

Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe

Vierzehnter Bericht 2005/2006

Eine kritische Bestandsaufnahme
der deutschen Entwicklungspolitik



Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe

Vierzehnter Bericht 2005/2006

Eine kritische Bestandsaufnahme
der deutschen Entwicklungspolitik

**Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe
Vierzehnter Bericht 2005/2006
Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen
Entwicklungspolitik**

Herausgeber:

Deutsche Welthungerhilfe e.V.

terre des hommes Deutschland e.V.

Redaktion: Birgit Dederichs-Bain, Wolf-Christian Ramm

Autor: Jens Martens, Dr. Klaus Schilder

Gestaltung: Moritz Mannhardt, Essen

Druck: agence GmbH, Köln

1. Auflage 1.500, November 2006

Redaktionsschluss: 1. Oktober 2006

Diese Broschüre wurde auf 100% Recycling-Papier gedruckt

Inhalt

| | |
|---------|---|
| Vorwort | 4 |
|---------|---|

Kapitel 1: Die Entwicklungspolitik der Bundesregierung – Anspruch und Wirklichkeit

| | |
|---|----|
| 1. Der internationale Rahmen deutscher Entwicklungspolitik | 5 |
| 2. Die Antwort der Bundesregierung | 11 |
| 3. Anspruch und Wirklichkeit: Die Zahlen | 15 |
| 4. Anspruch und Wirklichkeit: Die Fakten | 22 |
| Die Bewertung der Entwicklungspolitik der Bundesregierung – Ein Kommentar von Deutscher Welthungerhilfe und terre des hommes | 26 |
| Literatur | 32 |
| Tabellen | 34 |

Kapitel 2: Budgetfinanzierung als Instrument der Armutsbekämpfung? Eine erste Zwischenbilanz aus zivilgesellschaftlicher Sicht.

| | |
|--|----|
| 1. Mit der Lizenz zur Armutsbekämpfung? Konzept und Anspruch der Budgetfinanzierung | 43 |
| 2. Erwartungen erfüllt? Die Wirklichkeit der Budgetfinanzierung | 56 |
| 3. Ein Schub zur Erreichung der MDGs? Möglichkeiten und Grenzen der Budgetfinanzierung | 69 |
| 4. Weiter so? Prüfsteine für die künftige Budgetfinanzierung | 82 |
| Empfehlungen von Deutscher Welthungerhilfe und terre des hommes an die Bundesregierung | 88 |
| Literatur | 92 |
| Internetressourcen | 94 |
| Abkürzungsverzeichnis | 95 |

Vorwort

In diesem Jahr veröffentlichen die Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes Deutschland den vierzehnten Bericht „Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“. Dieser jährliche Bericht erscheint seit 1993 und hat sich als Instrument kritischer Analyse der Entwicklungspolitik der Bundesregierung etabliert und bewährt.

Auch in diesem Jahr ist der erste Teil als OECD-DAC-Schattenbericht zur offiziell deklarierten deutschen Entwicklungspolitik konzipiert. Er skizziert quantitative und qualitative Aspekte deutscher öffentlicher Leistungen vor dem Hintergrund der entwicklungspolitischen Ansprüche und Zielsetzungen der Bundesregierung und bezieht dabei auch den internationalen Rahmen deutscher Entwicklungspolitik ein. Ein Schwerpunkt bleibt daher die Frage nach der Umsetzung der UN-Millenniumsentwicklungsziele: Politischen Absichtserklärungen werden tatsächliche Zahlen und Fakten gegenübergestellt.

Autor des ersten Teils ist Jens Martens, entwicklungspolitischer Gutachter, Bonn.

Der zweite Teil beschäftigt sich unter dem Titel „Budgetfinanzierung als Instrument der Armutsbekämpfung – eine erste Zwischenbilanz aus zivilgesellschaftlicher Sicht“ mit den Möglichkeiten und Grenzen dieses in steigendem Maße von Gebern verwendeten Finanzierungsinstrumentes für Entwicklungszusammenarbeit. Dabei geht es weniger um eine abschließende Beurteilung, die auf Grund der begrenzten Datenlage zum jetzigen Zeitpunkt auch gar nicht möglich wäre. Vielmehr soll der Bericht einen fundierten Diskussionsanstoß zu einer fachlichen Auseinandersetzung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit liefern. Kritische Aspekte und Potentiale werden dabei ebenso herausgearbeitet wie entscheidende Umfeldfaktoren. Auf der Basis der Studie formulieren Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes Empfehlungen an die Bundesregierung.

Autor dieses Teils ist Dr. Klaus Schilder, entwicklungspolitischer Gutachter, Berlin.

Bonn/Osnabrück, im September 2006

Kapitel 1

Die Entwicklungspolitik der Bundesregierung – Anspruch und Wirklichkeit

Die öffentliche Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA) hat im Jahr 2005 weltweit die Schwelle von 100 Milliarden US-Dollar überschritten. Und auch die deutsche ODA hat mit fast zehn Milliarden US-Dollar einen historischen Höchststand erreicht. Die Kampagne des Weltweiten Aufrufs gegen die Armut (Global Call to Action Against Poverty) und die drängenden Appelle der Vereinten Nationen und ihres Generalsekretärs Kofi Annan haben offensichtlich bei den Regierungen und Parlamenten der reichen Länder Wirkung gezeigt. Aber wie so oft verraten die blanken Zahlen nicht die ganze Wahrheit. Sie sagen weder etwas über die Höhe der Mittel, die tatsächlich als *fresh money*, also als zusätzliche Mittel, in den Süden fließen, noch beantworten sie die Frage, ob die Mittel dort eingesetzt werden, wo die Menschen sie am dringendsten benötigen – nämlich zur Bekämpfung von Armut und Hunger. Um die „Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“ zu erfassen, müssen nicht nur die politischen Absichtserklärungen der Regierungen, sondern auch die tatsächlichen Zahlen und Fakten der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) genauer unter die Lupe genommen werden. Die folgende Bestandsaufnahme kommt zu dem Schluss, dass die Bundesregierung sowohl hinsichtlich der Quantität als auch der Qualität deutscher Entwicklungszusammenarbeit weit größere Anstrengungen als bisher unternehmen muss, um ihre international eingegangenen Verpflichtungen tatsächlich zu erfüllen.

1. Der internationale Rahmen deutscher Entwicklungspolitik

Die deutsche Entwicklungspolitik wird im Wesentlichen von Beschlüssen geprägt, die in den Vereinten Nationen (United Nations, UN), dem Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) und der Europäischen Union (EU) gefällt wurden.

Die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2000 und die Beschlüsse der Weltkonferenzen der vergangenen Jahre, wie zuletzt des Weltgipfels 2005 der UN, bilden die politische Grundlage der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Auf ihnen basiert auch die deutsche Entwicklungspolitik. Im Zentrum stehen dabei die international vereinbarten Entwicklungsziele, einschließlich der Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs), die überwiegend bis zum Jahr 2015 verwirklicht werden sollen. Sie wurden beim Weltgipfel der UN im September 2005 von den damals 191 UN-Mitgliedsstaaten bekräftigt – erstmals auch explizit vom US-Präsidenten¹. Wenngleich der Gipfel insgesamt hinter den Erwartungen zurückblieb, sind zwei

¹ Vgl. UN Generalversammlung (2005)

Entscheidungen, die im Umfeld des Gipfels gefällt wurden, für die aktuelle entwicklungspolitische Debatte von besonderer Bedeutung:

ODA-Stufenplan

Zum einen ist dies der Beschluss der Europäischen Union (EU) über einen verbindlichen Stufenplan zur Erhöhung der ODA. Mit der Konsensentscheidung des Europäischen Rates vom Juni 2005 soll die ODA der 25 EU-Mitglieder bis zum Jahr 2010 im EU-Durchschnitt auf 0,56 Prozent und bis 2015 auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) steigen. Nach Berechnungen der Europäischen Kommission bedeutete dies eine Verdoppelung der europäischen ODA von rund 33 Milliarden Euro 2003 auf 67 Milliarden Euro 2010 und eine weitere Erhöhung auf 92 Milliarden Euro 2015.²

Das Sekretariat des Entwicklungsausschusses (Development Assistance Committee, DAC) der OECD hat auf Grundlage der individuellen Absichtserklärungen seiner Mitglieder hochgerechnet, dass bis 2010 die weltweite ODA auf rund 128 Milliarden US-Dollar steigen müsste, wenn alle Geber ihre Ankündigungen in die Tat umsetzen (siehe Tabelle).

Pariser Erklärung

Bereits im März 2005 verabschiedeten die Regierungen von rund 90 Industrie- und Entwicklungsländern die Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (Paris Declaration on Aid Effectiveness), die sich vor allem mit den qualitativen Aspekten der Hilfe befasst.³ Sie enthält konkrete Verpflichtungen, die ODA zu harmonisieren und besser an die Entwicklungsstrategien der Empfängerländer anzupassen, Transaktionskosten und bürokratische Verfahren zu reduzieren, Lieferbindungen aufzuheben, und die Rechenschaftspflicht von Geber- und Empfängerregierungen gegenüber der betroffenen Bevölkerung und den Parlamenten zu stärken.

Um Fortschritte bei der Verwirklichung der Verpflichtungen zu messen, enthält die Pariser Erklärung eine Liste von zwölf Zielen (einschließlich der dazugehörigen Indikatoren), die bis zum Jahr 2010 verwirklicht werden sollen. Um die Transparenz der Finanzflüsse zu erhöhen und die Integration der Hilfe in die nationalen Entwicklungsstrategien sicherzustellen, sollen bis 2010 mindestens 85 Prozent der ODA-Mittel, die in den staatlichen Sektor fließen, im Staatshaushalt des jeweiligen Empfängerlandes verbucht werden. Mindestens 75 Prozent der ODA sollen im Rahmen ein- oder mehrjähriger Zeitpläne ausgegeben werden, um die Vorkehrbarkeit der Zahlungsflüsse für die Empfänger zu erhöhen. Der Anteil der ODA, die nicht an Lieferungen und Leistungen von Unternehmen des Geberlandes gebunden sind, soll bis 2010 kontinuierlich erhöht werden. Schließlich sollen die Geber mindestens 25 Prozent der ODA im Rahmen von programmgestützten Ansätzen (u.a. Budgethilfen) anstelle von kleinteiliger Projektunterstützung ausgeben (mehr dazu in Kapitel 2).

² Vgl. Commission of the European Communities (2005).

³ Zu den detaillierten Annahmen, die den Projektionen für die einzelnen Länder zugrunde liegen, Vgl. die Erläuterungen und Fußnoten in OECD-DAC (2006), Tabelle 1.1.

ODA-Stufenplan: Projektion 2006-2010

(zu konstanten Preisen von 2004)

| Land | 2004 | | 2006 | | 2010 | |
|---------------------------------|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|
| | Netto ODA (Mio.US-\$) | ODA/BNE | Netto ODA (Mio.US-\$) | ODA/BNE | Netto ODA (Mio.US-\$) | ODA/BNE |
| Belgien | 1.463 | 0,41% | 1.815 | 0,49% | 2.807 | 0,70% |
| Dänemark | 2.037 | 0,85% | 2.037 | 0,81% | 2.185 | 0,80% |
| Deutschland | 7.534 | 0,28% | 9.271 | 0,33% | 15.509 | 0,51% |
| Finnland | 655 | 0,35% | 797 | 0,41% | 1.475 | 0,70% |
| Frankreich | 8.473 | 0,41% | 9.983 | 0,47% | 14.110 | 0,61% |
| Griechenland | 465 | 0,23% | 715 | 0,33% | 1.196 | 0,51% |
| Irland | 607 | 0,39% | 765 | 0,44% | 1.121 | 0,60% |
| Italien | 2.462 | 0,15% | 5.537 | 0,33% | 9.262 | 0,51% |
| Luxemburg | 236 | 0,83% | 272 | 0,90% | 328 | 1,00% |
| Niederlande | 4.204 | 0,73% | 4.801 | 0,82% | 5.070 | 0,80% |
| Österreich | 678 | 0,23% | 1.000 | 0,33% | 1.673 | 0,51% |
| Portugal | 1.031 | 0,63% | 558 | 0,33% | 933 | 0,51% |
| Schweden | 2.722 | 0,78% | 3.719 | 1,00% | 4.025 | 1,00% |
| Spanien | 2.437 | 0,24% | 3.569 | 0,33% | 6.925 | 0,59% |
| Vereinigtes Königreich | 7.883 | 0,36% | 9.602 | 0,42% | 14.600 | 0,59% |
| EU-Mitglieder insg. | 42.886 | 0,35% | 54.440 | 0,43% | 81.221 | 59,00% |
| Australien | 1.460 | 0,25% | 1.768 | 0,28% | 2.460 | 0,36% |
| Japan | 8.906 | 0,19% | 9.906 | 0,20% | 11.906 | 0,22% |
| Kanada | 2.599 | 0,27% | 2.897 | 0,28% | 3.648 | 0,33% |
| Neuseeland | 212 | 0,23% | 258 | 0,27% | 289 | 0,28% |
| Norwegen | 2.199 | 0,87% | 2.657 | 1,00% | 2.876 | 1,00% |
| Schweiz | 1.545 | 0,41% | 1.596 | 0,41% | 1.728 | 0,41% |
| USA | 19.705 | 0,17% | 24.000 | 0,19% | 24.000 | 0,18% |
| DAC-Mitglieder insg. | 79.512 | 0,26% | 97.520 | 0,30% | 128.128 | 0,36% |

Quelle: OECD-DAC (2006), Tabelle 1.1⁴

Europäischer Konsens

Auf europäischer Ebene wurden der Zielkatalog der MDGs, der ODA-Stufenplan und die Pariser Erklärung nochmals in einem bislang einzigartigen Dokument zusammengefasst. Ende 2005 verabschiedeten das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission gemeinsam den so genannten „Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik“.⁵ Er soll für die kommenden Jahre den Rahmen der europäischen EZ bilden und sowohl für

⁴ Vgl. BMZ (2005b), Anlagen 1 und 2.

