

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung

des Deutschen Bundestages,

Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung,

zum Thema

„Regierungsführung als Herausforderung
für die Entwicklungszusammenarbeit“

am 28. Juni 2006 in Berlin

Dr. Stephan Klingebiel

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

I. Fragen an alle Sachverständige

1. Welche wirksamen Maßnahmen (Sanktionsinstrumente) sollten im Falle von *Bad Governance* implementiert werden, um *Good Governance* zu fördern / zu erzwingen, ohne dass dabei die arme Bevölkerungsschicht in Mitleidenschaft gezogen wird?

Bad governance wird in der vorliegenden Stellungnahme verstanden als eine Situation, bei der in einem Land die *governance*-Qualität aufgrund eines unzureichenden Handlungswillens bzw. einer unzureichenden Entwicklungsorientierung der staatlichen Akteure und deren Legitimität erheblich eingeschränkt ist.¹

Das Ziel, durch äußere Einflussnahme einen Prozess zu initiieren, um *bad performers* in überschaubaren Zeiträumen zu *good performers* zu verändern, ist zwar wünschenswert, dürfte aber vielfach zu hoch gesteckt sein. Ein bestimmtes Set von wirksamen Maßnahmen, die im Falle von *bad governance* Verbesserungen erzwingen könnten, ohne dass dabei die arme Bevölkerung in Mitleidenschaft gezogen wird, gibt es nicht.

Angepasstere Zielsetzungen für den Umgang mit *bad performers* könnten sein:

- aus humanitären Gründen für betroffene Bevölkerungsgruppen weiterhin Unterstützung zugänglich zu machen,
- reformorientierte Akteure mit einer mittel- und längerfristigen Perspektive zu unterstützen, die einen Transformationsprozess herbeiführen können,
- Situationen zu erkennen, die Möglichkeiten für einen *turnaround* bieten, und durch Unterstützung zu begleiten.

Vor diesem Hintergrund bestehen für die Entwicklungspolitik Ansatzpunkte, um die Aussichten für Verhaltensänderungen zu begünstigen. Diese Möglichkeiten sind in einem hohen Maße vom spezifischen Länderfall abhängig, beziehen sich nur teilweise auf konkrete Maßnahmen, sondern hängen zu einem großen Teil von übergreifenden strategischen Überlegungen und Handlungsoptionen ab. Eine Reihe von Fällen, wo Entwicklungspolitik und andere externe Akteure versucht haben, Verhaltensänderungen herbeizuführen, zeigen, dass es in der Regel schwierig oder auch nicht möglich ist, sichtbare Erfolge zu erreichen (Sudan, Eritrea, Zimbabwe, Nord-Korea etc.).

¹ Da in Debatten z.T. Unterschiede zwischen *bad governance* und fragilen Staaten nicht immer klar sind, ist folgender Hinweis wichtig: Im Hinblick auf fragile Staaten spielt neben dem Handlungswillen und der Legitimität eine zentrale Rolle, inwieweit eine Regierung über Handlungsmöglichkeiten bzw. Steuerungsfähigkeiten verfügt (vgl. Klingebiel, S. / H. Ogbamichael: *Poor Performers in Sub-Saharan Africa – Exclusion or Integration?*, in: *African Security Review*, 13. Jg., Nr. 1, 2004). D.h., Situationen fragiler Staatlichkeit und *bad governance* werden im vorliegenden Papier unterschieden.

