

# FH D

Fachhochschule Düsseldorf  
University of Applied Sciences

# FB 6

Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften  
Department of Social Sciences and Cultural Studies

Prof. Dr. Walter Eberlei

walter.eberlei@fh-duesseldorf.de

## Budgethilfe als Instrument der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages am 7. November 2007

Der Ansatz der Budgethilfe beinhaltet Chancen und Risiken für armutsorientierte Entwicklungsprozesse in Niedrigeinkommensländern. Wenn die Chancen in der vorliegenden Stellungnahme weniger ausführlich aufgegriffen werden als die Risiken, dann deshalb, weil sie in Regierungsdokumenten regelmäßig betont werden, während die Risiken dort in der Regel unterbelichtet sind. Wichtige Chancen sind:

- Stärkung staatlicher Funktionen im Zusammenspiel mit den Zivilgesellschaften, der Privatwirtschaft und den internationalen Gebern;
- direkte Stärkung einer armutsorientierten Politik, unter anderem durch eine armutsorientierte Einnahmen- und Ausgabenpolitik der Regierungen;
- Stärkung der haushaltspolitischen Prozesse; bei richtiger Einfädelung: damit Stärkung von *demokratischer Regierungsführung* durch mehr Transparenz, eine klare Rechenschaftspflicht sowie eine maßgebliche Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungen über gewählte Institutionen und zivilgesellschaftliche Akteure;
- Verbesserung der Effizienz und Effektivität von Entwicklungszusammenarbeit (EZ), u.a. durch bessere Koordinierung und Harmonisierung der Geberaktivitäten, durch eine Reduzierung der Transaktionskosten und – nicht zuletzt – durch die Stärkung des Prinzips der *country ownership*.

Diese *Chancen* sind nicht etwa automatisch auftretende *Vorteile* der Budgethilfe. Die bisher sichtbar gewordenen Schwächen und Risiken der Budgethilfe-Ansätze begrenzen das Potenzial, das Budgethilfe zweifellos hat, in signifikanter Weise.

Es sei vorangestellt, dass meine Ausführungen im Wesentlichen auf Erfahrungen in Subsahara Afrika basieren (wo allerdings auch der Schwerpunkt deutscher wie europäischer Budgethilfe liegt).

## 1. a. Welche wesentlichen Elemente guter Regierungsführung müssen gegeben sein, um Budgethilfe sinnvoll einzusetzen?

Die wesentlichen Voraussetzungen für sinnvolle Budgethilfe sind durch die Schlagworte *Ownership*, Transparenz, Rechenschaftspflicht und Partizipation umschrieben.

*Ownership* (tatsächliche Identifizierung mit den offiziellen politischen Zielen und der politische Wille, diese auch zu verfolgen) wird in allen vorliegenden Studien zur Budgethilfe als wichtige, wenn nicht wichtigste Voraussetzung für Budgethilfe genannt.

Die *Transparenz* des Regierungshandelns, eine in den politischen Strukturen des Landes verankerte *Rechenschaftspflicht* der Regierung gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern sowie institutionalisierte *Beteiligungsmöglichkeiten* für Parlamente und Zivilgesellschaft werden üblicherweise als zentrale Elemente von *guter Regierungsführung* benannt. Sie sind für potenziell wirkungsvolle Budgethilfe ebenso wichtig wie für andere Formen der EZ.

Allerdings sind diese vier Elemente guter Regierungsführung in kaum einem Niedrigeinkommensland in befriedigender Weise anzutreffen. Geber argumentieren, dass Budgethilfe auch dazu beitrage, einen Reformprozess in Richtung guter Regierungsführung zu unterstützen. Erste Studien stützen dieses Argument (z.B. *University of Birmingham 2006*). Aber: Welches Mindestmaß an guter Regierungsführung ist notwendig, um überhaupt mit Budgethilfe zu beginnen? Versuche seitens der Geber (z.B. der Weltbank), durch mehr oder minder quantitative *Rankings* zu vergleichbaren Perspektiven zu kommen, sind mit Skepsis zu betrachten – selbst die Verantwortlichen für das umfassendste System zur Messung der Qualität von Regierungsführung (erstellt vom *World Bank Institute*) raten davon ab, quantitative Indikatoren zur Voraussetzung für EZ-Vergabe zu machen, zu ungenau seien die Ergebnisse.