⁵ Vgl. Europäische Union (2006).

die EU als auch für die einzelnen Mitgliedsländer – und damit auch für die deutsche Politik – richtungsweisend sein. Der Konsens enthält keine grundlegend neuen Aussagen sondern formuliert gemeinsame Ziele, Werte, Grundsätze und Instrumente und bündelt die bereits eingegangenen entwicklungspolitischen Verpflichtungen. Er soll damit die Grundlage für eine bessere Koordination der Entwicklungspolitik der EU-Mitglieder bilden. Als Ergänzung dazu veröffentlichte die Kommission im März 2006 eine Mitteilung mit dem programmatischen Titel „EU-Entwicklungszusammenarbeit: Mehr, besser und schneller helfen“.⁶ Sie versteht sich in erster Linie als Aktionsplan zur Umsetzung der Pariser Erklärung auf EU-Ebene.

Innovative Finanzierungsmechanismen

Keinen internationalen Konsens, aber ungeahnte Dynamik gab es in den vergangenen zwölf Monaten im Bereich der innovativen Finanzierungsinstrumente. Ausgangspunkt war die „Aktion gegen Hunger und Armut“, die der brasilianische Präsident Lula da Silva 2004 initiiert hatte. Am Rande des Weltgipfels 2005 präsentierte die daraus entstandene „Lula-Gruppe“ (Brasilien, Frankreich, Chile, Spanien, Algerien und Deutschland) eine gemeinsame Erklärung, in der sie unter anderem dafür plädierte, eine Solidaritätsabgabe auf Flugtickets einzuführen.⁷ Sie wurde von 79 Staaten unterzeichnet. Die New Yorker Erklärung der Lula-Gruppe blieb zwar hinter ihren eigenen Erwartungen zurück, kann aber als erster Schritt auf dem Weg zu international koordinierten Steuern gewertet werden.

Am 28. Februar und 1. März 2006 trafen sich auf Einladung von Frankreichs Staatspräsident Jacques Chirac Vertreter von 93 Ländern zu einer Ministerkonferenz über innovative Entwicklungsfinanzierung in Paris. Unter anderem erörterten sie dort die nächsten Schritte einer koordinierten Einführung der Flugticketabgabe. Zwölf Länder kündigten in Paris an, eine solche Abgabe einzuführen, Großbritannien erhebt sie bereits und sagte zu, einen Teil der Erlöse entwicklungspolitischen Zwecken im Gesundheitsbereich zur Verfügung zu stellen. Als Ergebnis der Konferenz bildete sich eine Gruppe aus 38 Staaten, die „Pilotgruppe für Solidaritätsabgaben“ („Leading Group on Solidarity Levies“), die eine Vorreiterrolle im weiteren Prozess übernehmen will. Diese Gruppe traf sich Anfang Juli 2006 in Brasilia, um über weitere Pilotprojekte im Bereich innovativer Finanzierungsinstrumente zu diskutieren. Dort kündigten weitere sechs Länder die Einführung einer Flugticketabgabe an. Im Jahr 2007 soll ein internationales "Forum on Innovative Financing for Development Sources" stattfinden, auf dem die beteiligten Regierungen weitere Schritte verabreden wollen. Der Prozess gewinnt damit weiter an Dynamik.

⁶ Vgl. Europäische Kommission (2006).

⁷ Declaration on innovative sources of financing for development. New York, 14. September 2005. (www.globalpolicy.org/socecon/glotax/aviation/2005/0914airlula.pdf).

| Die 38 Mitglieder der „Pilotgruppe für Solidaritätsabgaben“ | | |
|--|-------------------|------------------|
| Algerien | Haiti | Mauritius |
| Äthiopien | Indien | Mexiko |
| Belgien | Jordanien | Mosambik |
| Benin | Kambodscha | Namibia |
| Brasilien | Kamerun | Nicaragua |
| Burundi | Kap Verde | Niger |
| Chile | Kongo | Norwegen |
| Côte d’Ivoire | Libanon | Österreich |
| Deutschland | Luxemburg | Spanien |
| Frankreich | Madagaskar | Südafrika |
| Gabun | Mali | Südkorea |
| Großbritannien | Marokko | Zypern |
| Guinea | Mauretanien | |

Fett gedruckt: 18 Länder, die bereits eine Solidaritätsabgabe auf Flugtickets eingeführt haben oder bei den Konferenzen in Paris und Brasilia angekündigt haben, dies zu tun. Als 19. Land kam Guatemala dazu, das bisher nicht Mitglied der Pilotgruppe war.

Die Erlöse der Flugticketabgabe sollen unter anderem zur Finanzierung einer Internationalen Fazilität für den Medikamenteneinkauf (International Drug Purchase Facility, IDPF) dienen.⁸ Die IDPF soll mittel- und langfristig Finanzmittel zur Verfügung stellen, um den Kauf von kostengünstigen Medikamenten zu erleichtern, die zur Behandlung von HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose in den Entwicklungsländern notwendig sind.

DAC-Peer Review

Neben diesen internationalen Prozessen bestimmte vor allem der Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands, der so genannte „DAC-Peer Review“, die entwicklungspolitischen Diskussionen der letzten zwölf Monate in Deutschland.⁹ Diese „entwicklungspolitische PISA-Studie“ wird vom Entwicklungsausschuss der OECD in vierjährigem Turnus durchgeführt und von den geprüften Regierungen sehr ernst genommen. Der jüngste Prüfbericht, der im Dezember 2005 erschien, ist brisant, denn er enthält erstaunlich kritische Aussagen über die deutsche Entwicklungspolitik. So fordert er, die Bundesregierung müsse „die Armutsbekämpfung noch stärker in den Mittelpunkt stellen“¹⁰, was im Umkehrschluss bedeutet, dass die deutsche EZ nach Ansicht des DAC bislang zu wenig auf die Bekämpfung der Armut ausgerichtet sei. Der Bericht unterstützt den deut-

⁸ Vgl. www.dghm.org/texte/solidarite.pdf (gel. 5. Juli 2006)

⁹ Vgl. OECD-DAC (2005b).

¹⁰ Ebd., S. 11.

schen Ansatz, direkte und indirekte Konzepte der Armutsbekämpfung zu fördern. Er fordert jedoch zugleich eine systematische Strategie zur Bewertung der armutsmindernden Wirkung dieses Ansatzes. Mit anderen Worten: Die deutsche Entwicklungspolitik solle stärker als bisher nachweisen, dass auch ihre indirekten Konzepte der Armutsbekämpfung tatsächlich zur Verringerung der Armut beitragen.

Der Bericht lobt die grundsätzliche Entscheidung der Bundesregierung, sich im Rahmen der EU auf einen verbindlichen Stufenplan zur Erhöhung der ODA festzulegen. Er mahnt aber zugleich:

„Deutschland muss sich dringend der Frage der Umsetzung seiner ODA-Verpflichtungen annehmen. Das setzt voraus, dass die neue Regierung einen Stufenplan zur Aufstockung der ODA-Mittel festlegt, der sowohl dem Aspekt der Finanzierung als auch dem der Verwendung der zusätzlichen Mittel Rechnung trägt.“¹¹

Besondere Kritik übt der Bericht am Institutionengefüge der deutschen EZ mit seinen zahlreichen Durchführungsorganisationen und der oftmals künstlichen Trennung zwischen „Technischer“ und „Finanzieller“ Zusammenarbeit. Das deutsche EZ-Modell sei *„heute aus Partnersicht womöglich nicht mehr wirklich zweckmäßig“¹²*, es bestehe die Gefahr, dass Konzepte und Programme von der Warte des Gebers her gestaltet würden. Das Potential für Effizienzsteigerungen sei innerhalb der bestehenden Strukturen begrenzt, strukturelle Veränderungen daher unerlässlich. Mit der neuen Bundesregierung böte sich nun die Chance, eine *„grundlegende Reform der Gesamtstruktur des deutschen EZ-Systems vorzunehmen“¹³*.

Der Bericht weist damit sowohl in punkto Quantität als auch in punkto Qualität der deutschen EZ auf Defizite und Schwächen hin, auf die terre des hommes und Deutsche Welthungerhilfe seit Jahren in ihrem Bericht über „die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“ aufmerksam machen.

Der internationale Referenzrahmen deutscher Entwicklungspolitik

| | |
|-------------------------|--|
| UN | Millenniumserklärung und internationale Entwicklungsziele, inkl. MDGs |
| OECD+ Andere | Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der EZ |
| EU | Europäischer Konsens über die Entwicklungspolitik inkl. ODA-Stufenplan |
| Deutschland | Aktionsprogramm 2015 |

¹¹ Ebd., S. 15.

¹² Ebd., S.12.

¹³ Ebd.

2. Die Antwort der Bundesregierung

Kontinuität in der entwicklungspolitischen Grundausrichtung

Nach den Bundestagswahlen am 18. September 2005 hat die neue Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD in ihrer Entwicklungspolitik zunächst Kontinuität signalisiert. Die bisherige Bundesentwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul blieb im Amt und stand dafür ein, dass es in der entwicklungspolitischen Programmatik der neuen Regierung keine substantiellen Änderungen gab. Dies war im Vorfeld der Wahlen durchaus zu befürchten gewesen: Die entwicklungs- und verteidigungspolitischen Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion hatten in einem Thesenpapier Anfang des Jahres noch dafür plädiert, „endlich die Interessenlage unseres Landes im Hinblick auf die zukünftige Verknüpfung unserer Sicherheits- und Entwicklungspolitik eindeutig (zu) definieren“, und gefordert, die Bundesregierung müsse ihre Entwicklungspolitik „zielgerichteter als bisher einbinden in politische und militärische Strategien.“¹⁴ In ihrem Wahlprogramm erkannten CDU/CSU zwar grundsätzlich die Verpflichtung zur ODA-Erhöhung gemäß dem EU-Stufenplan an, relativierten dies jedoch durch den Zusatz „sobald der Zustand von Wirtschaft und Haushalt dies erlaubt.“¹⁵

Diese Positionen setzten sich bei den Koalitionsverhandlungen nicht durch. In ihrem Koalitionsvertrag betonten die Regierungsparteien die Eigenständigkeit der Entwicklungspolitik, verpflichteten sich zur Umsetzung der Ziele und Prinzipien der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen und bestätigten den international beschlossenen Zeitplan zur ODA-Erhöhung:

"Den Zuwachs unserer Mittel für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit haben wir festgeschrieben und im Rahmen eines Stufenplans der EU vereinbart. Demnach werden wir bis 2006 0,33 Prozent und bis 2010 mindestens 0,51 Prozent unseres Bruttonationaleinkommens für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit aufbringen und das VN-Ziel von 0,7 Prozent spätestens bis 2015 erfüllen. Dazu tragen die Erhöhung der Haushaltsmittel, Entschuldung der Entwicklungsländer und innovative Finanzierungsinstrumente bei.“¹⁶

Auch Bundeskanzlerin Angela Merkel hat wiederholt in öffentlichen Stellungnahmen die Verpflichtung zur ODA-Erhöhung anerkannt, so zum Beispiel am 25. Januar 2006 in ihrer Rede auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos. In ihrer Regierungserklärung am 30. November 2005 stellte sie fest:

"Wir wissen, dass uns die Probleme zu Hause erreichen, wenn wir sie nicht woanders lösen. Dafür brauchen wir natürlich Geld. Wir haben uns deshalb dazu verpflichtet, bis 2006 0,33 Prozent, bis 2010 mindestens 0,51 Prozent und bis 2015 die ODA-Quote von 0,7 Prozent des Brutto-

¹⁴ Vgl. Ruck/Schmidt (2005).

¹⁵ Vgl. CDU/CSU (2005), S. 38.

¹⁶ CDU/CSU/SPD (2005), S. 162f.

inlandsprodukts für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit aufzubringen. Ich weiß, was ich da sage. Das sind ganz anspruchsvolle Ziele. Aber wir müssen lernen: Die Probleme ereilen uns im Inland, wenn wir es nicht schaffen, die Probleme anderswo einer Lösung zuzuführen.“¹⁷

Die Hintertür der ODA-Erhöhung über die Anrechnung von Schuldenerlassen und die Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente hatte sich bereits die alte Bundesregierung offen gehalten. Tatsächlich konnte Deutschland durch den Stroheffekt seiner Schuldenerlasse für Nigeria und den Irak im Jahr 2005 einen kurzfristigen Anstieg seiner ODA um 31,6 Prozent ausweisen (s. dazu Kasten S. 16).