Für die Entwicklungspolitik lassen sich folgende Handlungselemente identifizieren:²

- *Harmonisiertes Vorgehen*: Ein Vorgehen, das international ausreichend abgestimmt ist und getragen wird (EU, andere Geberabstimmungsmechanismen etc.), ist eine Grundvoraussetzung, um Druck für Verhaltensänderungen zu Gunsten einer besseren *governance*-Qualität aufzubauen.
- *Kohärentes Vorgehen*: Ein gemeinsames Vorgehen der Politikfelder ist Voraussetzung für Wirkungen. Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ohne gleichzeitiges und abgestimmtes Handeln mit anderen Politikfeldern (v.a. ein entsprechendes Engagement der Außenpolitik) wird wenig Aussicht auf Erfolg haben. Ein enges ressortübergreifendes Vorgehen (einschließlich der parlamentarischen Bearbeitung) hat daher eine große Bedeutung .
- *Stay engaged*: Der vollständige Rückzug der Entwicklungspolitik aus einem Land ist in der Regel nicht sinnvoll, um mögliche Veränderungen beobachten und hierauf ggf. rasch reagieren zu können. Die Kosten (i.w.S.) eines Disengagements dürften in aller Regel hoch sein. Die Art des Engagements unterscheidet sich allerdings im Vergleich zu Partnern mit einer akzeptablen *governance performance*.
- *Dialog mit dem regionalen Umfeld*: Die Einbeziehung der Nachbarn und regionaler Mechanismen, um Druck aufzubauen und ggf. andere Einwirkungsmöglichkeiten identifizieren zu können, kann eine wichtige indirekte Form eines konstruktiven Engagements sein.
- *Reformer / nichtstaatliche Akteure unterstützen*: Um Wandlungsprozesse herbeiführen zu können und die verantwortlichen Akteure für *bad governance* nicht direkt oder indirekt zu unterstützen, ist es wichtig, mit solchen Akteuren zu kooperieren, die Reformprozesse auslösen oder unterstützen können.
- *Anpassung der Instrumente und Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit*: In Abhängigkeit vom Länderfall können folgende Anpassungen oder Vorgehensweisen sinnvoll sein:
 - Ankündigung oder Umsetzung einer Reduzierung bzw. Aussetzen der EZ mit der zentralstaatlichen Ebene;
 - Kooperation unterhalb der nationalen Ebene (Kommunen, Distrikte etc.);
 - Bereitstellung von Nothilfe bzw. Humanitärer Hilfe;
 - Umsetzung von Maßnahmen außerhalb staatlicher Strukturen im Bereich sozialer Dienstleistungen;
 - Zusammenarbeit mit lokalen zivilgesellschaftlichen Akteuren;

² Zu entsprechenden Elementen liegen mittlerweile mehrere Konzepte zum Thema „fragile Staaten“ vor (OECD/DAC, zahlreiche Geber etc.), die sich in einigen Punkten auf *bad governance*-Situationen übertragen lassen. Ein wichtiger Unterschied besteht darin, dass in Situationen von Fragilität meist die Flankierung von staatlichen Strukturen ein wichtiges Ziel darstellt, während bei *bad governance* ein politischer Transformationsprozess im Vordergrund steht.

- Förderung des Engagements von internationalen Nichtregierungsorganisationen (einschließlich der deutschen politischen Stiftungen);
- Förderung von Dialogforen (Austauschprogramme, Konferenzen etc.).

Bei allen Vorgehensweisen und Aktivitäten ist es notwendig, die möglichen Auswirkungen von Politiken (Engagement / Disengagement etc.), Strategien (Dialog mit der Regierung / Aufwertung von oppositionellen Gruppen etc.) und von konkreten Maßnahmen auf die *governance*-Situation sowie auf eine mögliche Konflikteskalation systematisch zu reflektieren (*Impact-Analysen*).

Jüngere Studien zeigen, dass auch unter den Bedingungen von *bad governance* auf Mikroebene zumindest teilweise erfolgreich Maßnahmen durchgeführt werden können. Eine vom *Institute for Development Studies* durchgeführte Untersuchung konnte beispielsweise für Netzwerk-Maßnahmen von lokalen Organisationen in Afghanistan zeigen, dass selbst unter den Bedingungen des Taliban-Regimes positive soziale und politische Wirkungen auf kommunaler Ebene erzielt werden konnten.³

Bad governance wird primär mit Regierungshandeln assoziiert. Allerdings kann auch die *governance*-Qualität von sogenannten nichtstaatlichen Gewaltakteuren mit quasi-staatlichen Funktionen vergleichbare Herausforderungen verursachen. Dies gilt beispielsweise für die durch die LTTE kontrollierten Gebiete Sri Lankas. Die *governance*-Qualität entsprechender Gruppen und mögliche Ansatzpunkte für die Entwicklungspolitik und andere externe Akteure werden bisher nur unzureichend thematisiert.