Die Lösung dieses Dilemmas kann nur darin liegen, qualitative Mindeststandards für den Einstieg in die Budgethilfe zu definieren (insbesondere zu Transparenz, Rechenschaftspflicht und Partizipation). Darüber hinaus wird jedoch in jedem einzelnen Fall eine qualitativ zu begründende Entscheidung nötig sein, ob, in welcher Form und in welchem Umfang Budgethilfe geleistet werden soll. Sinnvoll erscheint überdies ein verlässliches Anreizsystem, das Fortschritte hinsichtlich der vier Elemente durch zusätzliche Mittel belohnt. Umgekehrt sollten Kriterien und Procedere für eine Exit-Strategie definiert sein.

Die Verantwortung für die Verbesserung der vier Elemente liegt jedoch nicht allein bei den Regierungen der Empfängerländer. Konkret bezogen auf die Budgethilfe können die Geber die vier Elemente wie folgt stärken:

- *Ownership*: Begrenzung von Geberbedingungen auf *Prozesskonditionalitäten* (bzgl. Transparenz, Rechenschaftspflicht und Partizipation). *Inhaltliche* Konditionalitäten schwächen dagegen die *Ownership* der Regierungen und begrenzen die gesellschaftliche Willensbildung sowie ihre Vermittlung über Parlamente und Zivilgesellschaften.
- *Transparenz*: Unterstützung der Regierungen bei allen Maßnahmen, Transparenz herzustellen. Herstellung von Transparenz über die eigenen Aktivitäten in Empfängerländern.
- *Rechenschaftspflicht*: Interne Rechenschaftspflicht (gegenüber Parlament und Öffentlichkeit) stärken statt externe Rechenschaftspflicht (gegenüber Gebern) einfordern. Darüber hinaus sind Geber gefordert, den Gesellschaften der Empfängerländer auch ihrerseits Rechenschaft über die eigene Arbeit abzulegen.
- *Beteiligung*: Ausschöpfung aller Möglichkeiten, Parlamente und Zivilgesellschaften an den haushaltspolitischen Prozessen des Landes zu beteiligen. Darüber hinaus sind Geber gefordert, ihrerseits möglichst intensive Dialoge mit Parlamenten und Zivilgesellschaften zu pflegen.

**b. Welche Wirkungen auf Korruptionsanfälligkeit sind beim Instrument Budgethilfe im Vergleich zu anderen Instrumenten zu beobachten?**

Alle bisher evaluierten Erfahrungen deuten darauf hin, dass Budgethilfe nicht korruptionsanfälliger ist als andere Hilfe, wenn es bei letzterer um größere Summen geht (*University of Birmingham 2005, Joint Evaluation Briefing 3, 5*). Gleichzeitig ist aber von Befürchtungen aus Reihen der Zivilgesellschaften in verschiedenen Ländern zu berichten, dass eine Ausweitung von Budgethilfe von ihren Regierungen für andere Zwecke als vorgesehen benutzen könnte: z.B. für einen Anstieg der Militärausgaben, die Finanzierung einer unangemessenen Bürokratisierung, Vergünstigungen für Regierungsangestellte (z.B. durch den wachsenden „Workshop-Tourismus“) oder sogar eindeutige persönliche Bereicherungen (Korruption).

Sicher ist, dass Budgethilfe bislang noch immer Pilotcharakter hat: in Pilotphasen und den bislang ausgewählten Pilotländern in Afrika, in denen die Qualität der Regierungsführung im Vergleich zu anderen afrikanischen Staaten relativ gut ist, kann von einem vergleichsweise niedrigen Korruptionslevel ausgegangen werden. Die geplante deutliche Ausweitung der Budgethilfe wird das Risiko von Korruption erhöhen.

Zu bedenken ist aber auch, dass über Budgethilfe das System der öffentlichen Finanzen einschließlich demokratischer Kontrollmechanismen gestärkt werden kann, d.h. die mit Budgethilfe einhergehenden Reformen können, wenn entsprechend konzeptioniert, auch als ein Beitrag zur allgemeinen Korruptionsbekämpfung begriffen werden.