Kein Fortschritt bei innovativen Finanzierungsformen

Dagegen gab es bei der Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente trotz der Ankündigungen im Koalitionsvertrag bisher keine Fortschritte. Die verbale Unterstützung der alten Bundesregierung für eine Flugticketabgabe hatte bisher keine Folgen. Zwar stellte die Entwicklungsministerin bei der Pariser Konferenz am 28. Februar 2006 fest:

„Um die Millenniumsentwicklungsziele zu erreichen, führt kein Weg an innovativen Finanzierungsinstrumenten vorbei. Dabei gibt es viele Vorschläge, die alle auch weiter verfolgt werden sollten, die aber zur Verwirklichung Zeit brauchen und die international abgestimmt werden müssen. Ein erster konkret möglicher Schritt ist hier die so genannte Entwicklungsabgabe auf Flugtickets. Sie ist kurzfristig umsetzbar.“¹⁸

Im Kabinett konnte sich die Entwicklungsministerin gegen ihren Kollegen aus dem Finanzministerium damit aber nicht durchsetzen. Das Finanzministerium argumentiert, dass „zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen“ die Teilnahme einer „ausreichenden Zahl von Ländern mit hohem Luftverkehrsaufkommen“ Bedingung für die Einführung einer solchen Abgabe in Deutschland sei. Dass inzwischen 14 Länder diese Abgabe eingeführt oder angekündigt haben, darunter Frankreich, Großbritannien und Norwegen, scheint für das Finanzministerium nicht ausreichend zu sein.

Deutschland hat bei diesem Thema die Wortführerschaft innerhalb der EU der französischen und britischen Regierung überlassen und ist lediglich bereit, mit 37 anderen Ländern in der so genannten „Pilotgruppe für Solidaritätsabgaben“ mitzuarbeiten. Das positive Engagement der Entwicklungsministerin wurde durch die Blockadehaltung des Finanzministers politisch konterkariert. Die Bundeskanzlerin hat in diesem Konflikt bisher keine Stellung bezogen – und damit faktisch die Position des Finanzministers gestärkt.

Bessere Qualität und Kohärenz deutscher EZ

In Hinblick auf die Qualität deutscher EZ hat die Bundesentwicklungsministerin die Umsetzung der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der EZ zur Priorität erklärt. Das

¹⁷ www.bundestag.de/bic/plenarprotokolle/plenarprotokolle/16004.html (gel. 5. Juli 2006)

¹⁸ Rede von Heidemarie Wiecek-Zeul, Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Pariser Konferenz zu Innovativen Finanzierungsinstrumenten am 28. Februar 2006. (www.bmz.de/de/presse/reden/ministerin/rede20060228.html, gel. 6.7.2006)

BMZ hat zu diesem Zweck einen so genannten „Operationsplan“ entwickelt, der die Verpflichtungen aus der Pariser Erklärung in verbindliche, mit Zeitzielen versehene Maßnahmen für die deutsche EZ übersetzen soll.¹⁹ Im Kern geht es dabei um die Verbesserung der entwicklungspolitischen Kohärenz deutscher Regierungspolitik, die verstärkte Arbeitsteilung mit anderen Gebern, die bessere Partnerorientierung, und die Konzentration auf Länder und Themen, in denen das BMZ gegenüber anderen Gebern einen komparativen Vorteil besitzt.

In diesem Zusammenhang ist vorgesehen, die Länderliste des BMZ von derzeit rund 70 auf 60 Partnerländer zu reduzieren. Welche Länder von der bisherigen Liste gestrichen werden (s. Tabelle 8), will das BMZ im Laufe des Jahres 2006 entscheiden. Die bisherige Unterscheidung zwischen Schwerpunktpartnerländern und Partnerländern wurde aufgehoben. Zwar fließt der größte Teil der bilateralen ODA Deutschlands dorthin (2003: 92 Prozent), in der Praxis ist die Zahl der Kooperationsländer aber weit höher. So ist allein die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in 131 Ländern tätig.²⁰ Die KfW Entwicklungsbank betreut derzeit über 1.400 Vorhaben in mehr als 90 Ländern.²¹

Wie sich das BMZ die thematische Konzentration seiner Arbeit vorstellt, zeigt das Beispiel Afrika. Um die Wirksamkeit und Sichtbarkeit des deutschen Engagements zu erhöhen, soll die deutsche EZ sich dort künftig auf drei Bereiche konzentrieren und so ein stärkeres Eigenprofil herausbilden:²²

- Gute Regierungsführung (good governance)
- Wasser- und Sanitärversorgung, insbesondere in Klein- und Mittelstädten
- Förderung der Privatwirtschaft, unter anderem Agrarwirtschaftsförderung

Kritiker weisen darauf hin, dass eine derartige Profilbildung die Abkehr von Projekten und Programmen der unmittelbaren Armutsbekämpfung, insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheitsversorgung und ländliche Entwicklung, bedeute.²³

Sektorale Konzentration und direkte Armutsbekämpfung ein Widerspruch?

Die deutsche Entwicklungspolitik befindet sich hier in einem Dilemma. Einerseits soll sie entsprechend der Pariser Erklärung die geographische und sektorale Arbeitsteilung mit anderen Gebern verstärken, um zu vermeiden, dass sich alle Geber auf dieselben Länder und Sektoren stürzen. Andererseits soll sie sich, wie alle anderen Geber auch, auf die Verwirklichung der MDGs konzentrieren und dazu „die Armutsbekämpfung stärker in den Blickpunkt rücken“²⁴ – so der Prüfbericht des DAC. Das hieße aber, mehr Mittel für die ärmsten Länder und die Bereiche, die für die Verwirklichung der MDGs besonders relevant sind (insbesondere Bildung und Gesundheit) zur Verfügung zu stellen. Zu bedenken ist

¹⁹ Vgl. BMZ (2005b).

²⁰ OECD-DAC (2005b), S. 33.

²¹ Vgl. BMZ (2006b), S. 59.

²² Vgl. BMZ (2005b), S. 14 und Foerster/Schröder (2006).

²³ Vgl. z.B. Goldberg (2006).

²⁴ OECD-DAC (2005b), S. 28.

dabei jedoch, dass manche Projekte zwar nicht der unmittelbaren Armutsbekämpfung dienen, sondern beispielsweise dem Aufbau einer effektiven Steuerverwaltung, sie aber wesentlich dazu beitragen können, dass die Regierungen der betroffenen Länder mittel- und langfristig mehr Mittel aus eigener Kraft zur Verwirklichung der MDGs mobilisieren können.

Institutionelle Reformen

Neben der Quantität und Qualität der EZ steht die institutionelle Reform des deutschen EZ-Systems im Zentrum der entwicklungspolitischen Auseinandersetzungen. Ausgelöst wurden die aktuelle Debatte durch den DAC-Prüfbericht mit seiner unverblühten Kritik am Institutionengefüge in der deutschen EZ und seiner Empfehlung einer „grundlegenden Reform der Gesamtstruktur“. Das BMZ hat dies zum Anlass genommen, die Wirtschaftsberatungsfirma PricewaterhouseCoopers (PwC) zu beauftragen, eine Studie zur „zukünftigen Gestaltung der Durchführungsstrukturen im Bereich der staatlichen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit“ durchzuführen. In erster Linie sollte PwC Reformvorschläge für eine bessere institutionelle Verknüpfung von Technischer und Finanzieller Zusammenarbeit und der dafür zuständigen „Vorfeldorganisationen“ GTZ und Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) erarbeiten. Die Consultingfirma legte Ende Juni 2006 ihre Studie vor, die verschiedene Reformmodelle erörtert. Die von PwC favorisierten Modelle zielen entweder auf eine Teilfusion von GTZ und KfW Entwicklungsbank oder auf die vollständige Integration von GTZ und KfW Entwicklungsbank in einer neuen Agentur für Entwicklungszusammenarbeit.²⁵ Grundsätzliches Ziel der Entwicklungsministerin ist es, durch die Reformen die Mehrstufigkeiten im deutschen EZ-System abzubauen und dadurch die politischen Steuerungskapazitäten des BMZ, und damit das Ministerium selbst, gegenüber den Vorfeldorganisationen zu stärken. Es ist geplant, die grundsätzlichen Reformentscheidungen bis zum Jahresende 2006 zu fällen.

²⁵ Vgl. PricewaterhouseCoopers (2006).

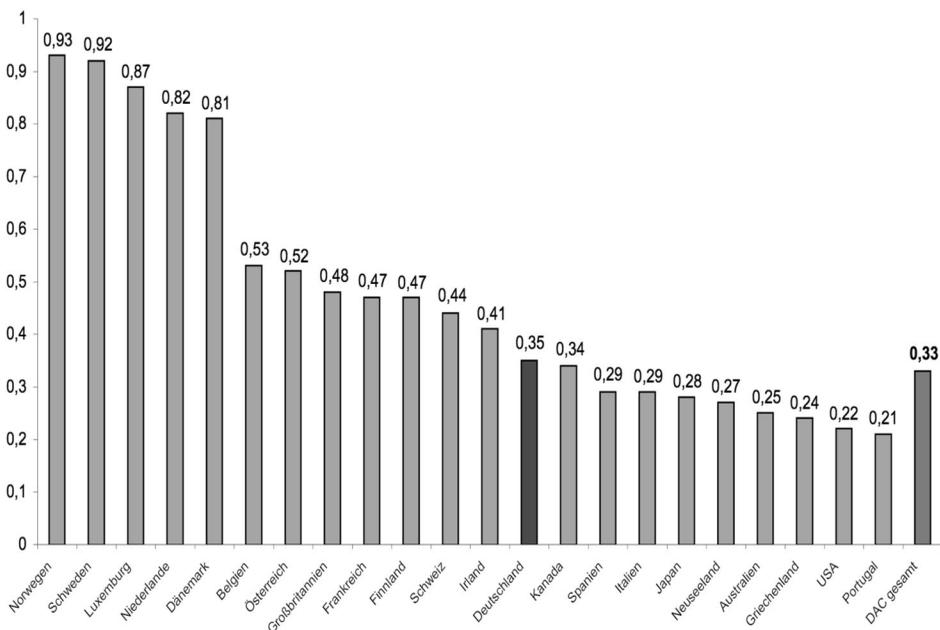
3. Anspruch und Wirklichkeit: Die Zahlen

Historisches Hoch

Die öffentliche Entwicklungshilfe Deutschlands ist nach den Zahlen der OECD im Jahr 2005 drastisch angestiegen. Sie betrug im vergangenen Jahr 9,915 Milliarden US-Dollar gegenüber 7,534 Milliarden im Jahr 2004. Dieser Anstieg liegt im internationalen Trend: Die gesamte ODA der im DAC zusammengeschlossenen 22 Geberländer erhöhte sich von 79,512 Milliarden US-Dollar 2004 auf 106,477 Milliarden im Jahr 2005 – und damit auf einen neuen historischen Höchststand (Vgl. Tabelle 2).

Anders als im Jahr zuvor liegt der Hauptgrund für die nominale Erhöhung der ODA nicht im Anstieg des Euro-Kurses gegenüber dem US-Dollar. Denn auch die ODA-Quote, d.h. der Anteil der ODA am Bruttonationaleinkommen (BNE), ist deutlich angestiegen. Die Quote aller DAC-Mitglieder stieg von 0,26 Prozent im Jahr 2004 auf 0,33 Prozent 2005. Die deutsche ODA-Quote wuchs im selben Zeitraum von 0,28 auf 0,35 Prozent. Deutschland hat damit auf dem Papier die Verpflichtung des EU-Stufenplans, die ODA-Quote bis 2006 auf 0,33 Prozent zu steigern, bereits ein Jahr im Voraus übererfüllt.

ODA-Quote der DAC-Länder 2005



Quelle: OECD, Pressemitteilung 4. April 2006

Aufgeblähte Hilfe: Problematische Anrechnungskategorien für die ODA

Die drastische Steigerung der ODA bedeutet jedoch nicht, dass im selben Umfang zusätzliche Entwicklungshilfemittel (*fresh money*) in den Süden geflossen sind, die dort unmittelbar für Zwecke der Armutsbekämpfung und die Verwirklichung der MDGs verwendet werden können. Der sprunghafte ODA-Anstieg resultiert vielmehr aus Schuldenerlassen gegenüber dem Irak, Nigeria sowie den hochverschuldeten armen Ländern (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC), die laut OECD unter bestimmten Bedingungen als ODA angerechnet werden können (siehe Kasten).

Wann werden Schuldenerlasse als ODA angerechnet?

Nach den Richtlinien der OECD können Schuldenerlasse unter bestimmten Bedingungen als ODA angerechnet werden. Dies gilt in zwei Fällen: Erstens werden erlassene Handelsschulden in voller Höhe auf die ODA angerechnet. Denn Handelsschulden resultieren aus Krediten zu kommerziellen Bedingungen, die bei Vergabe nicht als ODA gezahlt werden. Im Falle Deutschlands sind dies Schulden aus öffentlich verbürgten Handelskrediten (Hermesbürgschaften), bei denen die ursprünglichen Forderungen deutscher Banken bzw. Exporteure auf den Bund übergegangen sind. Daneben werden beim Erlass von Krediten der Finanziellen Zusammenarbeit (d.h. den traditionellen Entwicklungshilfekrediten zu nicht-kommerziellen Bedingungen) die erlassenen Zinsen bei der Berechnung der ODA berücksichtigt. Zweitens hat aber auch der Erlass der FZ-Kredite selbst Einfluss auf die ODA. Die erlassenen Kreditbeträge dürfen nach den OECD-Richtlinien zwar nicht der ODA zugerechnet werden, da sie ja bereits im Jahr der Kreditvergabe als ODA gemeldet wurden. Da die von den Entwicklungsländern in einem Jahr zurückgezahlten FZ-Kredite aber die ausgewiesene (Netto-)ODA dieses Jahres entsprechend reduzieren, führt ein Schuldenerlass faktisch zu einer Steigerung der (Netto-)ODA.

