilfen primär Finanzierungs- oder Governance-Instrument sein sollen deshalb wohlgerne nicht nur um eine unterschiedliche Priorisierung oder Gewichtung von zwei an und für sich komplementären Zielsetzungen. Vielmehr geht es um die Frage der Zielhierarchie, d. h. die Frage inwiefern die eine Zielsetzung im Zweifelsfall der anderen unterzuordnen ist.

Dass dies nicht nur eine akademische Betrachtung ist, sondern für die Wirksamkeit des Instruments eine zentrale Rolle spielt, lässt sich am Beispiel Sambias gut verdeutlichen: Als dort 2009 ein Korruptionsskandal im Gesundheitsministerium aufgedeckt wurde (wohlgerne von den zuständigen sambischen Institutionen selbst), reagierten die einzelnen Budgethilfegeber diametral unterschiedlich: Zwei bilaterale Geber setzten als Reaktion auf den Korruptionsskandal ihre Budgethilfeszahlungen und Beiträge zur Sektorkorbfinanzierung aus, woraufhin ungefähr ein Viertel des Gesundheitsbudgets wegbrach. Auch wenn die sambische Regierung das entstandene Defizit im Gesundheitshaushalt kurzfristig durch Kürzungen in anderen Bereichen zumindest teilweise kompensieren konnte, so waren die kurzfristigen Auswirkungen auf den Sektorhaushalt dennoch drastisch mit den entsprechenden negativen Konsequenzen für die Bereitstellung wichtiger gesundheitlicher Grunddienste.

Die beiden bilateralen Geber rechtfertigten ihren Schritt damit, dass angesichts der aus ihrer Sicht schleppenden Aufarbeitung des Korruptionsskandals ein klares Signal an die Regierung gesendet werden musste, dass die Geber mit der Entwicklung der Governance in Sambia unzufrieden seien. Gleichzeitig wurde deutlich, dass diese Reaktion auch als wichtiges Signal an die eigenen Parlamente und Öffentlichkeit gewertet wurde, um ein hartes Durchgreifen gegen Korruption zu demonstrieren.

Andere bi- und multilaterale Geber teilten die negative Einschätzung der Governance-Entwicklung allerdings nicht und so stellte beispielsweise die Europäische Kommission der sambischen Regierung nur wenig später zusätzliche 30 Millionen Euro Budgethilfe aus ihrer V-Flex-Fazilität zur Überwindung der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise zur Verfügung.

Angesichts solcher inkohärenter Signale der Budgethilfegeber kann man selbstverständlich keine besonders starke Hebelwirkung von Budgethilfen als Governance-Instrument erwarten. Gleichzeitig wird die Wirksamkeit als Finanzierungsinstrument durch die mangelnde Vorhersehbarkeit von Geberreaktionen für die Empfängerregierung ebenso eingeschränkt.

Der Fall Sambia ist nur ein Beispiel. Ähnliche Situationen, in denen Finanzierungs- und Governance-Ziele von Budgethilfe im Konflikt zueinander stehen, lassen sich auch in anderen Budgethilfsländern beobachten und zwar insbesondere dort, wo die Kapazitäten der Empfängerregierung für eine effektive Geberkoordination schwach ausgebildet sind.

Aber auch die sich im Zuge der Paris-/Accra-Agenda verbessernde (wenn auch weitgehend formale, d. h. primär auf Prozesse gerichtete) geberseitige Koordination und Arbeitsteilung kann nicht über den grundsätzlichen Zielkonflikt hinweghelfen. Vielmehr bedarf diese Frage einer inhaltlichen Klärung durch die Politik, die dementsprechend in Brüssel, Paris und Washington erfolgen muss. Die Gebervertretungen vor Ort sind damit schlicht überfordert.