**2. a. Werden die Partnerländer durch Budgethilfe tendenziell abhängiger von externer Hilfe?**

Die Empfängerländer deutscher Budgethilfe in Subsahara Afrika (gegenwärtig sind Maßnahmen in zwölf Ländern in Vorbereitung oder aktiv) sind ohnehin in hohem Maße abhängig von EZ-Zuflüssen. Das Verhältnis der Mittel der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) zu den Regierungsausgaben liegt zum Beispiel bei 33 % (Benin, 2005), 45 % (Madagaskar, 2004), 71 % (Uganda, 2003) oder mehr als 100 % (Burkina Faso, 2005). Der Anteil der Budgethilfe an der gesamten ODA lag zum Beispiel 2004 in Uganda mit 31 Prozent sehr hoch, in Ghana bei etwa 10 Prozent. So darf unterstellt werden, dass Budgethilfe die ohnehin gegebene Abhängigkeit weder verstärkt noch schwächt. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Budgethilfe nur einen kleinen Teil der Gesamt-ODA ausmacht.

Eine Abhängigkeit von EZ-Zuflüssen wird sich in Subsahara Afrika angesichts der dortigen epochalen Herausforderungen in den kommenden zwei Jahrzehnten ohnehin nicht vermeiden lassen. Ziel muss es sein, die potenziellen oder tatsächlichen negativen Folgen einer solchen Abhängigkeit abzubauen, z.B. die mangelnde Verlässlichkeit von Zuflüssen oder die Knüpfung an inhaltliche Konditionalitäten, die *Ownership* behindern.

**b. Wie kann sichergestellt werden, dass notwendige Reformprozesse in den Partnerländern durch umfangreiche Budgethilfeszahlungen nicht verlangsamt werden?**

Reformprozesse, von deren Notwendigkeit die inländischen Akteure überzeugt sind, werden durch Budgethilfe vermutlich nicht negativ beeinflusst, sondern eher beschleunigt.

Reformprozesse, die von Gebern initiiert und vorangetrieben, jedoch von der Regierungsadministration nur halbherzig gutgeheißen werden (ein häufiges Phänomen), funktionieren in der Regel so lange die entsprechenden Finanzmittel fließen. Die Nachhaltigkeit ist damit in hohem Maße fragwürdig. Dieser Mechanismus wirkt aber unabhängig vom EZ-Instrument.

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

Hinsichtlich der guten Regierungsführung im Sinne politischer Strukturen und Prozesse wurde diese Erkenntnis bislang allem Anschein nach noch nicht genügend berücksichtigt. Das Instrument Budgethilfe wurde seitens der Geber mit Erwartungen aufgeladen, die es nicht erfüllen kann (*University of Birmingham, Joint Evaluation Briefing 3, 5*).

Anders sieht es aus, wenn nach den Potenzialen für einen armutsorientierten Politikdialog gefragt wird. Hier scheint das Instrument der Budgethilfe zusätzliche Einflussmöglichkeiten für Geber zu eröffnen. Je nach Perspektive kann man dies unterschiedlich bewerten: positiv (bessere Abstimmung zwischen Regierung und Gebern, größere Armutsorientierung) oder negativ (wieder stärkere Konditionalisierung von Politik, dies schwächt die Identifizierung / Ownership der Regierungen mit den von ihnen zu vertretenden Politikgehalten).

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

In praktisch allen Entwicklungsländern ist die Zentralisierung politischer Prozesse ein mehr oder weniger großes Problem. Die PRS-Prozesse der vergangenen Jahre sowie das Bestreben um eine umfassende Harmonisierung von Geberaktivitäten (*Paris Prozess*), in deren Kontexten Budgethilfe stets gesehen werden muss, haben diese Zentralisierung einerseits befördert (Stärkung der Steuerungsfunktion des Staates, Stärkung der Steuerungsfunktion von Planungs-/Finanzministerien innerhalb der Legislative), andererseits auch die notwendige Dezentralisierung von Strukturen und Prozessen vielerorts thematisiert.

Der Budgethilfe ist immanent, zunächst die Zentralregierung bzw. die Finanzministerien zu stärken. Damit Budgethilfe Dezentralisierungsprozesse befördert, müssen zusätzliche Vorkehrungen getroffen werden. Im Rahmen der PRS-Prozesse sind Dezentralisierungsvorhaben allerdings bisher nur sehr langsam vorangekommen. In einigen Ländern, die deutsche Budgethilfe erhalten, ist die Widersprüchlichkeit dieser Prozesse mit Händen zu greifen. So wird die Dezentralisierung in Ghana als wichtige Reform angesehen und tatsächlich berichten Beobachter und Teilnehmer lokaler politischer Prozesse (insbesondere auf Distriktebene), dass die Gestaltungsmöglichkeiten der lokalen Ebene (inkl. der gewählten Distriktversammlungen) im längerfristigen Vergleich größer geworden seien. Andererseits beklagen Studien, dass der Regierungsstil in Ghana weiterhin *top-down* angelegt ist und die Dezentralisierung nur langsam vorankommt, worauf auch die Budgethilfe keinen positiven Einfluss ausüben konnte (Killick 2007).