Diese Schuldenerlasse erreichten im Jahr 2005 eine Höhe von 22,995 Milliarden US-Dollar. Davon entfielen knapp 14 Milliarden US-Dollar auf den Irak und rund fünf Milliarden auf Nigeria. Ohne die Schuldenerlasse läge die weltweite ODA lediglich bei 83,482 (statt 106,477) Milliarden US-Dollar, und damit nur knapp vier Milliarden Dollar über der Summe des Vorjahres. Davon flossen rund 2,2 Milliarden US-Dollar in die Not- und Wiederaufbauhilfe in Folge der Tsunami-Katastrophe im Indischen Ozean. An zusätzlichem frischem Geld standen 2005 für Armutsbekämpfung und MDGs somit maximal 1,8 Milliarden US-Dollar zur Verfügung. Zur Erinnerung: Der Bericht des UN-Millenniumprojekts unter Leitung des Ökonomen Jeffrey Sachs hat berechnet, dass die weltweite Entwicklungshilfe allein zwischen 2004 und 2006 um zusätzliche 55 Milliarden US-Dollar steigen muss, um die MDGs noch bis zum Jahr 2015 zu verwirklichen.²⁶

²⁶ Vgl. UN Millennium Project (2005), Tabelle 17.4.

Auch der rapide Anstieg der deutschen ODA hat seine Ursache in den Schuldenerlassen. Sie summierten sich im Jahr 2005 auf 3,573 Milliarden US-Dollar (knapp drei Milliarden Euro). Davon entfielen auf Nigeria rund 1,4 Milliarden Euro, auf den Irak rund 1,2 Milliarden Euro und der Rest auf einige Länder der HIPC-Gruppe. Ohne die Schuldenerlasse und inflations- und wechsellkursbereinigt lag die deutsche ODA nach Berechnungen der OECD sogar 9,8 Prozent unter dem Wert des Jahres 2004.²⁷

Schuldenstreichungen sind gegenüber den hochverschuldeten Entwicklungsländern dringend erforderlich und entwicklungspolitisch sinnvoll. Sie als ODA auszuweisen, ist jedoch irreführend, denn sie kommen den betroffenen Ländern nicht, oder zumindest nicht in der deklarierten Höhe, zugute. Das Argument, dass durch die Erlasse in den Schuldnerländern zusätzliche Haushaltsmittel zur Verfügung stehen und die Schuldenerlasse damit praktisch eine Form von Budgethilfe seien, trifft nur eingeschränkt zu. Für Länder, die ohnehin keinen Schuldendienst leisten (können) und in ihrem Haushalt entsprechende Ausgaben nicht vorgesehen haben, setzt ein Schuldenerlass real keine Mittel frei. Dies gilt beispielsweise für den Irak. Für andere Länder ist der zusätzliche finanzielle Handlungsspielraum wesentlich geringer, als es die ODA-Zahlen suggerieren. Denn während für die Geber der Schuldenerlass unmittelbar ODA-relevant wird, erhöht sich der finanzielle Handlungsspielraum der Schuldner nur um die ursprünglich vorgesehene jährliche Tilgungsrate. Bei Laufzeiten von bis zu 40 Jahren ist dies nur ein Bruchteil der als ODA deklarierten Summe.

Nigeria hat nach Angaben des BMZ durch den Schuldenerlass eine Milliarde US-Dollar pro Jahr mehr für Gesundheits- und Bildungsprogramme zur Verfügung.²⁸ Die Geber können aber innerhalb von zwei Jahren den gesamten Schuldenerlass in Höhe von 18 Milliarden US-Dollar als ODA anrechnen lassen. Zudem, hat sich Nigeria die Schuldenstreichungen teuer erkaufte, denn die Regierung verpflichtete sich im Oktober 2005, die verbliebenen Schulden in Höhe von 12,4 Milliarden US-Dollar innerhalb von sechs Monaten aus den Mehreinnahmen infolge der Ölpreissteigerungen zurückzuzahlen. Dies veranlasste Jeffrey Sachs zu dem empörten Kommentar:

„Zwölf Milliarden Dollar hätten in Nigeria in großem Maße zur Rettung von Kindern, Impfungen, Gesundheitsversorgung und allen derartigen Dingen beigetragen. Aber die Geber wurden knauserig. Sie sagten, nehmt die Öleinnahmen, die ihr verantwortungsvoll angespart habt, und gebt sie uns, statt sie nach euren Bedürfnissen zu investieren. Den Gebern sage ich, gebt das Geld zurück. Wo wird es gebraucht? Nicht in unseren Kassen.“²⁹

Die Aufblähung der ODA durch die Schuldenerlasse birgt aber auch für die Geber Probleme. Denn bei einem Schuldenerlass handelt es sich um eine einmalige Leistung. Die ODA steigt zwar im Jahr des Schuldenerlasses, sie fällt aber unter sonst gleichen Bedingungen im Jahr darauf auf den Stand des Vorjahres zurück. Eine strukturelle Erhöhung der ODA ist damit nicht verbunden.

²⁷ OECD Presseerklärung vom 4. April 2006.

²⁸ Vgl. Presseerklärung des BMZ vom 30. Juni 2006.

²⁹ Zitiert nach: www.wdm.org.uk/campaigns/debt/nigeria/nigeria.pdf, gel. 6.7.2006

Ein aktuelles Beispiel dafür ist die Entwicklungshilfe Portugals. Sie lag im Jahr 2003 bei 320 Millionen US-Dollar und einer ODA-Quote von 0,22 Prozent. Im Jahr 2004 sprang sie auf 1,031 Milliarden US-Dollar, die ODA-Quote war mit 0,63 Prozent nur noch knapp vom 0,7-Prozentziel entfernt. Im Jahr 2005 kam die Ernüchterung: Die ODA sank wieder auf 367 Millionen US-Dollar, die ODA-Quote lag mit 0,21 Prozent sogar noch unter dem Wert des Jahres 2003. Grund für dieses entwicklungspolitische Strohfeuer war der Schuldenerlass Portugals gegenüber Angola, der im Jahr 2004 „ODA-relevant“ wurde.³⁰ Ähnliches steht auch der deutschen Entwicklungspolitik bevor, wenn das nach den Schuldenerlassen zu erwartende ODA-Loch nicht durch andere Entwicklungshilfeleistungen gefüllt wird.

Kontraproduktiv wäre es allerdings in diesem Zusammenhang, immer mehr Ausgaben in den Geberländern, die den Entwicklungsländern nicht direkt zugute kommen, als ODA zu deklarieren. Besonders fragwürdig ist in diesem Zusammenhang die vom DAC gebilligte Praxis, die kalkulatorischen Studienplatzkosten für Studierende aus Entwicklungsländern sowie die Kosten für Asylbewerber im ersten Jahr ihres Aufenthaltes (einschließlich der Kosten ihrer „Rückführung“ im Fall der Ablehnung des Asylantrages) als ODA anzurechnen.

Während in Deutschland angesichts gesunkener Asylbewerberzahlen die entsprechenden Kosten für die ODA kaum ins Gewicht fallen, machen die kalkulatorischen Studienplatzkosten einen immer größeren Anteil der deutschen Entwicklungshilfe aus (siehe Tabelle). Diese Kosten, die offiziell den ODA-Leistungen der Bundesländer hinzugerechnet werden, stiegen zwischen 2000 und 2004 von 6,4 auf 10,3 Prozent der deutschen ODA. In absoluten Zahlen erreichten sie 2004 einen Umfang von 623 Millionen Euro und waren damit höher als die gesamte bilaterale Technische Zusammenarbeit Deutschlands in diesem Jahr.³¹ Der Prüfbericht der OECD weist darauf hin, dass diese kalkulatorischen Kosten inzwischen einen Anteil von fast 70 Prozent der deutschen Entwicklungshilfe für den Bildungssektor ausmachen, *„der nicht direkt zur Stärkung der Bildungssysteme in den Entwicklungsländern beiträgt und u.U. auch nur begrenzte Effekte auf den Kapazitätsaufbau im Bildungssektor hat.“*³²

Zur Klarstellung: Die gebührenfreie Bereitstellung von Studienplätzen für Studierende aus Entwicklungsländern ist ebenso begrüßenswert und politisch sinnvoll wie die finanzielle Unterstützung von Flüchtlingen in Deutschland und weitere Schuldenstreichungen für die Länder des Südens. Die ODA-Statistiken jedoch durch diese Positionen aufzublähen, ist politisch wie methodisch fragwürdig und steht nicht im Einklang mit der Entscheidung der Regierungen, die gesamte Entwicklungspolitik auf die Bekämpfung der Armut und die Verwirklichung der MDGs auszurichten.³³ Aus diesem Grund sollte sich die Bundesregierung bei der Überprüfung der ODA-Kriterien im DAC, die im Jahr 2007 ansteht, dafür einsetzen, dass öffentliche Entwicklungshilfe und Schuldenerlasse zukünftig gesondert ausgewiesen

³⁰ Vgl. OECD (2006), S. 166 und OECD Pressemitteilung vom 4. April 2006.

³¹ Zu den Entwicklungshilfeleistungen der Bundesländer siehe die detaillierte Untersuchung von Reuke/Kost (2006).

³² OECD-DAC (2005b), S. 36.

³³ Diese Position wird von einer breiten Koalition europäischer NRO in ihrem ersten „European Aid Report“ vom April 2006 geteilt. Vgl. Kovach/Wilks (2006).

Als ODA angerechnete Leistungen der Bundesländer

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| in Millionen Euro | | | | | |
| Kalkulatorische Studienplatzkosten für Studierende aus EL | 350,174 | 391,896 | 440,666 | 557,022 | 623,260 |
| (in Prozent der gesamten deutschen ODA) | 6,4 | 7,0 | 7,8 | 9,3 | 10,3 |
| Andere ODA-Relevante Leistungen | 58,874 | 60,464 | 53,121 | 49,767 | 46,698 |
| Gesamt | 409,049 | 452,360 | 493,787 | 606,789 | 669,958 |

Quelle: BMZ (2006), S. 436f.

werden³⁴ und Schuldenerlasse ebenso wie kalkulatorische Studienplatzkosten und die Leistungen an Asylbewerber grundsätzlich nicht auf die ODA angerechnet werden können.

Aufwärtstrend im BMZ-Haushalt

Wichtigster Gradmesser für die tatsächliche Bereitschaft der Bundesregierung, ihre Entwicklungshilfe entsprechend den Verpflichtungen aus dem EU-Stufenplan zu erhöhen, ist der Haushalt des BMZ, der so genannte Einzelplan 23. Der Haushalt 2006 wurde auf Grund der Verzögerungen durch die Bundestagswahlen erst im Juni 2006 verabschiedet.³⁵ Er sieht Ausgaben in Höhe von 4,176 Milliarden Euro vor und liegt damit um 317 Millionen Euro bzw. 8,2 Prozent über dem Ansatz für 2005 (siehe Tabelle 1). Bemerkenswerterweise ist der Haushalt um 136 Millionen Euro höher als der von der alten Bundesregierung vorgelegte Entwurf. Dies liegt zum Teil an der Aufstockung der Mittel für den Europäischen Entwicklungsfonds. Im Gegensatz zu den geplanten Ausgaben des BMZ sind die Verpflichtungsermächtigungen für die Finanzielle und Technische Zusammenarbeit, und damit die Entwicklungshilfemittel, die das BMZ im Jahr 2006 für die folgenden Jahre zusetzen kann, erheblich gekürzt worden. Sie sanken von 1,680 Milliarden Euro 2005 auf 1,550 Milliarden 2006. Dies schränkte den finanziellen Handlungsspielraum des BMZ in seiner bilateralen EZ spürbar ein.

Knapp die Hälfte des Zuwachses gegenüber dem Haushalt 2005 entfällt auf die Sondermittel, die die Bundesregierung infolge der Tsunami-Katastrophe bereitstellt (150 Millionen Euro). Um zu demonstrieren, dass diese Ausgaben nicht auf Kosten der übrigen Haushaltsposten erfolgen, hat das BMZ hierfür einen „Verstärkungstitel“ in den Einzelplan 23 aufgenommen. Für das Jahr 2007 sind darin Ausgaben in Höhe von 120 Millionen Euro

³⁴ Eine Möglichkeit wäre, Schuldenerlasse in den DAC-Statistiken unter dem Oberbegriff „Öffentliche Entwicklungsfinanzierung (ODF)“ als vierten Unterposten neben 1. ODA, 2. OA (Öffentliche Hilfe) und 3. Sonstige ODF auszuweisen. Damit würde demonstriert, dass Schuldenerlasse als Teil der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung angesehen werden, ohne sie der ODA zuzurechnen.

³⁵ Vgl. BMF (2006).

vorgesehen.³⁶ Im November 2005 führte das BMZ eine erste Evaluierung seiner Tsunami-Hilfe durch.³⁷ Sie kommt zu dem Schluss, dass die Zusatzausgaben im Zusammenhang mit der Tsunami-Katastrophe nicht zu Lasten der humanitären Hilfe oder der ODA für andere Länder erfolgte. Die Untersuchung bestätigt auch, dass die für das Jahr 2005 zugesagten Mittel in Höhe von 125 Millionen Euro auch tatsächlich abgeflossen sind.