2. Welche konkreten Beiträge können die jeweiligen nationalen Parlamente sowie die Zivilgesellschaft leisten, um *Good Governance* zu fördern bzw. *Bad Governance* zu vermeiden?

Nationale Parlamente, parlamentarische Vertretungen regionaler Mechanismen (etwa das Pan-Afrikanische Parlament) sowie zivilgesellschaftliche Akteure können vielfältige Beiträge leisten, um *good governance* zu fördern und *bad governance* zu vermeiden.

Häufig ist jedoch der politische Spielraum für Parlamente gering und das Selbstverständnis für die Aufgaben und Befugnisse von Parlamenten in Entwicklungsländern unzureichend vorhanden; Parlamente spielen häufig nur eine marginalisierte Rolle. Dort, wo Legitimitätsprobleme beim Regierungshandeln bestehen, existieren meist auf parlamentarischer Ebene ähnliche Defizite. Grundsätzlich können Parlamente in allen zentralen *governance*-Bereichen eine zentrale Rolle spielen [(i) verantwortliches Regierungshandeln, (ii) staatliche Steuerungskapazitäten, (iii) Unabhängigkeit der Justiz, (iv) Transparenz des Staatssektors]. Parlamente können durch ihre Funktionen bei der Gesetzgebung, der Kontrolle der Regierung, dem Budgetrecht und

³ Vgl. Lister, S.: *The Community Fora Process in Mazar-e-Sharif, Afghanistan: A case study*, Kabul 2004. Die Studie wurde im Rahmen der LICUS (*Low-Income Countries Under Stress*)-Initiative der Weltbank erstellt; weitere ähnliche Studien wurden ebenfalls erarbeitet. Andere Beispiele sind zu finden in: *The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria: Global Fund Investments in Fragile States: Early Results*, Genf 2005.

schließlich als allgemeines Diskussionsforum weitreichende Aufgaben wahrnehmen oder zumindest für sich beanspruchen.

Die Rolle der Parlamente ist zunehmend in der entwicklungspolitischen Förderung von Interesse (u.a. durch die deutsche, britische und europäische EZ). Hier können beispielsweise regionale Vernetzungsaktivitäten, Unterstützung durch technische Ausstattung sowie Trainingsprogramme Ansatzpunkte bilden. Zusätzlich bieten Armutsstrategien (PRS) sowie programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierungen Anknüpfungspunkte für eine Befassung der jeweiligen Parlamente.⁴

Zivilgesellschaftliche Akteure können vor allem durch vier verschiedene Rollen wichtige *governance*-Beiträge leisten:

- Politisches Monitoring (politische Analysen, Menschenrechtsberichte etc.),
- Vertretung spezifischer politischer Anliegen (Umweltbelange, Straßenkinder etc.),
- Beratungskapazitäten zur Formulierung von Politiken (*think tanks*),
- Implementierungskapazitäten (etwa bei der Bereitstellung sozialer Grunddienstleistungen).

Darüber hinaus bieten zivilgesellschaftliche Akteure oftmals Möglichkeiten (die v.a. in Ländern mit einer schlechten *governance performance* fehlen), demokratisch organisierte Prozesse einzuüben und zu nutzen.

Eine in Bezug auf internationale Nichtregierungsorganisationen (NRO) geführte Debatte über Effektivität und Effizienz der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit, wie dies in den letzten Jahren zunehmend für die öffentliche EZ begonnen wurde, findet bislang erst zögerlich statt. Die Vielzahl von NROs, möglicherweise widersprüchliche Zielsetzungen von NROs und anderen externen Akteuren sowie eventuelle Fehlanreize durch NRO-Förderung („Mediationsrenten“ etc) könnten Themen für eine weitere Vertiefung in der entwicklungspolitischen Debatte sein.