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

65 Niedrigeinkommensländer (davon 33 aus Subsahara Afrika) haben eine Armutsbekämpfungsstrategie (Poverty Reduction Strategy, PRS) entwickelt. Naturgemäß ist der Grad der Beteiligung von Parlamenten und Zivilgesellschaften in den einzelnen Ländern und einzelnen Phasen sehr unterschiedlich. In Kürze:

Die Parlamente sind in den PRS-Prozessen im allgemeinen nach wie vor weitgehend ausgeschlossen oder maximal am Rande beteiligt. Eine umfangreich angelegte Studie im Auftrag der Weltbank (Eberlei 2007a/b) konnte kein einziges Musterbeispiel einer parlamentarischen Beteiligung im PRS-Prozess ausfindig machen!

Auch in der Operationalisierung der PRS und Umsetzung in Form von Budgetentscheidungen sind Parlamente in den Niedrigeinkommensländern bislang nicht sehr stark involviert. Natürlich werden in allen diesen Ländern nationale Budgets in den Parlamenten behandelt. Die Rahmenbedingungen (politisch, rechtlich, technisch usw.) für qualitative Haushaltsdebatten sind jedoch nicht einmal im Ansatz ausreichend. Hinzu kommt ein vergleichsweise geringes Interesse vieler Parlamentarier an den PRS-Prozessen.

Hinsichtlich zivilgesellschaftlicher Beteiligung, die (im Gegensatz zur parlamentarischen Beteiligung) von Anfang an auch von den Gebern eingefordert wurde, ist das Bild weitaus erfreulicher. In den vergangenen zehn Jahren ist eine bis dato nicht erlebte und für möglich gehaltene Entfaltung zivilgesellschaftlicher Arbeit in Niedrigeinkommensländern zu beobachten. Zivilgesellschaften haben im Zuge der Demokratisierungsprozesse in vielen Ländern, verstärkt durch die Einführung des PRS-Ansatzes seit dem Jahr 2000, demonstriert, dass sie zu einem wichtigen entwicklungspolitischen Faktor geworden sind. Dies gilt auch für die Haushaltspolitik. In der überwiegenden Zahl der PRS-Länder haben sich die Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher Beteiligung durch die PRS-Prozesse wesentlich verbessert. Die Qualität und Intensität der Beteiligung an der Erstellung der PRS, ihrer Fortschreibung, dem Monitoring oder der Umsetzung in haushaltspolitische Entscheidungen kann allerdings nach wie vor nicht zufrieden stellen. Häufig klagen zivilgesellschaftliche Akteure über oberflächliche „Alibi“-Partizipation, die nur die Anforderungen der Geber befriedigen sollte. Die für einen dauerhaften und wirkungsvollen Dialog notwendige Institutionalisierung von Partizipation ist in den meisten Ländern in einem sehr frühen Stadium. Eine Vielzahl von Hindernissen begrenzt die bedeutungsvolle Beteiligung (schwache rechtliche Absicherung von Beteiligung, fehlende Strukturen, stattdessen ad-hoc- und Workshop-orientierte Partizipation, schwache Kapazitäten u.a.m.). Allerdings: Ausnahmen (z.B. in Tansania, Uganda, Sambia) zeigen, dass effektive Beteiligung in PRS-Prozessen möglich geworden ist und in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen hat.

Zu den schwierigen Rahmenbedingungen für parlamentarische und zivilgesellschaftliche Beteiligung gehört auch, dass der Umfang und das Gewicht externer *inhaltlicher* Konditionalitäten nach wie vor groß ist (insbesondere formuliert durch den IWF und die Weltbank). Diese werden durch den Hebel Budgethilfe tendenziell noch verstärkt. Diese Konditionalitäten lenken Regierungspolitiken so direkt und massiv, dass die Beteiligung der Parlamente und Zivilgesellschaften an der Formulierung von Politiken ausgehebelt und demokratische Entwicklungen geschwächt werden. Die PRS-Beteiligungsprozesse bleiben oberflächlich, wenn am Ende doch IWF und Weltbank klar machen, was akzeptiert wird und was nicht.