Haushaltsentwurf 2007

Mit dem Haushaltsentwurf 2007, den das Bundeskabinett Anfang Juli 2006 verabschiedete, setzt sich der Aufwärtstrend im BMZ-Budget fort.³⁸ Vorgesehen ist eine Erhöhung des Etats um 324 Millionen Euro oder 7,8 Prozent gegenüber 2006 auf dann 4,5 Milliarden Euro. Der Zuwachs entfällt vor allem auf die bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit (+113 Millionen Euro gegenüber dem Soll 2006), die bilaterale Technische Zusammenarbeit (+50 Millionen), sowie die Beiträge zu multilateralen Einrichtungen (Weltbankgruppe +71 Millionen, Europäischer Entwicklungsfonds +60 Millionen und UN-System +52 Millionen). Auch die Verpflichtungsermächtigungen sind nach der Negativentwicklung 2006 wieder angehoben worden. Im Jahr 2007 sind für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit insgesamt 1,980 Milliarden Euro eingeplant.

Der mittelfristige Finanzplan des Bundes 2006 bis 2010 sieht eine weitere kontinuierliche Erhöhung des BMZ-Etats auf 4,9 Milliarden Euro 2010 vor. Dies wären dann 1,77 Prozent des gesamten Bundeshaushalts. Damit wäre der Anteil der Entwicklungshilfeausgaben seit dem Tiefstand 2003 (1,46 Prozent) zwar kontinuierlich gestiegen, er läge aber im Jahr 2010 noch immer unter dem Wert von 1990 (2,07 Prozent).

Finanzplan des BMZ (Einzelplan 23) 2006 bis 2010

(in Millionen Euro)

| Soll 2006 | Entwurf 2007 | Plan 2008 | Plan 2009 | Plan 2010 |
|-----------|--------------|-----------|-----------|-----------|
| 4.176 | 4.500 | 4.700 | 4.800 | 4.900 |

Quelle: BMF (2006b)

Neue Finanzierungsinstrumente zur Realisierung des Stufenplans?

Der Aufwärtstrend im BMZ-Etat ist zweifellos positiv. Im Vergleich zu den Verpflichtungen, die die Bundesregierung im EU-Stufenplan eingegangen ist, reicht die geplante Aufstockung aber bei weitem nicht aus. Denn um das ODA-Zwischenziel von 0,51 Prozent des BNE bis 2010 zu erreichen, muss die deutsche ODA schätzungsweise auf 12,7 Milliarden Euro steigen.³⁹ Die Bundesregierung weist zwar zu Recht darauf hin, dass die offizielle deutsche ODA

³⁶ Siehe dazu auch Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe, Dreizehnter Bericht 2004/2005, Kapitel 2.

³⁷ Vgl. BMZ (2005c).

³⁸ Vgl. BMF (2006a).

³⁹ Schätzung der Europäischen Kommission (Vgl. Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe, Dreizehnter Bericht 2004/2005 S. 10). Das DAC-Sekretariat kommt zu einem ähnliche Wert (15,5 Milliarden US-Dollar, s. Tabelle links).

nicht allein aus dem Einzelplan 23 besteht, sondern auch Mittel aus anderen Ministerien, der deutsche Finanzierungsanteil an der EZ der EU sowie die entwicklungspolitischen Leistungen von Bundesländern und Gemeinden (insbesondere die oben erwähnten kalkulatorischen Studienplatzkosten) angerechnet werden. Diese Posten machten in den vergangenen Jahren rund 40 Prozent der deutschen ODA aus. Unter der Annahme, dass ihr Anteil im Verhältnis zum BMZ-Etat stabil bleibt (und damit auch Studienplatzkosten weiterhin auf die ODA angerechnet werden würden), hätte die deutsche ODA im Jahr 2010 ein Volumen von rund 8,2 Milliarden Euro – und läge damit 4,5 Milliarden unter dem Soll. Die ODA-Quote wäre mit rund 0,33 Prozent niedriger als im Jahr 2005.

Um dies zu vermeiden, betont die Bundesregierung immer wieder, dass sie die Verpflichtungen des Stufenplans nicht nur durch die Erhöhung der Haushaltsmittel sondern auch durch weitere Schuldenerlasse und die Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente erreichen wolle. Abgesehen davon, dass die Anrechnung von Schuldenerlassen auf die ODA äußerst problematisch ist (siehe oben), ist in den kommenden Jahren aber nicht mit weiteren Schuldenerlassen in der Größenordnung von 4,5 Milliarden Euro pro Jahr zu rechnen.

Es bleibt die Einführung neuer Finanzierungsinstrumente, insbesondere einer Flugticketabgabe. Ihre Einführung wäre ein entscheidendes politisches Signal für die Bereitschaft der Bundesregierung, ihre international eingegangenen Verpflichtungen einzuhalten. Das mögliche Aufkommen aus einer solchen Abgabe würde allerdings die zu erwartende Finanzierungslücke von 4,5 Milliarden Euro im Jahr 2010 allein nicht schließen. Dazu wäre die Einführung zusätzlicher Instrumente, wie der seit langem geforderten Devisenumsatzsteuer, notwendig.

Bei all den derzeit diskutierten Finanzierungsinstrumenten handelt es sich um international koordinierte, aber national erhobene Steuern oder Abgaben. Sie würden vom deutschen Fiskus erhoben und müssten, sofern die Einnahmen nicht zum Stopfen von Haushaltslöchern verwendet würden, sondern zweckgebunden für entwicklungspolitische Aufgaben zur Verfügung stünden, den Ausgabenspielraum des BMZ entsprechend erhöhen. Im mittelfristigen Finanzplan des Bundes ist jedoch bis 2010 eine entsprechende Aufstockung des BMZ-Etats nicht vorgesehen (siehe Tabelle). Der Entwicklungsausschuss der OECD fordert in seinem Prüfbericht über die deutsche EZ daher zu Recht, dass die Bundesregierung einen nationalen Stufenplan zur Aufstockung der ODA verabschieden muss,

„in dem klar festgelegt ist, wie viel über zusätzliche Haushaltsmittel und wie viel über innovative Finanzierungsquellen finanziert werden soll, vor allem aber wie und gemäß welchen Allokationskriterien (Länder, Sektoren, Instrumente und Modalitäten, einschließlich der Aufteilung zwischen multilateralen und bilateralen Leistungen) die ODA-Leistungen gewährt werden sollen.“⁴⁰

Damit weist der DAC wiederum zu Recht darauf hin, dass es nicht allein auf die quantitative Erhöhung der Entwicklungshilfe ankommt. Von entscheidender Bedeutung für die effektive Armutsorientierung der EZ und die Verwirklichung der MDGs ist es, in welche Länder und Sektoren die ODA-Mittel fließen, ob sie vorrangig für Programme der Ernährungssicherung

⁴⁰ OECD-DAC (2005b), S. 38f.

und der sozialen Grundversorgung (Basisgesundheitsdienste, Grundbildung, Wasser- und Sanitärversorgung etc.) verwendet werden, und in welchem Umfang Organisationen der Zivilgesellschaft unterstützt werden.

4. Anspruch und Wirklichkeit: Die Fakten

In der sektoralen und regionalen Verteilung der deutschen Entwicklungshilfe kam es im Jahr 2006 zu keinen gravierenden Veränderungen gegenüber den Vorjahren. Da die Bundesregierung allerdings die Verpflichtungsermächtigungen für die bilaterale EZ gegenüber 2005 um 130 Millionen Euro reduziert hatte, standen insgesamt weniger Mittel zur Verfügung.⁴¹

Bildung

Besonders auffällig ist der geringe Zusagerahmen für den Schwerpunktbereich Bildung. Hier sind im Jahr 2006 nur 3,5 Millionen Euro vorgesehen. Das BMZ begründet dies damit, dass wichtige Partnerländer mit Schwerpunkt Bildung im Jahr 2006 „turnusmäßig nicht beplant werden“ und Grundbildungsprojekte aus anderen Töpfen finanziert werden. Für Grundbildung sind im Jahr 2006 75 Millionen Euro eingeplant, die aus dem so genannten „Gestaltungsspielraum“⁴² sowie aus Mitteln der Reserve finanziert werden sollen. Insgesamt liegen die geplanten Mittel für den Bildungsbereich damit dennoch unter den Werten der letzten Jahre.

Gesundheit

Im Gesundheitsbereich stagnieren die geplanten Zusagen bei 82,9 Millionen Euro. Im Jahr zuvor waren es 82,5 Millionen. Ein Teil der Mittel ist für die Bekämpfung von HIV/AIDS vorgesehen (37,2 Millionen Euro⁴³). Das BMZ hat im Jahr 2006 für bilaterale HIV/AIDS-Projekte 70 Millionen Euro eingeplant. 32,8 Millionen sollen aus Mitteln der Reserve aufgebracht werden. Insgesamt beziffert das BMZ den Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur AIDS-Bekämpfung mit rund 300 Millionen Euro pro Jahr.⁴⁴ In dieser Summe enthalten sind neben den bilateralen Mitteln der deutsche Beitrag zum Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria sowie die anteiligen deutschen Beiträge für die AIDS-Bekämpfung von Weltbank und Europäischer Union. Das Aktionsbündnis gegen AIDS hat in einer detaillierten Untersuchung nachgewiesen, dass der gesamte Finanzierungsbeitrag Deutschlands zur HIV/AIDS-Bekämpfung in Entwicklungs- und Übergangsländern im Jahr 2004 nur bei 170,6 Millionen Euro

41 Die folgenden Ausführungen basieren auf den „Vertraulichen Erläuterungen 2006“ des BMZ für den Bundestagsausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom März 2006, Vgl. BMZ (2006a und 2006b). Bei den Zahlen handelt es sich nicht um die tatsächlichen Ausgaben des BMZ, sondern um die so genannten Verpflichtungsermächtigungen, d.h. den geplanten Zusagerahmen für die bilaterale EZ.

42 Dieser Spielraum ist für die Umsetzung von Maßnahmen außerhalb der mit dem jeweiligen Land vereinbarten Schwerpunkte vorgesehen; Vgl. BMZ (2006a, S.10).

43 Etwa 40 Prozent dieser Summe stammt allerdings nicht aus dem Topf „Gesundheit, Familienplanung, HIV/AIDS“, sondern dem „Gestaltungsspielraum“.

44 Vgl. z.B. BMGS/BMZ (2005), S.8.

lag.⁴⁵ Gemessen am globalen Finanzierungsbedarf, den UNAIDS für das Jahr 2007 auf 18,1 Milliarden US-Dollar schätzt, fordert das Aktionsbündnis gegen AIDS eine drastische Erhöhung des deutschen Beitrags auf mindestens 800 Millionen Euro (990 Millionen US-Dollar).⁴⁶ Die Bundesentwicklungsministerin kündigte daraufhin im August 2006 an, dass die Bundesregierung ihre Mittel zur Bekämpfung von HIV/AIDS ab 2008 jährlich um rund 100 Millionen Euro erhöhen werde.⁴⁷

Wasserversorgung

Im Bereich der Wasserversorgung sowie der Abwasser- und Abfallentsorgung steigen nach Jahren des Rückgangs die geplanten Zusagen erstmals wieder leicht an. Sie liegen im Jahr 2006 bei 230,75 Millionen Euro gegenüber 196,9 Millionen Euro im Jahr zuvor. Dieser Bereich liegt in der Rahmenplanung des BMZ unter den insgesamt zwölf Schwerpunktbereichen deutscher Entwicklungspolitik an zweiter Stelle mit einem Anteil von 16,8 Prozent hinter dem Schwerpunkt „Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen“ (18,7 Prozent) und vor dem Schwerpunkt „Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft“ (14,7 Prozent).

Energieversorgung

Einen besonders hohen Stellenwert haben daneben weiterhin die Bereiche erneuerbare Energien und Energieeffizienz, für die 2006 Mittel im Gesamtvolumen von 490 Millionen Euro eingeplant sind. Darin enthalten sind allerdings Kredite zu Marktkonditionen im Umfang von 302 Millionen Euro, die die KfW im Rahmen der Verbundfinanzierung bereitstellt. Das BMZ betont ausdrücklich, dass diese Form der Mischfinanzierung nur in Ländern mit „unkritischer Verschuldungssituation“ eingesetzt wird. Zugleich weist es darauf hin, dass die gemischten Darlehen den ODA-Kriterien des DAC genügen und daher in ihrer Gesamtheit auf die ODA angerechnet werden können – ein weiteres Beispiel dafür, wie die Statistiken der öffentlichen Entwicklungshilfe phantasievoll erweitert werden können.

Regionale Verteilung

Auch in Hinblick auf die geographische Verteilung der geplanten Entwicklungshilfeszusagen sieht die Rahmenplanung der neuen Bundesregierung für das Jahr 2006 keine substantiellen Veränderungen vor. Insgesamt werden in der Rahmenplanung 2006 41 Länder berücksichtigt, darunter zwölf der ärmsten Entwicklungsländer (**Least Developed Countries – LDCs**), 17 Länder der IDA-Kategorie (Pro-Kopf-Einkommen bis zu 1.575 US-Dollar pro Jahr) und zwölf andere Entwicklungs- und Schwellenländer.⁴⁸ Für die LDCs sind 2006 Zusagen im Rahmen der Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit im Umfang von 330,4 Millionen Euro geplant. 2005 waren es 541,8 Millionen. Der Anteil an

⁴⁵ Vgl. Rüppel/Weinrich (2006); S. 59.