⁴ Vgl. Mfunwa, M. G.: *Strengthening Internal Accountability in the Context of Program-based Approaches in Sub-Saharan-Africa*, DIE Discussion Paper 4 / 2006, Bonn 2006; Eberlei, W. / H. Henn: *Parlamente in Sub-Sahara-Afrika: Akteure der Armutsbekämpfung?*, GTZ, Eschborn 2003.

II. Regierungsführung und programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung⁵

Vorbemerkungen

Das Thema Regierungsführung und programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) ist in doppelter Hinsicht für die Anhörung von Interesse. Zum einen werden von PGF positive Effekte auf die Qualität der Regierungsführung erwartet. Zum anderen stellt sich die Frage, welche Qualität Regierungsführung haben muss, damit PGF-Instrumente zum Einsatz kommen können.

Innerhalb weniger Jahre hat sich in der Entwicklungsforschung und -praxis ein weitreichender Wandel bei der Debatte über geeignete Ansätze und Instrumente vollzogen: Zunehmend wird ein Vorgehen in der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt, das abrückt von der unmittelbaren Verknüpfung von einzelnen Geberbeiträgen mit spezifischen Ausgabenprogrammen. Das „typische“ geberfinanzierte Projekt oder Programm mit einer eigenen Implementierungs- und Finanzierungsstruktur außerhalb oder parallel zu den üblichen Verfahren auf der Partnerseite, das bis Ende der 1990er Jahre ein allgemein verfolgtes Modell in der Entwicklungszusammenarbeit war, wird damit konzeptionell durch ein Vorgehen abgelöst oder zumindest für einzelne Ländergruppen ergänzt, welches sich an den Systemen der Partner orientiert und damit Parallelstrukturen vermeidet. In den Vordergrund treten die eigenen Strategien der Partnerländer zur Armutsreduzierung und zur Erreichung der *Millennium Development Goals* (MDGs) und deren Unterstützung durch die Gebergemeinschaft. Das neue Selbstverständnis der Geber zielt darauf ab, die eigene Agenda zurückzunehmen und die Hauptverantwortung für diese Strategien bei der jeweiligen Regierung zu belassen. Die Geber sind im Rahmen von entsprechenden Dialogforen an der Formulierung der Politiken und Konzepte sowie der Überprüfung (Monitoring und Evaluierung von vereinbarten Zielen und Indikatoren) wesentlich beteiligt. Die Durchführung von Einzelprojekten wird im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen in Eigenregie der Partnerregierungen geregelt. Die Sichtbarkeit einzelner Geberbeiträge durch eigene Projekte soll daher bewusst abgebaut werden.

Die Frage nach den Mindestvoraussetzungen und Rahmenbedingungen eines Landes spielt in der Diskussion eine entscheidende Rolle. Angesichts sehr unterschiedlicher Situationen auf der Partnerseite kann PGF bzw. nicht jede Form von PGF für alle Ländergruppen ein sinnvolles Vorgehen sein. Entsprechende Fragen stellen sich beispielsweise im Hinblick auf solche Partnerländer, in denen finanzielle Ressourcen nicht der entscheidende Engpass und Budgethilfen daher ein nicht sinnvoller Problemlösungsansatz wären. Eine andere, schwierige Ausgangssituation besteht beispielsweise dann, wenn die Qualität des Regierungshandelns auf der Part-