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

Zivilgesellschaftliche Akteure in verschiedenen Ländern Subsahara Afrikas äußern sich regelmäßig im Rahmen ihrer politischen Öffentlichkeitsarbeit zur Frage von Geberkonditionalitäten. Diese Äußerungen basieren aber auf einem nur sehr begrenzten, zufälligen Zugang zu Informationen. Es gibt keine institutionalisierten Möglichkeiten der Mitwirkung. Konditionalitäten, die mit der Budgethilfe verbunden werden, werden hinter verschlossenen Türen zwischen Gebern und Regierungen diskutiert. Zivilgesellschaften – wie auch die Parlamente – sind nicht involviert. Dies gilt insbesondere für die Gestaltung und regelmäßige Diskussion der Bewertungsrahmen für die aktuelle Regierungspolitik (das sogenannte *Performance Assessment Framework, PAF*). Das gilt ferner bei großen Budgethilfe-Gebern auch für deren Konditionalitätenset, z.B. den Bewertungsmechanismus der Weltbank für die Vergabe von IDA-Mitteln (*Country Policy and Institutional Assessment, CPIA*, vgl. Eberlei 2007d).

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

Das Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure in haushaltspolitischen Prozessen in Entwicklungsländern hat in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen. So ist in Subsahara Afrika ein signifikanter Zuwachs an haushaltspolitischen Gruppen zu verzeichnen. Sie versuchen, vermehrten Einfluss auf die Haushaltspolitik ihrer Länder zu nehmen, um eine armutsorientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik zu fördern. Darüber hinaus wird über die Beteiligung an Haushaltsprozessen angestrebt, Korruption einzudämmen und Demokratisierungsprozesse voran zu treiben.

Die meisten dieser Akteure engagieren sich durch Haushaltsanalysen, Ausgabenüberwachung, Öffentlichkeitsarbeit und Lobbyarbeit gegenüber Regierung und Parlament. Eine direktere, gar institutionalisierte Mitwirkung an haushaltspolitischen Prozessen ist bisher kaum zu finden. Bemerkenswerte Ausnahmen sind

- der Armutsaktionsfonds in Uganda, der eine institutionalisierte Plattform für den Dialog zwischen Regierung und Zivilgesellschaft über armutsorientierte Ausgaben umfasst;
- die Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren in das Monitoring von Armutsbekämpfungsstrategien (deren Implementierung häufig mit haushaltsrelevanten Entscheidungen einhergeht), z.B. in Tansania;
- die Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Akteure an den zwar schwachen, aber immerhin existierenden Sektorberatungsgruppen in Sambia. Diese beziehen sich in ihrer Arbeit auch auf die Mittelfristige Finanzplanung und den jährlichen Haushalt;
- die Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Akteure an dem zwischen Gebern und Regierung vereinbarten Überprüfungsverfahren zur Budgethilfe (*Joint Review*) in Mosambik.

Diese Ausnahmen weisen im Einzelfall eine Reihe von Schwächen auf, sind aber gleichwohl als richtungweisende Beispiele zur Kenntnis zu nehmen.

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

Die Antwort muss auf eine gemischte Bilanz verweisen. Einerseits haben die verschiedenen, von Gebern initiierten haushaltspolitischen Reformen der vergangenen Jahre (zum Beispiel die Einführung von Mittelfristigen Finanzplanungen) und die Budgethilfe dazu geführt, dass in fast allen Niedrigeinkommensländern heute mehr Informationen über die Regierungshaushalte verfügbar sind als dies vor z.B. zehn Jahren der Fall war. Mehr Informationen, mehr Transparenz führen zu verbesserten Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten auch für Parlamente. Das gilt auch für die Möglichkeit der Parlamente, die Geberaktivitäten stärker wahrzunehmen – traditionelle Programme und Projekte, die in den Haushaltsdokumenten nicht einmal auftauchen, entziehen sich ja vollständig einem parlamentarischen Zugriff.

Andererseits haben die mit der Budgethilfe verbundenen, stark Geber definierten Prozesse die ohnehin marginale Rolle von Parlamenten in haushaltspolitischen Prozessen noch weiter geschwächt. Die Rechenschaftspflicht der Regierungen richtet sich durch das engmaschige Konditionalitätensnetz auf die Geber, nicht auf die Parlamente oder Öffentlichkeiten.