⁴⁶ Ebd. S. 8.

⁴⁷ Vgl. BMZ, Pressemitteilung vom 13. August 2006.

⁴⁸ 20 weitere Länder, darunter Brasilien, Indonesien, Jemen und Mosambik erhielten 2005 Mehrjahreszusagen und werden daher 2006 nicht berücksichtigt.

den regional zuordenbaren Mitteln für die LDCs sank dadurch gegenüber 2005 von 37,13 auf 30,62 Prozent. Dieser Rückgang hat seine Ursache zum Teil in den Schwankungen auf Grund der Mehrjahreszusagen. Er zeigt jedoch auch, dass das BMZ nicht gegensteuert, um den Anteil der Mittel für die ärmsten Länder gezielt zu steigern.

Dies spiegelt sich auch in der Liste der Hauptempfängerländer deutscher Entwicklungshilfe wider. Unter den fünf Hauptempfängerländern deutscher EZ ist in der Rahmenplanung 2007 kein einziges Land aus der Kategorie der LDCs. Erst auf den folgenden Plätzen befinden mit Afghanistan, Jemen, Mosambik und Tansania vier LDCs (s. Tabelle 9).

Im Jahr 2006 sind für Afghanistan 30 Millionen Euro an Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen. Dazu kommen weitere 30 Millionen an Barmitteln, die das BMZ an das Auswärtige Amt zur eigenen Bewirtschaftung abführen muss. Darüber hinaus werden Afghanistan bis zu 20 Millionen Euro Barmittel als internationale Fondsverpflichtungen zur Verfügung gestellt. Zusammengenommen ist Afghanistan damit im Jahr 2006 voraussichtlich der größte Netto-Empfänger deutscher Entwicklungshilfe.

Relativ konstant blieb 2006 die regionale Aufteilung der geplanten Mittel. Den größten Regionalanteil hat weiterhin **Afrika südlich der Sahara** mit 32,6 Prozent der Mittel (Vgl. Tabelle 4). Dies ist der höchste Anteil der vergangenen zehn Jahre, in denen die Zusagen für Afrika immer zwischen 25 und 30 Prozent lagen. Ob diese Erhöhung einen dauerhaften Aufwärtstrend markiert, bleibt abzuwarten.

Alles in allem spiegeln die Zahlen der Rahmenplanung 2006 die Kontinuität in der Entwicklungspolitik zwischen alter und neuer Bundesregierung wider. Sie zeigen einerseits den hohen Stellenwert der Schwerpunktbereiche Umwelt und Energie, andererseits aber auch die vergleichsweise schwache Unterstützung für die Bereiche Bildung und Gesundheit. Gerade sie sind jedoch für die Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) von zentraler Bedeutung. In besonderem Maße gilt dies für den deutschen Beitrag zur Bekämpfung von HIV/AIDS, der angesichts der katastrophalen sozialen und ökonomischen Folgen dieser globalen Epidemie substantiell gesteigert werden müsste.

Unterstützung von Demokratisierung und Zivilgesellschaft

Hervorzuheben ist weiterhin ein Schwerpunktbereich deutscher Entwicklungspolitik, der auf den ersten Blick mit den MDGs wenig zu tun hat, der Bereich „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“. Das BMZ hat den Zusagerahmen für diesen Bereich von 153,9 Millionen Euro 2005 auf 188,1 Millionen Euro 2006 erhöht. Für eine aktive Beteiligung der betroffenen Bevölkerung an den politischen Entscheidungsprozessen, die Ausrichtung der nationalen Entwicklungsstrategien auf die international vereinbarten Ziele und die langfristige Reduzierung der finanziellen Abhängigkeit von den reichen Gebern des Nordens ist die Unterstützung gerade in diesem Bereich von zentraler Bedeutung. Dies gilt insbesondere für Programme zum Aufbau einer effektiven öffentlichen Finanzverwaltung und eines flächendeckenden Steuersystems. Sie können dazu bei-

tragen, Korruption zu bekämpfen, Steuerflucht zu verhindern und mit vergleichsweise geringen finanziellen Mitteln ein Vielfaches an öffentlichen Ressourcen für Zwecke der Armutsbekämpfung zu mobilisieren.⁴⁹ Angesichts eines wachsenden Trends hin zu Budgethilfen und programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung ist eine Stärkung der entsprechenden Verwaltungsstrukturen in den Empfängerländern von zusätzlicher Relevanz. Das BMZ sollte seine Unterstützung in diesem Bereich daher weiter steigern (mehr dazu in Kapitel 2).

Schließlich kommt es im Haushaltsplan 2007 auch zu einem leichten Anstieg bei der Unterstützung von NRO, Kirchen und Stiftungen in Deutschland. Für die Entwicklungszusammenarbeit dieser zivilgesellschaftlichen Gruppen und Institutionen sieht das BMZ rund 479 Millionen Euro vor, und damit zehn Millionen mehr als im Jahr 2006. Davon entfallen auf private deutsche Träger 31 Millionen, auf die Kirchen 166 Millionen, auf politische Stiftungen 181 Millionen, auf den zivilen Friedensdienst 17 Millionen sowie auf die entwicklungspolitische Bildungsarbeit elf Millionen Euro (Vgl. Tabelle 6). Lediglich die Unterstützung für die „Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft“ wird mit 38 Millionen Euro auf dem Niveau der beiden Vorjahre belassen.

Angesichts der Herausforderungen und Chancen, die sich im Jahr 2007 für die entwicklungspolitische Öffentlichkeitsarbeit angesichts der deutschen EU-Ratspräsidentschaft und des G-8-Vorsitzes (inklusive des G-8-Gipfels in Heiligendamm) ergeben, fällt die finanzielle Unterstützung des BMZ für diesen Bereich allerdings bescheiden aus. Für den Haushalt 2006 gelang es, bei den Verhandlungen im Bundestag leichte Nachbesserungen für die Unterstützung von NRO, Kirchen und Stiftungen gegenüber den Planungen des Ministeriums durchzusetzen. Mit Blick auf die politischen Großereignisse des kommenden Jahres sollte sich der Bundestag bei den Haushaltsverhandlungen im Herbst 2006 dafür stark machen, dass die Mittel für die entwicklungspolitische Bildungsarbeit der Zivilgesellschaft substantiell erhöht werden.

⁴⁹ Vgl. dazu ausführlich Martens (2006) sowie die Aktivitäten des Beratungsvorhabens „Öffentliche Finanzen“ bei der GTZ (www.gtz.de/de/themen/politische-reformen/oeffentliche-finanzen/886.htm, gel. 9.7.2007)

Die Bewertung der Entwicklungspolitik der Bundesregierung – Ein Kommentar von Deutscher Welthungerhilfe und terre des hommes

1. Verpflichtung zur Erhöhung der deutschen Entwicklungshilfe muss sich im Bundeshaushalt widerspiegeln.

Die neue Bundesregierung hat in ihrer Entwicklungspolitik Kontinuität signalisiert. Programmatische Grundlage der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sind weiterhin die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen und die Beschlüsse der Weltkonferenzen der letzten Jahre mit den dort vereinbarten internationalen Entwicklungszielen, allen voran den Millenniumsentwicklungszielen (MDGs).

Auch der Stufenplan der EU zur verbindlichen Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA) wurde von der neuen Regierung bestätigt. Die Bundeskanzlerin hat sich mehrfach dazu bekannt, die deutsche ODA bis 2010 auf 0,51 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) und bis zum Jahr 2015 auf 0,7 Prozent des BNE zu erhöhen. Das bedeutet in konkreten Zahlen, dass sich die deutschen ODA-Leistungen zwischen 2004 und 2010 von 6,1 auf rund 12,7 Milliarden Euro mehr als verdoppeln müssen. Dies erforderte eine jährliche Steigerung der deutschen Entwicklungshilfe um gut eine Milliarde Euro. Die Bundesregierung hat allerdings wiederholt darauf hingewiesen, dass sie die zugesagte Erhöhung nicht nur durch zusätzliche Haushaltsmittel sondern auch durch weitere Schuldenerlasse und die Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente erreichen wolle.

Dies bewahrheitete sich bereits im Jahr 2005. Der rapide Anstieg der deutschen ODA auf das historische Hoch von 9,9 Milliarden US-Dollar hatte seine Ursache hauptsächlich in den Schuldenerlassen. Sie summierten sich in diesem Jahr auf 3,6 Milliarden US-Dollar (knapp drei Milliarden Euro). Davon entfielen allein auf Nigeria rund 1,4 Milliarden und auf den Irak rund 1,2 Milliarden Euro. Ohne die Schuldenerlasse sowie inflations- und wechsellkursbereinigt lag die deutsche ODA nach Berechnungen der OECD 2005 sogar 9,8 Prozent unter dem Wert des Vorjahres.

Ein grundsätzlich erfreulicher Aufwärtstrend ist im Haushalt des BMZ zu verzeichnen. Er wuchs im Jahr 2006 um 317 Millionen Euro und soll im Jahr 2007 um weitere 324 Millionen auf dann 4,5 Milliarden Euro angehoben werden. Nach dem mittelfristigen Finanzplan des Bundes für die Jahre 2006 bis 2010 schwächt sich dieser Trend jedoch wieder ab. Bis 2010 soll der Etat des BMZ nur noch um zunächst 200 Millionen Euro (2008) und dann um 100 Millionen (2009 und 2010) auf dann 4,9 Milliarden Euro wachsen. Die Bundesregierung setzt mit diesem Finanzplan ein falsches Signal und bleibt den Nachweis schuldig, dass sie es mit der Verwirklichung des ODA-Stufenplans tatsächlich ernst meint.

Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes begrüßen ausdrücklich die Zusage der Bundesregierung, die öffentliche Entwicklungshilfe gemäß dem Stufen-

plan der EU auf 0,51 Prozent des BNE bis 2010 und 0,7 Prozent des BNE bis 2015 zu erhöhen. Diese politische Absichtserklärung muss sich aber auch in der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes widerspiegeln. Gegenüber den bisherigen Plänen ist daher eine substantielle Aufstockung des BMZ-Etats in den Jahren 2007 bis 2010 dringend erforderlich.

2. Nationaler Stufenplan zur ODA-Erhöhung überfällig

Der Entwicklungsausschuss der OECD kritisiert in seinem Prüfbericht über die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, dass die Bundesregierung noch keinen eigenen Stufenplan für die Aufstockung der ODA-Leistungen bis 2015 erstellt hat. Ein solcher Stufenplan wäre sowohl für die größere Berechenbarkeit der deutschen Entwicklungspolitik als auch für die bessere Geberkoordination notwendig.

Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes unterstützen die Empfehlung des Entwicklungsausschusses der OECD an die Bundesregierung, einen nationalen Stufenplan zur Aufstockung der ODA zu verabschieden. In ihm soll klar festgelegt werden, in welchem Jahr die Bundesregierung welche zusätzlichen Mittel für welche Zwecke bereitstellen will, um ihre Verpflichtungen aus dem EU-Stufenplan zu erfüllen.

3. Einstieg in zweckgebundene neue Finanzierungsinstrumente erforderlich

Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag angekündigt, innovative Finanzierungsinstrumente einzuführen, um den ODA-Stufenplan zu verwirklichen. Dieser Ankündigung sind bisher keine Taten gefolgt. Deutschland hat bei diesem Thema die Wortführerschaft innerhalb der EU der französischen und britischen Regierung überlassen und ist lediglich bereit, mit 37 anderen Ländern in der so genannten „Pilotgruppe für Solidaritätsabgaben“ mitzuarbeiten. Das engagierte Eintreten der Entwicklungsministerin für international koordinierte Steuern oder Abgaben wurde bisher durch die Blockadehaltung des Finanzministers politisch konterkariert. Die Bundeskanzlerin hat in diesem Konflikt bisher keine Stellung bezogen – und damit faktisch die Position des Finanzministers gestärkt.

Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes rufen die Bundesregierung auf, dem Beispiel Frankreichs zu folgen und zweckgebundene neue Finanzierungsinstrumente einzuführen. Eine Möglichkeit wäre, die Solidaritätsabgabe auf Flugtickets einzuführen. Dabei muss sichergestellt werden, dass das Aufkommen für entwicklungspolitische Zwecke verwendet wird – und nicht zum Stopfen von Haushaltslöchern. Da die Einnahmen aus der Flugticketabgabe allein nicht ausreichen, um die notwendigen Mittel zur Finanzierung der MDGs zu mobilisieren, sollte sich die Bundesregierung für die Einführung weiterer Finanzierungsinstrumente aktiv einsetzen.