Dabei gibt es aus konzeptioneller Sicht zunächst einmal kein „Richtig“ oder „Falsch“ in der Frage der Zielhierarchie, denn prinzipiell ist Budgethilfe durchaus dazu geeignet, beide Zielsetzungen tatsächlich komplementär zu verfolgen. Aber eben nur in dem Maße, wie die Geber auch zu einer echten inhaltlichen Harmonisierung bereit sind.

Ähnliches gilt für Fragen wie beispielsweise nach einer stärkeren Knüpfung von Ex-post-Budgethilfeszahlungen an spezifische Leistungsindikatoren. Auch dieser Ansatz kann nur funktionieren, wenn die Geber an einem Strang ziehen, möglicherweise mit einer Ausnahme im Fall der Europäischen Kommission, die in vielen Fällen genügend Ressourcen bereitstellt, um auch allein hinreichend starke Anreize setzen zu können.

Die Frage, welcher Ansatz in der Praxis wirksamer ist, kann letztlich nur empirisch entschieden werden. Derzeit befinden sich auf Initiative der Europäischen Kommission und koordiniert durch den DAC mehrere Evaluierungen von Budgethilfe in Durchführung oder Planung, in einem ersten Schritt werden Mali, Tunesien und Sambia evaluiert. Die

Evaluierung in Sambia wird unter Federführung Deutschlands und der Niederlande in Zusammenarbeit mit Schweden unter anderem vom DIE und der Evaluierungseinheit der KfW durchgeführt.

Die so dringend benötigte empirische Evidenz wird also derzeit produziert. Es lässt sich aber beobachten, dass einzelne Geberregierungen bereits grundsätzliche Entscheidungen treffen, ohne über die meines Erachtens dafür erforderliche empirisch unterfütterte Entscheidungsgrundlage zu verfügen. Dabei sollten gerade die derzeit durchgeführten Evaluierungen genutzt werden, um auf europäischer Ebene zu sachlichen, d. h. evidenzbasierten Entscheidungen über den adäquaten Umgang mit Budgethilfe zu kommen. Das erfordert von den involvierten Akteuren aber auch einen entsprechend langen Atem, bis ausreichend empirische Belege für die Wirksamkeit unterschiedlicher Ausgestaltungen von Budgethilfen vorliegen.

Ich will aber auch davor warnen, die Budgethilfe als Governance-Instrument mit übertriebenen Erwartungen zu überfrachten. Viele der Reformen, die wir als Geber in den Partnerländern anstreben, sind nun einmal nicht in wenigen Jahren zu erreichen. Zudem werden wir als externe Geber – unabhängig vom eingesetzten Instrumentarium – immer nur einen sehr begrenzten Beitrag zu Reformanstrengungen in unseren Partnerländern leisten können. Was die Entwicklungszusammenarbeit aber sicherlich noch deutlich besser kann, ist, durch wirklich kohärentes Auftreten entsprechende Anreize zu setzen die lokalen Reformkräfte zu stärken. Das erfordert aber natürlich die Bereitschaft zu einem weitergehenden Verzicht auf Sichtbarkeit und eigene Gestaltungsspielräume der einzelnen Geber.

Bonn, 15. März

Stefan Leiderer

Wissenschaftlicher Mitarbeiter Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

Stellungnahme zum Thema „Budgethilfen“

Schriftliche Stellungnahme zum Thema „Budgethilfen“
im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages,
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Berlin, 16. März 2011

Die vorliegende Stellungnahme dient dazu, die Themen der öffentlichen Anhörung, insbesondere die Fragen zum 2. Teil („Budgethilfe und Geberharmonisierung“), aus Sicht der **Erfahrungen zum Länderfall Ruanda** in knapper Form zu diskutieren.

Die Bundesregierung unterstützt seit 2007 (erste Auszahlung) die Umsetzung der ruandischen Armutsstrategie mit allgemeiner Budgethilfe; begleitend fördert die deutsche Entwicklungszusammenarbeit den weiteren Aufbau des öffentlichen Finanzmanagements. Damit folgt sie der Prioritätensetzung durch die ruandische Regierung, die Budgethilfen als bevorzugte Form der Zusammenarbeit mit den Entwicklungspartnern (Gebern) betont.