Die Regierungen haben zunächst die Auflagen des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu erfüllen, um überhaupt Budgethilfe zu erhalten (in der Regel durch Abschluss eines auflagenreichen Abkommens im Rahmen der *Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF*). Parlamente sind an diesen Verhandlungen nicht beteiligt, sie kennen die PRGF-Abkommen

häufig gar nicht. Inwieweit PRGF-Konditionalitäten die politischen Handlungsspielräume von Parlamenten in der Legislative beschneiden, wird nicht diskutiert. Sodann müssen die diversen Konditionalitäten bedient werden, die mit der Vergabe von EZ-Mitteln verknüpft sind. Zuvörderst ist der für das Mittelvolumen entscheidende und auch in seiner Signalfunktion für andere Geber wichtige Bewertungsmechanismus der Weltbank (*Country Policy and Institutional Assessment, CPIA*) gut zu überstehen. An den Diskussionen über das jährlich neu zu vergebende CPIA-Ranking sind die Parlamente nicht beteiligt. Sodann steuert ein Bewertungsrahmen für die aktuelle Regierungspolitik (das sogenannte *Performance Assessment Framework, PAF*) die jährliche Vergabe und Höhe der Budgetmittel. Die Diskussionen über die Bewertung der Regierungspolitik findet hinter verschlossenen Türen ohne Beteiligung der Parlamente statt. Die Rechenschaftspflicht der Regierungen wird durch Budgethilfe also konsequent auf die Geber ausgerichtet – und das parlamentarische Kontrollrecht damit faktisch ausgehöhlt.

Nur in Einzelfällen gibt es Ansätze, die Parlamente stärker einzubinden. So wird aus Mosambik berichtet, dass die PAF-Ergebnisse an das Parlament übermittelt werden, immerhin. Solche Ausnahmen bestätigen aber bisher die Regel: Die Budgethilfe weist für die Stärkung der Parlamente schwerwiegende „Nebenwirkungen“ auf.

Ein subjektiver, empirisch nicht belegter Eindruck (aus Erfahrungen in einer Reihe von afrikanischen Ländern): Insbesondere multilaterale Budgethilfegeber, v.a. die Weltbank und die Europäische Kommission, die ihrerseits nicht oder kaum parlamentarischer Aufsicht unterliegen, zeigen wenig Verständnis und noch weniger Bereitschaft für die Einbindung legislativer Institutionen als bilaterale Geber. Ein Blick in die kürzlich (2007) in revidierter Fassung erschienenen Budgethilfe-Leitlinien der Europäischen Kommission bestätigt dies. Dort werden Parlamente als Akteure im Budgetprozess nur am Rande erwähnt. Die Leitlinien formulieren Empfehlungen für die Länderbüros, einen Dialog auch mit Parlamenten zu suchen; die schrittweise Einbindung von Parlamenten und Zivilgesellschaften in einigen Ländern wird als gutes Beispiel hervorgehoben. Doch dort, wo es ernst wird, in den Vergabekriterien für EU-Budgethilfe oder der Beschreibung der zentralen Schritte für Einführung und Umsetzung der Budgethilfe, tauchen Parlamente nicht mehr auf.

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

Die deutsche EZ hat eine Reihe von Möglichkeiten, das in vielen Niedrigeinkommensländern schwache System der Gewaltenteilung und Machtkontrolle (*checks and balances*) zu stärken. Neben den bereits vielerorts durch die deutsche EZ genutzten Möglichkeiten zur

- a. Stärkung rechtsstaatlicher Strukturen und Akteure im politisch-administrativen System (z.B. Technische Zusammenarbeit (TZ) für Rechnungshöfe), die sehr positiv zu bewerten ist und deren Ausbau gefördert werden sollte,

sollen hier die bislang (weitgehend) vernachlässigten Bereiche hervorgehoben werden:

- b. Stärkung der Parlamente: Parlamente in Niedrigeinkommensländern sind schwache Institutionen, die oft in die neopatrimonialen Herrschaftsstrukturen der Länder eingebunden sind. Eine kurzfristige Veränderung dieser Tatsache ist nicht zu erwarten. Mittelfristig aber können und müssen gewählte Institutionen wie nationale Parlamente oder regionale / lokale Räte die ihnen zumeist heute schon verfassungsmäßig zuste-

hende Rolle der legislativen und kontrollierenden Funktion in den Regierungssystemen übernehmen, insbesondere in haushaltspolitischen Prozessen. Deutsche EZ fördert diese mittelfristig so bedeutsame Entwicklung bislang nur durch *wenige*, in der Regel *schwach ausgestattete* Programme. Ein Verweis auf Arbeitsteilung mit anderen Gebern ist nicht überzeugend, auch andere Geber sind hier nicht sonderlich aktiv (Ausnahmen bestätigen die Regel und befriedigen den Bedarf bei weitem nicht). Nötig sind u.a.:

- mehr Ressourcen für TZ-Kooperationen mit Parlamenten (während politische Stiftungen sich auf Parteien beschränken sollten, ist es Aufgabe der staatlichen TZ, Legislativen als Institutionen zu stärken);
  - eine politische Stärkung der Parlamente: im Politikdialog der Geber mit Regierungen sollte auf eine Stärkung des parlamentarischen Systems gedrängt werden (z.B. auf die Einführung von Haushaltsrahmengesetzen, vgl. Uganda).
  - eine konsequente Einbindung von Parlamenten in alle Entscheidungen, die haushaltspolitische Fragen berühren. Dies gilt insbesondere für die Budgethilfe. Es ist verfassungsrechtlich wie auch politisch höchst bedenklich, dass Geber über das Instrument der Rahmen zur Politikbewertung (*Performance Assessment Frameworks*) Funktionen der Parlamente übernehmen.
  - eine stärkere Berücksichtigung der Wirklichkeit parlamentarischer Rechte in den Prozesskonditionalitäten der Geber (z.B. in den *Country Policy and Institutional Assessments* der Weltbank, die zentrale Bedeutung für die Vergabe von IDA-Mitteln haben oder den Budgethilfe-Vergabekriterien der EU).
- c. Institutionalisierung zivilgesellschaftlicher Partizipation: Die Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure an entwicklungspolitischen Prozessen in ihren Ländern leidet vor allem an ihrer mangelnden Institutionalisierung: schwache rechtliche Absicherung, schwache Strukturen für kontinuierliche Dialoge, schwache und unsichere Ressourcenlagen. Deutsche EZ hat in einigen Ländern vorbildliche Arbeit zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Arbeit auf nationaler politischer Ebene geleistet (z.B. das GTZ-Projekt zur Stärkung des Netzwerkes *Civil Society for Poverty Reduction* in Sambia). Leider sind solche Einzelprojekte nicht flächendeckend eingeführt, oder doch zumindest multipliziert worden. Konkrete Maßnahmen:
- TZ zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Arbeit ausbauen, insbesondere im Bereich nationaler und lokaler Haushaltspolitik. Zu diskutieren wäre, ob nicht ein bestimmter Anteil von Budgethilfe dafür vorgesehen sein sollte, parlamentarische und zivilgesellschaftliche Akteure in der Haushaltspolitik zu stärken.
  - Transparenz der EZ herstellen und damit der Öffentlichkeit Chancen zur Wahrnehmung und Beteiligung eröffnen, z.B. durch Veröffentlichung sämtlicher Absprachen mit Regierungen auf einer länderspezifischen Webseite (Konditionalitäten der EZ allgemein, Budgethilfe-Vergabekriterien, Überprüfungsberichte, Protokolle von Verhandlungen usw.).
  - Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an haushaltspolitisch relevanten Abstimmungsprozessen ermöglichen, z.B. Beteiligung der Zivilgesellschaften an jährlichen Überprüfungsprozessen im Rahmen der Budgethilfe.
  - analog zu o.g. Vorschlägen bei Parlamenten: die tatsächlich gegebenen zivilgesellschaftlichen Rechte in den Prozesskonditionalitäten der Geber stärker berücksichtigen.