4. Neu-Definition der Kriterien zur Anrechnung auf öffentliche Entwicklungshilfe erforderlich

Um ihre internationale Verpflichtung zur Erhöhung der ODA-Quote zu erfüllen, deklarieren die Regierungen vieler Geberländer, darunter auch die Bundesregierung, immer mehr Ausgaben, die den Entwicklungsländern nicht oder nur zum Teil zugute kommen, als ODA. Besonders fragwürdig ist in diesem Zusammenhang die vom DAC gebilligte Praxis, Schuldenerlasse, die kalkulatorischen Studienplatzkosten für Studierende aus Entwicklungsländern sowie die Kosten für Asylbewerber im ersten Jahr ihres Aufenthaltes (einschließlich der Kosten ihrer „Rückführung“ im Fall der Ablehnung des Asylantrages) als ODA anzurechnen. Zweifellos ist die gebührenfreie Bereitstellung von Studienplätzen für Studierende aus Entwicklungsländern ebenso begrüßenswert und politisch sinnvoll wie die finanzielle Unterstützung von Flüchtlingen in Deutschland und die Reduzierung der drückenden Schuldenlast vieler Länder des Südens. Die ODA-Statistiken jedoch durch diese Positionen aufzublähen, ist politisch wie methodisch fragwürdig und steht nicht im Einklang mit der Entscheidung der Regierungen, die gesamte Entwicklungspolitik auf die Bekämpfung der Armut und die Verwirklichung der MDGs auszurichten. Hinzu kommt, dass große Entschuldungssummen ohnehin nur bis 2008 zu erwarten sind. Danach entsteht die Notwendigkeit, die sich ergebende Lücke bei der ODA durch andere Instrumente wieder aufzufüllen.

Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes fordern die Bundesregierung auf, sich dafür einzusetzen, dass öffentliche Entwicklungshilfe und Schuldenerlasse in den Statistiken der OECD künftig gesondert ausgewiesen werden und Schuldenerlasse ebenso wie kalkulatorische Studienplatzkosten und die Leistungen an Asylbewerber grundsätzlich nicht auf die ODA angerechnet werden. Einen konkreten Anlass dafür bietet die Überprüfung der ODA-Kriterien im Entwicklungsausschuss der OECD, die im Jahr 2007 auf der Tagesordnung des DAC steht. Die Definition von „öffentlicher Entwicklungshilfe“ immer großzügiger auszulegen, aber zugleich die quantitative Zielgröße bei 0,7 Prozent des BNE, und damit auf dem Niveau von 1970, zu belassen, schadet der Glaubwürdigkeit der Entwicklungspolitik sowohl in der eigenen Bevölkerung als auch gegenüber den betroffenen Menschen in den Ländern des Südens.

5. Anteil der ODA für die ärmsten Länder dauerhaft erhöhen

Die Menschen in den ärmsten Ländern werden es kaum verstehen, dass in den Statistiken der OECD ein sprunghafter Anstieg der ODA ausgewiesen wird, in ihren Ländern aber von den zusätzlichen Mitteln bestenfalls ein Bruchteil ankommt. Im selben Jahr, in dem die deutsche ODA eine Rekordhöhe erreicht, senkt die Bundesregierung die Zusagen für die ärmsten Länder (LDCs) von 542 auf 330 Millionen Euro. Auch der Zusagerahmen für 2007 liegt mit 433 Millionen Euro unter dem Wert von 2005.

Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes rufen die Bundesregierung auf, die Finanzzusagen für die ärmsten Länder (LDCs) weiter zu steigern und den Anteil dieser Ländergruppe an den gesamten Entwicklungshilfeleistungen Deutschlands dauerhaft zu erhöhen. Die vom BMZ vorgesehene Reduzierung der Zahl der Partnerländer auf 60 darf nicht zu Lasten der ärmsten Länder geschehen.

6. Mittel für Ernährungssicherung und essentielle Dienstleistungen steigern

Die Ausrichtung der entwicklungspolitischen Programmatik des BMZ an der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen und den international vereinbarten Entwicklungszielen, einschließlich der MDGs, ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes halten vor diesem Hintergrund eine stärkere finanzielle Förderung von Programmen zur gezielten Unterstützung von Frauen und Kindern, zur Ernährungssicherung und zur Bereitstellung essentieller öffentlicher Dienstleistungen (insbesondere Bildung, Gesundheitsversorgung, Wasser- und Sanitärversorgung) für dringend erforderlich. In der Rahmenplanung des BMZ für die bilaterale EZ spiegelt sich eine solche Prioritätensetzung aber nur teilweise wider. Vor allem in den Schwerpunktbereichen Bildung und Gesundheit stagnieren die geplanten bilateralen Zusagen auf niedrigem Niveau. Besonders eklatant ist das Missverhältnis zwischen dem globalen Finanzbedarf und dem deutschen Finanzbeitrag bei der Bekämpfung von HIV/AIDS. Gemessen an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Deutschlands und dem globalen Finanzierungsbedarf, den UNAIDS für 2007 mit 18,1 Milliarden US-Dollar beziffert, müsste die Bundesregierung im kommenden Jahr mindestens 800 Millionen Euro für die weltweite AIDS-Bekämpfung zur Verfügung stellen. Nach Berechnungen des Aktionsbündnisses gegen AIDS lag der gesamte Finanzierungsbeitrag Deutschlands zur HIV/AIDS-Bekämpfung in Entwicklungs- und Übergangsländern im Jahr 2004 aber nur bei 170,6 Millionen Euro. Die vom BMZ angekündigte Erhöhung der Mittel um 100 Millionen Euro ab dem Jahr 2008 ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung, sie reicht aber nicht aus.

Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes fordern die Bundesregierung auf, die Mittel zur Förderung der Ernährungssicherung und zur Bereitstellung essentieller öffentlicher Dienstleistungen, insbesondere in den Bereichen Bildung und Gesundheit, substantiell zu erhöhen. Denn gerade diese Bereiche sind für die Armutsbekämpfung und die Verwirklichung der MDGs von zentraler Bedeutung. Sie schließen sich der Forderung des Aktionsbündnisses gegen AIDS an, die deutschen Mittel zur weltweiten Bekämpfung von HIV/AIDS entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Deutschlands und dem globalen Finanzierungsbedarf im Jahr 2007 auf 800 Millionen Euro zu steigern.

7. Entwicklungsländer bei der Mobilisierung eigener Einnahmen stärker unterstützen

Langfristig müssen die Länder des Südens in der Lage sein, Staatseinnahmen im eigenen Land zu mobilisieren, die groß genug sind, um öffentliche Güter und Dienstleistungen in ausreichendem Umfang bereitzustellen. Grundvoraussetzungen dafür sind unter anderem ein effektives Steuersystem, mit dem die Regierungen die notwendigen Staatseinnahmen erzielen können, und transparente und demokratisch bestimmte Haushalte, die sich auf die Finanzierung zentraler Entwicklungsaufgaben konzentrieren. In vielen Ländern müssen ein flächendeckendes Steuersystem und eine leistungsfähige Finanzverwaltung erst noch aufgebaut werden. Nur so können unbesteuerter Schattenwirtschaft reduziert, schlechte (Steuer-)Zahlungsmoral überwunden und Steuerflucht verhindert werden. Die Entwicklungszusammenarbeit kann hier entscheidende technische und finanzielle Unterstützung leisten.

Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes unterstützen ausdrücklich den Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zum Aufbau effektiver Finanzverwaltungen und flächendeckender Steuersysteme in den Entwicklungsländern. Dies kann dazu beitragen, Korruption zu bekämpfen, Steuerflucht zu verhindern und mit vergleichsweise geringen finanziellen Mitteln ein Vielfaches an öffentlichen Ressourcen für Zwecke der Armutsbekämpfung zu mobilisieren. Das BMZ sollte seine Unterstützung in diesem Bereich weiter ausbauen.

8. Mittel für die entwicklungspolitische Bildungsarbeit erhöhen

Zu begrüßen ist die zumindest graduelle Erhöhung der Mittel für die entwicklungspolitische Arbeit zivilgesellschaftlicher Gruppen und Institutionen in Deutschland. Hervorzuheben ist, dass es für den Haushalt 2006 gelang, bei den Verhandlungen im Bundestag leichte Nachbesserungen für die Unterstützung von NRO, Kirchen und Stiftungen gegenüber den Planungen des BMZ zu erreichen. Angesichts des erheblichen Bedarfs an entwicklungspolitischer Bildungsarbeit sind die hierfür vorgesehenen elf Millionen Euro allerdings bei weitem zu gering.

Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes begrüßen die Erhöhung der Mittel für die Entwicklungsarbeit von NRO, Kirchen und Stiftungen durch Bundesregierung und Bundestag. Vor allem die Mittel für die entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit von NRO sind aber zu gering. Um das Interesse und die Akzeptanz in der deutschen Öffentlichkeit für die Entwicklungszusammenarbeit zu steigern, sollten die Mittel für diesen Bereich deutlich aufgestockt werden. Angesichts der Chancen, die sich im Jahr 2007 für die entwicklungspolitische Öffentlichkeitsarbeit durch den deutschen G-8-Vorsitz (inklusive des G-8-Gipfels in Heiligendamm) und die zeitgleiche globale Anti-Armutskampagne (Global Call to Action against Poverty) bieten, sollte der Bundestag bei den Haushaltsverhandlungen im Herbst 2006 den Budgetentwurf der Bundesregierung

nachbessern und den Titel „entwicklungspolitische Bildungsarbeit“ substantiell erhöhen.

Der Bundesregierung bieten sich im Jahr 2007 außerordentliche Gelegenheiten, zur Bekämpfung der Armut und zur Verwirklichung der MDGs neue politische Initiativen zu ergreifen: Im ersten Halbjahr 2007 hat Deutschland die Ratspräsidentschaft in der EU inne; das ganze nächste Jahr hindurch hat Deutschland den Vorsitz der G-8 mit dem Gipfeltreffen in Heiligendamm als Höhepunkt; Mitte 2007 (verbunden mit dem symbolischen Datum 07.07.07) ist die Halbzeit auf dem Weg zur Verwirklichung der MDGs im Jahr 2015 erreicht. Bundesregierung und Bundestag sollten diese Chancen nutzen, um gegenüber der deutschen und weltweiten Öffentlichkeit zu demonstrieren, dass sie bereit sind, die international eingegangenen entwicklungspolitischen Verpflichtungen zu erfüllen und einen entschiedenen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten.

Die Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes rufen die Bundesregierung auf, im Jahr 2007 eine deutsche „Initiative 07.07.07“ zur Bekämpfung der Armut und Verwirklichung der MDGs zu verabschieden, in der vor allem folgende drei Maßnahmen enthalten sein sollten:

- Ein nationaler Stufenplan zur Aufstockung der ODA bis zum Jahr 2015, in dem klar festgelegt ist, in welchem Jahr die Bundesregierung in ihrem Haushalt welche zusätzlichen Mittel für welche Zwecke bereitstellen will, um ihre Verpflichtungen aus dem EU-Stufenplan zu erfüllen.
- Die Entscheidung über die mögliche Einführung einer Solidaritätsabgabe auf Flugtickets sowie definitive und konkrete Schritte zur Einführung weiterer zweckgebundener internationaler Finanzierungsinstrumente zur Unterstützung der MDGs.
- Eine konkrete Initiative zur substantiellen Aufstockung der deutschen Entwicklungshilfe für die Kernbereiche der MDGs, vor allem Ernährungssicherung, Bildung und Gesundheit. Angesichts der globalen AIDS-Krise und ihrer Auswirkung als Entwicklungshemmnis, das Hunger und Armut verstärkt, sollte dabei der deutsche Beitrag zur weltweiten Bekämpfung von HIV/AIDS besonders gesteigert werden.

Die Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes werden im Jahr 2007 gemeinsam mit der deutschen Initiative „Deine Stimme gegen Armut“ und dem weltweiten Aktionsaufruf gegen Armut (Global Call to Action against Poverty) dafür eintreten, dass die Bundesregierung die außerordentlichen Gelegenheiten dieses Jahres nicht verstreichen lässt, um dringend notwendige Fortschritte bei der weltweiten Bekämpfung der Armut und der Verwirklichung der MDGs zu erzielen.

Literatur

- BMF (2006):** Bundeshaushaltsplan 2006. Berlin.
- BMF (2006a):** Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2007 (Kabinettsvorlage 5.7.2006). Berlin.
- BMF (2006b):** Finanzplan des Bundes 2006 bis 2010. Berlin.
- BMF (2006c):** Forderungen des Bundes gegenüber dem Ausland. Stand: 31.12.2005. Berlin.
- BMGS/BMZ (2005):** HIV/AIDS-Bekämpfungsstrategie der Bundesregierung. Berlin/Bonn (Juli).
- BMZ (2006):** Informationsvermerk für den Bundestagsausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu den Vertraulichen Erläuterungen 2006 für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Bonn (März).
- BMZ (2006a):** Informationsvermerk für den Bundestagsausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu den Vertraulichen Erläuterungen 2007 für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Bonn (August).
- BMZ (2006b):** Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2006/2007. Bonn (Juni).
- BMZ (2006c):** Soll-Ist-Vergleich 2004 zu Kapitel 2302 Titel 86601 und 89603 – Bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Bonn (März).
- BMZ (2006d):** Soll-Ist-Vergleich 2005 zu Kapitel 2302 Titel 86601 und 89603 – Bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Bonn (August).
- BMZ (2006e):** Vertrauliche Erläuterungen 2006 zu Kapitel 2302, Titel 86601 und 89603. Bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Bonn (März).
- BMZ (2006f):** Vertrauliche Erläuterungen 2007 zu Kapitel 2302, Titel 86601 und 89603. Bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Bonn (August).
- BMZ (2005a):** Antwort auf die Kleine Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion „Realisierbarkeit einer ODA-Quote von 0,33 % des Bruttonationaleinkommens bis 2006“ (BT-Drucksache 15/4453) vom 04.01.2005. Bonn.
- BMZ (2005b):** Mehr Wirkung erzielen: Die Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf die Millenniums-Entwicklungsziele. Die Umsetzung der Paris Declaration on Aid Effectiveness. Bonn: BMZ (BMZ Spezial Nr. 130).
- BMZ (2005c):** Review of German Government Funding for the Tsunami Relief Operations. Bonn (November).
- CDU/CSU (2005):** Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum. Arbeit. Sicherheit. Regierungsprogramm 2005-2009. Berlin, 11. Juli 2005.
- CDU/CSU/SPD (2005):** Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD. Rheinbach: Union Betriebs-GmbH.
- Commission of the European Communities (2005):** Communication from the Commission to the Councils and the European Parliament. Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals – Financing for Development and Aid Effectiveness. Brussels: European Commission. (COM(2005) 133 final)
- Deutscher Bundestag (2006):** Umsetzung des EU-Stufenplans zur Entwicklungsfinanzierung (0,7-Prozent-Ziel) durch Flugticketsteuer unterstützen. Antrag der Abgeordneten Thilo Hoppe et al. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Berlin (Drucksache 16/1404 vom 9. Mai 2006).