I. Wirkungen der Budgethilfe in Ruanda

Insgesamt leistet Budgethilfe in Ruanda unter vier Gesichtspunkten einen signifikanten entwicklungspolitischen Beitrag:

1. **Budgethilfe** ist in Ruanda ein **relevanter Beitrag**, die vorhandene **Entwicklungsstrategie umsetzen zu können**. Ohne Budgethilfe hätte das Land deutlich weniger finanzielle Mittel zur Verfügung, die notwendigen Grundlagen zur Verbesserung der Lebensbedingungen und zur Schaffung von wirtschaftlichem Wachstum (etwa durch Verkehrsinfrastruktur) zu legen.

Der ruandische Haushalt ist selbst mit den Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit sehr begrenzt; er beträgt (bei einer Bevölkerung von rund 10 Mio. Menschen) beispielsweise im laufenden Haushaltsjahr rund 1,2 Mrd. EURO,

was etwa mit einer mittelgroßen Kommune in Deutschland vergleichbar ist. Allgemeine und sektorale Budgethilfen haben einen Anteil von rund 20-25% des nationalen Budgets; Budgethilfgeber und die ruandische Regierung sind darum bemüht, die Anstrengungen des Landes zur Generierung von **Eigeneinnahmen** weiter auszubauen.

2. **Budgethilfe** ist für Ruanda ein **Anreiz zur Umsetzung von Reformpolitiken**. Eine wichtige, positive Rahmenbedingung in Ruanda ist die große Bereitschaft, Reformpolitiken nicht nur zu skizzieren, sondern auch umzusetzen. Gleichwohl erlaubt die Budgethilfe, eine weitere Akzentuierung in Richtung **armutsorientierte Haushaltsgestaltung**, Stärkung des **öffentlichen Finanzmanagements** und **verbesserte Rahmenbedingungen**, etwa für den Privatsektor.

Ruanda kann bei der Umsetzung der Reformpolitiken auf zum Teil erhebliche Fortschritte verweisen. So hat Ruanda seine Rangfolge im *Doing Business Ranking* der Weltbank von Platz 143 (2009) deutlich verbessern können (Platz 57 in 2011) und zählte 2010 als *top reformer* bzw. 2011 als zweitbesten Reformer in diesem Bereich. Für das **öffentliche Finanzmanagement** lassen die bisherigen *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA)-Studien ebenfalls **messbare Fortschritte**¹ zwischen 2007 und 2010 erkennen.

3. **Budgethilfe** stärkt nachhaltig die **ruandischen Governance-Strukturen** durch die Nutzung nationaler (Kontroll-)Systeme und Verfahren. Beispiele: Das **ruandische Parlament** ist einer der wichtigsten Budgethilfe-Befürworter, weil dessen Rolle durch die parlamentarische Budgetbefassung (also einschließlich Mittel der Budgethilfe) gestärkt wird, während das Parlament bei den meisten übrigen Kooperationsformen keine Rolle hat. Ähnliches gilt für den ruandischen **Rechnungshof**. Durch die Budgethilfe wird dessen Aufgabe unterstützt, weil auch die Verwendung der Budgethilfemittel durch ihn geprüft wird und Budgethilfgeber seine Rolle politisch aufwerten. In ähnlicher Form stärkt Budgethilfe die ruandischen Verfahren für **öffentliche Ausschreibungen**.

¹ Die PEFA-Analyse 2010 zeigt, dass Ruanda in den vergangenen drei Jahren substantielle Fortschritte bei der Verbesserung seines öffentlichen Finanzmanagements erreicht hat. Von den 28 Indikatoren (ohne Geberverhalten) hat Ruanda 2010 18 sehr gute oder gute Noten (9 X A; 9 X B) erhalten (Notenspektrum reicht von A-D); 2007 waren dies noch insgesamt 11 sehr gute bzw. gute Noten (3 X A; 9 X B).