⁵ Siehe hierzu u.a. folgende Veröffentlichungen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, die z.T. in die vorliegende Stellungnahme Eingang gefunden haben: Klingebiel, S.: Der internationale Diskussionsstand über Programmorientierung: Schlussfolgerungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, DIE, Bonn 2003; Klingebiel, S. / Leiderer, S. / Schmidt, P.: *Programme Financing and Public Budgets, New Instruments and Starting Points of Development Policy*, DIE Discussion Paper Nr. 3 / 2005, Bonn 2005; Leiderer, S.: Analyse und Reform des öffentlichen Budgetmanagements: Ein zentrales Querschnittsthema für die programmorientierte Entwicklungspolitik, Bonn: (DIE, Analysen und Stellungnahmen 3/2005), Bonn 2005; Schmidt, P.: Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU, DIE Studies Nr. 10, DIE, Bonn 2005.

nerseite (erhebliche Korruptionsrisiken etc.) keine ausreichende Reformbereitschaft bei der Bewältigung entsprechender Probleme erkennen lässt.

In vereinfachter Form lassen sich drei Ländergruppen im Hinblick auf PGF unterscheiden:

- *Länder mit mittlerem Einkommen*: Bei einer Reihe dieser Länder ist die Nachfrage nach PGF vergleichsweise gering (etwa Indien). Merkmale dieser Länder sind eine relativ geringe EZ-Abhängigkeit sowie vergleichsweise gute Kapazitäten bei der Planung, der Implementierung und dem Monitoring von (Entwicklungs-)Programmen. Daher werden durch die Partnerländer definierte projektbezogene Beiträge häufig bevorzugt.
- *Fragile Länder und Länder mit gravierenden governance-Problemen*: Dabei handelt es sich um eine heterogene Gruppe mit sehr unterschiedlich gelagerten Herausforderungen, die von unzureichenden Möglichkeiten, ein legitimes Gewaltmonopol herstellen zu können, bis zur ungenügenden Legitimität einer Regierung reichen können. In solchen Fällen fehlt es vielfach an grundsätzlichen Voraussetzungen für eine glaubwürdige Politik der Partnerseite oder an ausreichenden Strukturen, um mit zusätzlichen Ressourcen sinnvoll umgehen zu können. Dennoch können auch unter schwierigen Voraussetzungen PGF-Grundsätze und -Verfahren (etwa ein *pooling* von Gebermitteln) geeignet sein.
- *Niedrigeinkommensländer mit einer „good enough governance performance“*: Im Kern der Diskussion über PGF und v.a. den Einsatz von Budgethilfen stehen schließlich Niedrigeinkommensländer mit einer relativ guten *governance performance*. D.h. die Selektivität bei der Auswahl der Länder (Mindestanforderungen an die Politik der Regierung, Reformbereitschaft etc.), die sich insbesondere für Budgethilfe qualifizieren, ist ein wichtiges Handlungsprinzip.

Leistungsfähige öffentliche Finanzsysteme sind weniger eine absolute Voraussetzung für den Einsatz von PGF, sondern eher das Ziel eines längerfristigen Prozesses. Mindestvoraussetzung für den Einsatz v.a. von Budgethilfen ist notwendigerweise die ernsthafte Reformbereitschaft einer Regierung, eine effizientere und effektivere öffentliche Finanzsysteme anzustreben.

Das Risiko der Zweckentfremdung von EZ-Mitteln spielt bei der Debatte über PGF eine wesentliche Rolle. Eine entsprechende Gefahr ist tatsächlich etwa bei Budgethilfen gegeben und wird in der Diskussion ausführlich behandelt. Durch eine größere Transparenz des öffentlichen Haushaltswesens, die durch PGF und den damit verbundenen Politikdialog sowie die entsprechenden Kontrollmechanismen geschaffen wird, sind jedoch die Voraussetzungen deutlich günstiger, um mögliche Missstände erkennen und hierauf reagieren zu können. Insbesondere die Befassung der Geber mit dem jeweiligen Budget bietet den wichtigen Vorteil, mit übergreifenden Fragen des Budgetmanagement und den Haushaltsprioritäten umzugehen.

