

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 Wöhl,
sehr geehrte Abgeordnete,
verehrte Damen und Herren,

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

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 Budgethilfeländern 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 entmachtet 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/-/khumvji/-/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.