4. Schließlich leistet **Budgethilfe** in Ruanda einen wichtigen Beitrag zu einer besseren **Geberharmonisierung** und damit zu einer effektiveren und effizienteren Entwicklungszusammenarbeit (siehe ausführlich unten stehende Ausführungen).

Insgesamt trägt **Budgethilfe** daher in Ruanda dazu bei, die Voraussetzungen für die **Verringerung von Armut** durch die Umsetzung der Armutsstrategie, die langfristige Stärkung der ruandischen Governance-Strukturen und durch eine wirksamere Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern.

II. Budgethilfe und Geberharmonisierung in Ruanda

Mit Blick auf Geberharmonisierung lassen sich in Ruanda folgende Aspekte benennen:

1. **Budgethilfe** ist von der **ruandischen Partnerseite** explizit (*aid policy*) die Kooperationsform, die **bevorzugt** wird und im Vordergrund stehen soll. Dementsprechend gut ausgebaut sind die Foren für den Budgethilfe-Dialog. Damit besteht unter den **Budgethilfegebern ein hoher Anreiz zur Harmonisierung**, um den Dialog möglichst wirksam zu nutzen.

Durch die Relevanz des gebergemeinschaftlichen Dialogs in der Budgethilfe ist der Anreiz für andere Geber groß, sich an der Budgethilfe zu beteiligen (etwa USAID hinsichtlich sektoraler Budgethilfe).

2. Die ruandische Seite misst dem Instrument eine hohe Bedeutung bei, weil **Budgethilfe automatisch die ruandischen Verfahren und Strukturen** (im Sinne von „Paris“ und „Accra“) nutzt und dadurch stärkt. Damit wird ein nachhaltiger Beitrag zur Stärkung nationaler Systeme – etwa in den Bereichen **Rechnungshof**, Budgetkontrolle durch das **Parlament**, **öffentliche Ausschreibungen** – bei hoher Eigenverantwortung (*ownership*) geleistet.

Beispiel: Nicht zuletzt auch aufgrund einer deutschen Budgethilfe-Initiative konnten wir grundsätzlich mit allen Budgethilfegebern und der ruandischen Partnerseite festlegen, dass im Rahmen der Budgethilfe-Reviews regelmäßig ein **Dialog** mit dem **Haushaltsausschuss des ruandischen Parlamentes** stattfindet.

Die ruandische Regierung hat in den vergangenen Jahren insgesamt erhebliche Bemühungen unternommen, die Vereinbarungen von „Paris“ und „Accra“ in der Arbeit mit den Entwicklungspartnern umzusetzen. So hat Ruanda eine **Leistungsmatrix für Geber** (*Development Performance Assessment Framework / DPAF*) entwickelt, um die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit zu messen (Nutzung nationaler Systeme, Anteil der Budgethilfe etc.). Ähnliches gilt für die Bemühungen, die Arbeit der Geber jeweils auf drei Sektoren zu fokussieren (*Division of Labour*).

3. Budgethilfegeber und die ruandische Regierung haben sich einen gemeinsamen Rahmen durch ein *Memorandum of Understanding* (MoU) gegeben, was den **Dialog zwischen beiden Seiten** regelt, aber ebenfalls dazu beiträgt, dass sich die Geber intensiv abstimmen (etwa zu den *underlying principles* und zu der Frage, wie „Fortschritte“ durch Budgethilfe gemessen werden). Diese **Geberharmonisierung strahlt auch auf die Bereiche ab**, die nicht unmittelbar mit der Budgethilfe zu tun haben.