Fungibilität stellt zudem nicht allein bei PGF, sondern ebenso bei projektbezogenen Vorgehensweisen eine Herausforderung dar. Jede Form von EZ entlastet die Partnerseite und schafft Spielräume. D.h. auch projektbezogene EZ-Beiträge stellen keineswegs sicher, dass für die geförderten Bereiche (etwa Gesundheit oder Erziehung) tatsächlich mehr Ressourcen in einem Land zur Verfügung stehen, da die jeweilige

Regierung an den Stellen Einsparungen vornehmen kann, die von außen unterstützt werden.

1. Wie weit sind die Bemühungen um die Entwicklung von standardisierten Analyseinstrumentarien gediehen und gibt es inzwischen gemeinsame Reformstrategien und Aktionspläne der Geber für die Verbesserung des Budgetmanagements in den Partnerländern?

Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Finanzsysteme (*Public Financial Management / PFM*) und die Rechenschaftspflicht (*accountability*) der politischen Entscheidungsträger ist bei der Debatte über PGF eines der zentralen Themen. Die Geber haben in den vergangenen Jahren in diesem Bereich weitreichende Anstrengungen unternommen, Standards zur Bewertung zu entwickeln und eine Verständigung über gemeinsame Maßstäbe (siehe *Paris Declaration*) zu entwickeln.

Vor diesem Hintergrund bildet ein im Rahmen der PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*)-Initiative entwickeltes Vorgehen einen weitgehend akzeptierten internationalen Konsens. Durch ein *Performance Measurement Framework*, das die Leistungsfähigkeit von PFM-Systemen anhand von 28 Indikatoren misst, die sich auf insgesamt 6 Dimensionen⁶ des Budgetmanagements beziehen, wird die Grundlage für eine Risikobewertung durch die Geber sowie für den Dialog zwischen Gebern und Partnerregierungen geschaffen. Andere Diagnoseinstrumente (*Country Procurement Assessment Review / CPAR*, *Public Expenditure Review / PER* u.a.m.) werden dadurch allerdings nicht vollständig ersetzt; diese erlauben vielmehr einen vertieften Einblick in relevanten Bereichen.

Vor dem Hintergrund der eingesetzten Diagnoseinstrumente sind es in erster Linie die Partnerregierungen, die die Ergebnisse in Reformen und Aktionspläne umsetzen müssen.

2. Eine effektive Haushaltskontrolle durch übergeordnete Regierungs- und Verwaltungsstellen, Rechnungshöfe, Parlamente und die Zivilgesellschaft findet in den meisten Partnerländern kaum statt, sodass politische oder rechtliche Sanktionen für die Nichteinhaltung nationaler Budgets üblicherweise ausbleiben. Mit welchen Maßnahmen sollte die bilaterale deutsche EZ Partnerländer unterstützen, um in diesem Bereich zu Lösungen zu kommen?

Für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit bieten sich vielfältige Möglichkeiten, tätig zu werden. Grundlegend ist dabei, dass sich die Maßnahmen der deutschen EZ in gebergemeinschaftliche Anstrengungen zur Unterstützung der Partner im Sinne der *Paris Declaration* einpassen. Dort, wo gemeinsame Strategien erst unzureichend vorhanden sind, sollte die deutsche EZ aktiv harmonisierte Ansätze und gemeinsame Arbeitsprogramme fördern (gemeinsames *capacity development*, *pooling* von Mitteln etc.). Einzelne Geber sollten dabei bewusst auf die Sichtbarkeit ihrer Maßnahmen verzichten, um die Wirksamkeit von der Außenunterstützung durch gebergemein-

⁶ (i) *Credibility of the budget*, (ii) *comprehensiveness and transparency*, (iii) *policy-based-budgeting*, (iv) *predictability and control in the budget execution*, (v) *accounting, recording and reporting*, (vi) *external scrutiny and audit*.

schaftliches Vorgehen und in die Prozesse der Partner integrierte Ansätze zu erhöhen.

Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit können sich unmittelbar auf PFM-Reformen beziehen oder die allgemeinen Rahmenbedingungen, die für die öffentlichen Finanzen wichtig sind, verbessern helfen (d.h. *governance*-Förderung etwa im Bereich Dezentralisierung). Die Unterstützung des PFM kann sich auf eine Reihe unterschiedlicher Bereiche erstrecken, die sich etwa auf die Finanzkontrolle und Rechnungshöfe, das Ausgabenmanagement und die Finanzplanung sowie die Fiskaldezentralisierung sowie PFM in einzelnen Sektoren beziehen.

Ein Thema mit besonders hoher Priorität sollte die Einnahmenseite darstellen. Mittel- und langfristig ist die Fähigkeit der Partner, Eigenmittel zu mobilisieren, von entscheidender Bedeutung. Zugleich zeigt sich aber auch in den Ländern, die über umfangreiche eigene Einnahmen verfügen (etwa Erdölländer in Subsahara-Afrika), dass Budgettransparenz und Budgetprioritäten oftmals zentrale Probleme bleiben.

3. Bei der Umsetzung der Armutsstrategien (PRS) in den Partnerländern konnte in der Vergangenheit oft ein fehlender Bezug zu den de facto vorhandenen Budgets für investitive bzw. Entwicklungsaufgaben festgestellt werden. Hat sich diese Problematik inzwischen entschärft?

Erfahrungen zur Abstimmung von Armutsreduzierungsstrategien (PRSP) mit dem Haushalt sowie dem Ausgabenmanagement zeigen, dass der Bezug mittlerweile deutlicher vorhanden ist. Die Weltbank hat anhand von fünf Länderfallstudien einen solchen engeren Zusammenhang festgestellt⁷; andere Untersuchungen⁸ bestätigen diese enger werdende Verknüpfung. Hier gibt es aber noch erheblichen weiteren Handlungsbedarf, vor allem im Hinblick auf haushaltspolitische Prioritätensetzungen.

4. Inwieweit konnten inzwischen Auszahlungsrhythmen der multilateralen und der bilateralen deutschen EZ im Rahmen der Umsetzung der Pariser Erklärung zur Geberharmonisierung mit den in den Partnerländern bestehenden Haushaltskalendern synchronisiert werden?

Nach Angaben des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) werden zur Synchronisierung der Auszahlungen der Geber mit den nationalen Haushalten mittlerweile Vereinbarungen zwischen den Gebern und den Partnerländern getroffen, die dies verbindlich festlegen.

⁷ Vgl. Alsonso, R. / L. Judge / J. Klugman: *PRSPs and Budgets: A Synthesis of Five Case Studies*, in: Koeberle, S. / Z. Stavreski / J. Walliser (Hg.) (2006): *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*, World Bank, Washington D.C. 2006.

⁸ Siehe z.B. Rogerson, A: *Aid Harmonisation and Alignment: bridging the Gaps between Reality and the Paris Reform Agenda*, in: *Development Policy Review*, Vol. 23, No. 5, 2005.

5. Kann nach den bisher gemachten Erfahrungen mit allgemeiner oder sektorbezogener Budgethilfe sowie mit Gemeinschaftsfinanzierungen durch multi- und bilaterale Geber eine erste Zwischenbilanz gezogen werden, die diese neuen Instrumente im Hinblick auf ihre komparativen Vorteile bewertet?

Ja, erste Erfahrungen mit diesen Instrumenten wurden ausgewertet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Wirkungen dieser Instrumente in aller Regel kaum einem einzelnen Geber zuordnen lassen. Außerdem ist zu beachten, dass eine Reihe der angestrebten Wirkungen (mehr *ownership* beim Partner etc.) langfristiger Natur sind und Erfahrungen mit PGF erst seit einigen Jahren gesammelt werden.