## Wichtige Literatur zu den Themen der Anhörung

- AGEZ (2005): Positionspapier der AGEZ, KOO und EU-Plattform zu Budget Support (Kurzfassung und Langfassung vorhanden). Wien
- DFID (2004): Poverty Reduction Budget Support. A DFID policy paper, London
- EURODAD (2006): Open NGO Letter on Budget Support Aid, Brussels 22 May 2006.
- Gerster, Richard (2006): Brennpunkt Budgethilfe, in: Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe – ÖFSE (Hg.): Mehr Wirksamkeit in der EZA – Quantensprung oder Rhetorik? (= Österreichische Entwicklungspolitik – Analysen, Informationen. Ausgabe 2006.) Wien, 47-60
- Gerster, Richard / Mwila Chikwekwe (2007): Poverty Reduction Budget Support (PRBS) in Zambia Joint Annual Review 2007: Learning Assessment, Final report, 13 July 2007, Lusaka
- Killick, Tony (2007): Budget support to Ghana: A risk worth taking? By providing aid as budget support donors have taken risks and made important contributions, ODI Briefing Paper 24, London
- Klingebiel, Stephan / Leiderer, Stefan / Schmidt, Petra (2007): Wie wirksam sind neue Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit? Erste Erfahrungen mit Programme-Based Approaches. Bonn: DIE
- Kühhas, Barbara (2007): Budget Support und Menschenrechte/Good Governance in der Entwicklungszusammenarbeit: Schnittpunkte und Herausforderungen, Wien
- Schilder, Klaus (2006): Budgetfinanzierung als Instrument der Armutsbekämpfung? Eine erste Zwischenbilanz aus zivilgesellschaftlicher Sicht. In: Deutsche Welthungerhilfe / terre des hommes (Hg.): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. 14. Bericht 2005/2006. Bonn / Osnabrück, S.43-91
- Schmidt, Petra (2005): Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU. Bonn: DIE
- UNDP (2005): UNDP Role in a Changing Aid Environment: Direct Budget Support, Swaps, Basket Funds. New York
- University of Birmingham (2006): Evaluation of General Budget Support. Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004. Paris. Diese Veröffentlichung, die von der OECD angestoßen wurde, ist die gegenwärtig umfassendste Studie zur Budgethilfe. Die Ergebnisse liegen in sieben *Briefing Papers* und einer Kurz- und einer Langfassung vor. Die Evaluation basiert im Wesentlichen auf Fallstudien zu Burkina Faso, Malawi, Mosambik, Nicaragua, Ruanda, Uganda und Vietnam).

## Veröffentlichungen des Sachverständigen zu Aspekten der Anhörung

- Eberlei, Walter (2007a): Accountability in Poverty Reduction Strategies: The Role of Empowerment and Participation. (= World Bank, Social Development Paper, 104). Washington D.C.
- \_\_\_ (2007b) Stakeholder Participation in Poverty Reduction. (= INEF Report, 87). Duisburg
- \_\_\_ (2007c) (mit Denise Auclair): The EU's Footprint in the South. Does European Community development cooperation make a difference for the poor? Brussels: CIDSE / Caritas Europa
- \_\_\_ (2007d) Fördert die Mittelverteilung der Weltbank die Armutsbekämpfung? Das Performance Based Allocation System (PBA) auf dem Prüfstand. (= Misereor Diskussionspapier). Aachen
- \_\_\_ (2005a) (mit Peter Meyns und Fred Mutesa, ed.): Poverty Reduction in a Political Trap? The PRS Process and Neopatrimonialism in Zambia. Lusaka: UNZA Press
- \_\_\_ (2005b) Neue Geberstrategien in Afrika: Bekämpfung der Armut oder Stärkung neopatrimonialer Eliten? In: Nord-Süd-aktuell, Ausgabe 4 / 2005, S.282-295
- \_\_\_ (2005c) Armutsbekämpfung ohne Empowerment der Armen? Bonn / Berlin: VENRO / GKKE.
- \_\_\_ (2004) (mit Bettina Führmann) Die Bekämpfung von Armut und Korruption. Zur Verankerung von Korruptionsbekämpfung in den Poverty Reduction Strategies - Analyse und Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit. Eschborn: GTZ
- \_\_\_ (2003) (mit Heike Henn): Parlamente in Subsahara Afrika: Akteure der Armutsbekämpfung? Studie im Auftrag der GTZ. Eschborn
- \_\_\_ (2002) Partizipation in der Armutsbekämpfung. Mindeststandards für zivilgesellschaftliche Beteiligung in nationalen PRS-Prozessen. Bonn: Justitia et Pax
- \_\_\_ (2002) (mit Thomas Siebold) Armutsbekämpfung in Afrika: Neue Ansätze oder alte Konzepte? (= INEF-Report 64) Duisburg
- \_\_\_ (2001) Institutionalisierte Partizipation in PRS-Folgeprozessen. Studie im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Eschborn