Grundsätzlich besteht bei allen beteiligten **Budgethilfegebern**² ein hoher Anreiz zu einem **eng abgestimmten Vorgehen**. Anliegen einzelner Budgethilfegeber werden in aller Regel gemeinschaftlich über den jeweiligen Geber-Sprecher (*Co-Chair*) kommuniziert und auch umgekehrt wird der Geber-Sprecher von der Regierung als Ansprechpartner genutzt; dadurch wird ein gemeinschaftliches Vorgehen begünstigt. In der praktischen Ausgestaltung der Budgethilfe sind **Gemeinsamkeiten dominant**; dies betrifft auch die **Europäische Union (EU)**, die im ruandischen Budgethilfekontext eine **konstruktive Rolle** hat und beispielsweise zum Dialog über politische Governance-Themen positiv beiträgt. Die EU greift beispielsweise in ihrer derzeitigen Budgethilfegeber-Sprecherrolle (1. Halbjahr 2011) aktiv Anliegen anderer Entwicklungspartner auf und hat im Zusammenhang mit dem Prozess der gemeinsamen Governance-Bewertung (*Joint Governance Assessment*) seit Anfang 2011 eine wichtige vermittelnde Rolle als Gebersprecher für diesen Bereich.

Hinsichtlich von politischen Governance-Themen lassen die Mandate von Weltbank und Afrikanischer Entwicklungsbank eine Verknüpfung zu Budgethilfen nicht zu.

² Allgemeine Budgethilfe: Afrikanische Entwicklungsbank, Deutschland, DFID / UK, Europäische Union, Weltbank. Zusätzliche Sektor-Budgethilfegeber: Belgien und die Niederlande.

Der Internationale Währungsfonds (IWF) ist zwar kein Budgethilfegeber, aber als Beobachter **in alle Prozesse intensiv einbezogen**. Umgekehrt sind die **IWF-Missionen zur Beobachtung für die Budgethilfegeber offen**. Durch die enge gegenseitige Einbeziehung besteht nicht nur ein erheblicher **Informationszugewinn**, sondern wird eine wesentliche Voraussetzung zu einem **abgestimmten Vorgehen** erfüllt.

4. **Budgethilfe ist ein zentraler Fokus für den Dialog** zwischen der ruandischen Regierung und den Entwicklungspartnern. Geber, die nicht Budgethilfe bereit stellen, verfügen über vergleichsweise geringere Gestaltungsmöglichkeiten. Dies gilt für den **fachlichen entwicklungspolitischen** wie für den **politischen Dialog**. Geber von **allgemeiner Budgethilfe** haben grundsätzlich die **Möglichkeit, sich an allen Sektordialogen zu beteiligen** (während für andere Geber eine Konzentration auf maximal drei Sektoren vereinbart ist). Ebenso unterstreicht die Regierung, dass ihr der **politische Dialog begleitend zur Budgethilfe wichtig** ist. Ein solcher Austausch wird in speziellen politischen Foren sowie im Rahmen der so genannten gemeinsamen Governance-Bewertung (*Joint Governance Assessment*) ermöglicht und bietet daher Möglichkeiten, **gemeinschaftliche** (und bedarfsweise spezifische einzelne) **Geberanliegen** in den Dialog einzubringen.

5. **Budgethilfe** ist in Ruanda ein **wesentliches Vehikel**, um den **Dialog mit den Gebern auf Sektorebene zu professionalisieren und mehr Gestaltungskraft** zu geben. Vor dem Hintergrund der zweimal jährlich stattfindenden Budgethilfe-Reviews wurden so genannte Sektor-Reviews (*Joint Sector Reviews*) eingeführt, deren Ergebnisse in den Budgethilfe-Reviews einfließen. Für diesen **Sektordialog** gibt es festgelegte **Qualitätsstandards**, die wesentlich dazu beigetragen, dass sich **Geber enger abstimmen** und die Sektordiskussionen professioneller geführt werden. So müssen sich alle Sektor-Reviews mit den jeweiligen Sektor-Budgets (Budgetplanungen bzw. Ausgaben im Vorjahr) befassen, was zuvor überwiegend nicht stattgefunden hat.