Wichtig für die verfügbaren Erfahrungen sind vor allem eine umfassende gebergemeinschaftliche Evaluierung von allgemeiner Budgethilfe⁹, die auf sieben Länderfällen basiert und im OECD/DAC-Rahmen stattgefunden hat. Hinzu kommen eine aktuelle von der Weltbank herausgegebene Veröffentlichung zu Budgethilfeerfahrungen¹⁰ sowie eine Reihe von Untersuchungen, die vor allem von einzelnen Gebern¹¹ angestellt wurden. Bei den vorliegenden Untersuchungen handelt es sich überwiegend um Auswertungen zu Budgethilfeerfahrungen.

Die Ergebnisse der vorliegenden Studien lassen sich in folgender Form zusammen fassen: Budgethilfen haben in den meisten Fällen positive Wirkungen entfalten können. Die gebergemeinschaftliche Studie kommt beispielsweise zu dem Ergebnis, dass in fünf von sieben untersuchten Fällen (Burkina Faso, Mozambique, Ruanda, Uganda, Vietnam) die Wirkungen eindeutig positiv waren („*clearly positive*“), während für zwei Länderfälle (Malawi und Nicaragua) die Ergebnisse uneinheitlicher ausfielen. D.h. dort, wo die entsprechenden Instrumente bislang zum Einsatz kamen (also überwiegend Niedrigeinkommensländer mit einer hohen Abhängigkeit von EZ und einer relativ guten *governance performance*), sind die Ergebnisse in verschiedener Hinsicht gut.

Bei den Erfahrungen sind darüber hinaus folgende Punkte von Interesse:

- Durch Budgethilfen nimmt der Anteil der Mittel zu, der den nationalen Budgetprozessen unterliegt. Dadurch haben u.a. die jeweiligen Parlamente bessere Mitwirkungsmöglichkeiten. Das Instrument wirkt sich insgesamt positiv auf die *governance*-Situation eines Landes aus.
- Budgethilfen haben zu einer besseren Verknüpfung von EZ mit nationalen Politiken (*alignment*) und den nationalen Budgetzyklen geführt. Die Budgethilfinstrumente der Geber sind bislang allerdings erst teilweise harmonisiert.

⁹ *International Development Department: Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*, Birmingham 2006.

¹⁰ Koeberle, S. / Z. Stavreski / J. Walliser (Hg.): *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*, World Bank, Washington D.C. 2006.

¹¹ U.a. wurde im Auftrag der KfW eine Studie zu den Erfahrungen der deutschen EZ mit PGF im Jahr 2005 erstellt. Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik hat sich mit der Budgethilfe der EU in einer Untersuchung beschäftigt (Schmidt, P.: Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU, DIE Studies Nr. 10, Bonn 2005).

- Budgethilfen haben zu einer größeren Transparenz des Ausgabeverhaltens beigetragen; *accountability*-Strukturen werden gestärkt. Allerdings bestehen weiterhin parallele EZ-Strukturen außerhalb des öffentlichen Budgets (*off budget*).
- *Capacity development* hat bei den Gebern meist einen hohen Stellenwert. Die Angebote der Geber sind jedoch in diesem Bereich bislang meist unzureichend aufeinander abgestimmt.
- Die Transaktionskosten auf der Partner- und Geberseite sind durch Budgethilfen bislang nicht zurückgegangen, sondern haben tendenziell zugenommen. Der wichtigste Grund hierfür ist im Fortbestand von EZ-Strukturen für einzelne Maßnahmen bei einem gleichzeitigen Aufbau von neuen Strukturen und Instrumenten für PGF zu sehen. Zu beachten ist ferner, dass diese Kosten zu einem großen Teil auf der Geberseite anfallen und dem Aufbau längerfristiger Kooperationsstrukturen dienen.
- Budgethilfen begünstigen teilweise den Ausbau öffentlicher Dienstleistungen, ohne allerdings deren Qualität ausreichend zu beachten.

Insgesamt zeigen die Studien, dass nicht in allen Situationen bzw. Länderfällen Budgethilfen ein geeignetes Instrument sind. In anderen Situationen können Budgethilfen eine sinnvolle und wichtige Rolle spielen. Dabei sollten allerdings keine überzogenen Erwartungen mit dem Instrument verbunden werden.