Im Rahmen der Budgethilfe wurde für Ruanda eine **Leistungsmatrix** (*Common Performance Assessment Framework / CPAF*) entwickelt, die einen hohen Verbindlichkeitsgrad hat. Auch wenn diese Matrix der „technische Fokus“ für den Budgethilfe-Dialog ist, dient sie grundsätzlich im Dialog zwischen Gebern und ruandischen Partnern als wichtigstes Instrument zur Vereinbarung von Zielindikatoren und Politikaktionen in allen Sektoren. Durch diesen Schritt wurde erreicht, dass **einzelne Geberanliegen** (etwa der

Weltbank) **zurückgedrängt** wurden **zugunsten gemeinschaftlicher Anliegen**.

6. Die Qualität des **öffentlichen Finanzmanagements** ist in Ruanda für die Budgethilfegeber ein **wesentliches Anliegen**. Gemeinsam mit anderen interessierten Gebern konnten wir in den vergangenen zwei Jahren erreichen, einen **gemeinsamen Unterstützungsansatz** zu entwickeln, wodurch die Entwicklungspartner einerseits dem ruandischen Wunsch entsprechen konnten, einen einheitlichen Finanzierungskorb (und damit ein Abrücken von fragmentierten Geberprojekten in dem Bereich) zu etablieren, andererseits sehr intensiv an dem fachlichen und politischen Dialog über das ruandische Finanzmanagement gemeinschaftlich unmittelbar beteiligt sind.

Ähnliches gilt für **gebergemeinschaftliche Analyseinstrumente**, die von allen beteiligten Akteuren – also ruandischen Partnern und Gebern gleichermaßen – gemeinsam genutzt werden. Dadurch können **Kosten verringert werden** (weniger Studien, Missionen etc.) und gleichzeitig **hohe Qualitätsstandards** sichergestellt werden (durch Nutzung internationaler Analyseinstrumente, internationale Ausschreibungen etc.). So hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zusammen mit der ruandischen Regierung und anderen Entwicklungspartnern im vergangenen Jahr die **zweite PEFA-Studie** in Auftrag gegeben, die eine wesentliche Grundlage für die beteiligten Akteure darstellt. In dem Rahmen konnten wir uns nicht allein an der Finanzierung beteiligen, sondern u.a. dafür Sorge tragen, dass neben der nationalen, auch die subnationale Ebene näher betrachtet wurde.

III. Schlussfolgerungen

Insgesamt ist **Budgethilfe** auch in Ruanda keine „Wunderwaffe“; sie bietet uns aber Möglichkeiten, **bessere und wirksamere Kooperationsbeziehungen** als in der Vergangenheit zu etablieren. Budgethilfe ist ein wichtiger Ansatz, die Entwicklungszusammenarbeit an dem heutigen *state of the art* der Entwicklungszusammenarbeit („Paris“ und „Accra“) anzupassen. Wir haben dadurch Mitwirkungsmöglichkeiten, über die wir ansonsten nicht verfügen würden. Die Erfahrungen zeigen, dass mit Budgethilfen relevante Möglichkeiten bestehen, **entwicklungspolitische Wirkungen** zu erzielen und **Geberharmonisierung** deutlich zu verbessern.

Im Sinne von *best practices* lässt sich festhalten, dass über Diskussionen im Budgethilferahmen wichtige Impulse für eine wirksamere und effizientere Entwicklungszusammenarbeit („Paris“- und „Accra“-Agenda) ausgehen können. Die intensive Befassung mit den Budgets einzelner Länder und mit Fragen des öffentlichen Finanzmanagements befördert in geeigneten Budgethilfe-Ländern ebenfalls Diskussionen zur Gestaltung anderer entwicklungspolitischer Instrumente.

Kigali, März 2011

Dr. Stephan Klingebiel
Direktor KfW-Büro Kigali