- Deutscher Bundestag (2005):** Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen bis 2015 beschleunigt verwirklichen – Den deutschen Beitrag zur Zielerreichung entschieden verstärken. Antrag der Abgeordneten Karin Kortmann et al. und der Abgeordneten Thilo Hoppe et al.. Berlin (Drucksache 15/5831 vom 29. Juni 2005).
- Europäische Kommission (2006):** Mitteilung der Kommission. EU-Entwicklungszusammenarbeit: Mehr, besser und schneller helfen. Brüssel: Europäische Kommission. (COM(2006) 87 endgültig)
- Europäische Union (2006):** Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens“. Brüssel: EU (Dokument 2006/C46/01).
- Foerster, Andreas/Schröder, Ralf (2006):** Politik auf Augenhöhe. In: E+Z 06/2006.
- Goldberg, Jörg (2006):** BMZ und Afrika: Profilbildung als Rolle rückwärts. In: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung 04/2006.
- Kovach, Hetty/Wilks, Alex (2006):** EU aid: Genuine leadership or misleading figures? An independent analysis of European Governments' aid levels. Joint European NGO Report. Brüssel: CONCORD/Eurodad.
- Martens, Jens (2006):** Die öffentliche Armut der Entwicklungsländer. Was die Regierungen des Südens daran hindert, Armutsbekämpfung und MDGs aus eigener Kraft zu finanzieren – und was dagegen getan werden kann. Bonn/Düsseldorf/Osnabrück: DGB-Bildungswerk/Global Policy Forum Europe/terre des hommes.
- Martens, Jens (2005):** Verdoppelung der Hilfe – Halbierung der Armut. Die Internationale Finanzfazilität – Neue Zauberformel der Entwicklungsfinanzierung? Berlin: VENRO.
- OECD-DAC (2006):** Development Co-operation 2005 Report. Paris: OECD.
- OECD-DAC (2005a):** Development Co-operation 2004 Report. Paris: OECD.
- OECD-DAC (2005b):** Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit. Deutschland. Paris: OECD.
- PricewaterhouseCoopers (2006):** Studie zur zukünftigen Gestaltung der Durchführungsstrukturen im Bereich der staatlichen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Berlin: BMZ.
- Reuke, Ludger/Kost, Julia (2006):** „...Denn sie wissen genau, was sie nicht tun.“ Die Bundesländer stehlen sich aus ihrer entwicklungspolitischen Verantwortung. Bonn/Berlin: Germanwatch.
- Ruck, Christian/Schmidt, Christian (2005):** Vertrauen – Zukunft – Sicherheit. Für eine strategische Orientierung und bessere Verzahnung der deutschen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik. Gemeinsames Thesenpapier. Erschienen unter dem Titel „Nationale Interessen definieren“ in: Frankfurter Rundschau, 15. Januar 2005.
- Rüppel, Joachim/Weinrich, Sonja (2006):** Globale Krise und Deutschlands Beitrag zur Globalen Antwort. Eine zivilgesellschaftliche Bestandsaufnahme des deutschen Engagements für die Umsetzung der internationalen HIV/AIDS-Ziele. Tübingen: Aktionsbündnis gegen AIDS.
- UN Generalversammlung (2005):** Ergebnis des Weltgipfels 2005. New York: UN (UN Dok. A/RES/60/1 vom 16. September 2005).
- UN Millennium Project (2005):** Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. New York: UNDP.

Tabelle 1: Grunddaten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

(in Mio. € bzw. in Prozent)

| | 1990 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------------|-------|-------|
| | | | | | | | | Verfügbares Soll | Soll | Plan |
| Bundeshaushalt: Einzelplan 23 (Haushalt BMZ) (1) | 4.067 | 3.997 | 3.675 | 3.790 | 3.759 | 3.756 | 3.741 | 3.820 | 4.176 | 4.500 |
| % des Bundesetats | 2,01 | 1,62 | 1,50 | 1,56 | 1,57 | 1,46 | 1,47 | 1,51 | 1,60 | 1,68 |
| Anteil multilateraler Ausgaben inkl. EU | | 32,3 | 32,3 | 33,1 | 33,5 | 32,5 | 35,9 | 35,3 | 36,5 | |
| Nur buchhalterisch: Einnahmen des BMZ, v.a. aus Schuldendienst (2) | 595 | 891 | 809 | 796 | 791 | 720 | 709 | 696 | 657 | 713 |
| Gewährleistungs- plafonds für Verbund- finanzierungen (3) | (0) | 1.400 | 1.500 | 1.600 | 1.740 | 1.860 | 2.000 | 2.000 | 2.000 | 2.000 |
| Personal im BMZ (Planstellen gemäß Bundeshaushalt) (4) | 541 | 551 | 561,5 | 555,8 | 603,3 | 606,9 | 600,5 | 597,3 | 587,8 | 584,8 |
| ODA-Leistungen (5) | 5.222 | 5.177 | 5.458 | 5.571 | 5.650 | 6.005 | 6.064 | | | |
| ODA-Quoten (6) | 0,41 | 0,26 | 0,27 | 0,27 | 0,27 | 0,28 | 0,28 | 0,35 | | |
| Multilateraler Anteil an ODA inkl. EU | | 40,7 | 46,6 | 42,8 | 37,5 | 40,2 | 47,4 | | | |

Quellen: Zahlen bis 2004: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe 2004; Zahlen 2005-2007; Bundeshaushaltsplan 2005, 2006 und 2007 (Einzelplan 23) und OECD-DAC 2006.

* Zahlen lagen bei Redaktionsschluss nicht vor.

(1) Der Soll-Haushalt des BMZ 2005 betrug 3.859 Mio. Euro. Er reduzierte sich durch die auf die Ressorts aufgeteilte „Global Minderausgabe“, die für den BMZ-Etat 38,8 Mio. Euro ausmachte.

(2) Über die Einnahmen des BMZ aus Schuldendienst verfügt der Finanz-, nicht der Fachminister.

(3) Gewährleistung: Ein entwicklungsrelevantes Vorhaben der deutschen Wirtschaft kann durch die KfW in einem Gesamtpaket finanziert werden, das aus den zwei Komponenten FZ-Mittel und Mittel zu marktüblichen Bedingungen besteht. Die KfW ist durch das Haushaltsgesetz (§3, Abs.1, Nr.3) ermächtigt, für diese Marktmittel eine Gewährleistung (Bürgschaft) zu übernehmen. Die im Rahmen der Verbundfinanzierung gemischten Darlehen genügen den DAC-Kriterien für die Anerkennung als ODA, sodass durch sie auch die ODA-Quote erhöht wird.

(4) Bei den Personalzahlen handelt es sich ab 2002 um die Soll-Planstellen. Zieht man die Leerstellen, Ersatzstellen wegen Altersteilzeit und geplanten Stellenkürzungen ab, bleibt dem BMZ Ende 2006 ein effektiv verfügbares Stellensoll von 482,5 Stellen. Dieser Wert liegt um 34,5 Stellen unter dem Stand von 1989 (vor der Wiedervereinigung).

(5) ODA-Leistungen: Official Development Assistance (ODA) ist die Summe der öffentlichen finanziellen Leistungen an Entwicklungsländer, die vom Development Assistance Committee (DAC) der OECD als entwicklungsrelevant anerkannt worden sind.

(6) ODA-Quote ist das Verhältnis der ODA-Leistungen zum Bruttonationaleinkommen (BNE), das seit 1998 international an die Stelle des Bruttosozialprodukts (BSP) getreten ist. Die Berechnungen von BNE und BSP sind fast identisch.

Tabelle 2: Öffentliche EZ (ODA) aller DAC-Länder

(Rangfolge 2004, da Zahlen zu 2005 vorläufig) in Mio. US-Dollar (!)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2005 (ohne Schuldenerlasse) |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|--------|---------|--------------------------------|
| 1.USA | 11.429 | 13.290 | 16.320 | 19.705 | 27.457 | 23.384 |
| 2.Japan | 9.847 | 9.283 | 8.880 | 8.906 | 13.101 | 9.548 |
| 3.Frankreich | 4.198 | 5.486 | 7.253 | 8.473 | 10.059 | 6.860 |
| 4.Großbritannien | 4.579 | 4.924 | 6.282 | 7.883 | 10.754 | 7.055 |
| 5.Deutschland | 4.990 | 5.324 | 6.784 | 7.534 | 9.915 | 6.342 |
| 6.Niederlande | 3.172 | 3.338 | 3.972 | 4.204 | 5.131 | 4.721 |
| 7.Schweden | 1.666 | 2.012 | 2.400 | 2.722 | 3.280 | 3.227 |
| 8.Kanada | 1.533 | 2.004 | 2.031 | 2.599 | 3.731 | 3.276 |
| 9.Italien | 1.627 | 2.332 | 2.433 | 2.462 | 5.053 | 3.373 |
| 10.Spanien | 1.737 | 1.712 | 1.961 | 2.437 | 3.123 | 2.625 |
| 11.Norwegen | 1.346 | 1.696 | 2.042 | 2.199 | 2.775 | 2.750 |
| 12.Dänemark | 1.634 | 1.643 | 1.748 | 2.037 | 2.107 | 2.087 |
| 13.Schweiz | 908 | 939 | 1.299 | 1.545 | 1.771 | 1.547 |
| 14.Belgien | 867 | 1.072 | 1.853 | 1.463 | 1.975 | 1.504 |
| 15.Australien | 873 | 989 | 1.219 | 1.460 | 1.666 | 1.657 |
| 16.Portugal | 268 | 323 | 320 | 1.031 | 367 | 364 |
| 17.Österreich | 633 | 520 | 505 | 678 | 1.552 | 651 |
| 18.Finnland | 389 | 462 | 558 | 655 | 897 | 747 |
| 19.Irland | 287 | 398 | 504 | 607 | 692 | 692 |
| 20.Griechenland | 202 | 276 | 362 | 465 | 535 | 535 |
| 21.Luxemburg | 139 | 147 | 194 | 236 | 264 | 264 |
| 22. Neuseeland | 112 | 122 | 165 | 212 | 274 | 274 |
| DAC-Länder insgesamt | 52.435 | 58.292 | 69.085 | 79.512 | 106.477 | 83.482 |
| darunter 15 EU- Länder insgesamt | 26.388 | 29.969 | 37.130 | 42.886 | 55.704 | 41.047 |

Quellen: OECD-DAC (2006) und OECD Pressemitteilung vom 4.4.2006.

Da die ODA-Leistungen in Landeswährung erbracht, in der DAC-Liste aber in US-Dollar aufgeführt werden, können sich größere Wechselkursschwankungen stark auswirken. So ist der ODA-Rückgang Japans zwischen 2002 auf 2004 u.a. auf die Kursverluste des Yen gegenüber dem Dollar zurückzuführen. Umgekehrt hat die Erhöhung der ODA vieler EU-Länder (z.B. Deutschlands) in diesem Zeitraum seine Ursache hauptsächlich im Kursanstieg des Euro gegenüber dem Dollar. Auf die ODA-Quote hat dies keinen Einfluss, wenn das Bruttonationaleinkommen zum selben Kurs umgerechnet wird wie die EZ-Leistungen.

Tabelle 3:
Sektorale und übersektorale Aufteilung der bilateralen EZ

(FZ+TZ Verpflichtungsermächtigungen in Mio. € und in Prozent der gesamten FZ und TZ)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|----------------|----------------|----------------|-------------------|--------------------|-----------------|-----------------|
| Bildung | 106,7 7,8% | 136,6 8,4% | 96,1 6,2% | 97,00 6,0% | 82,45 4,9% | 74,21 4,1% | 3,50 0,2% |
| Grundbildung* (z.T. aus anderen Schwerpunkten finanziert) | 36,0 (2,6%) | 62,2 (3,8%) | 44,9 (2,9%) | 54,2 (3,4%) | 25,0 (1,5%) | 91,3 (5,0%) | 75,0 (4,8%) |
| Gesundheitswesen | 66,2 7,8% | 140,4 8,6% | 92,4 6,0% | 153,80 9,5% | 85,10 5,1% | 131,85 7,2% | 82,90 5,3% |
| Familienplanung/ Bevölkerungspolitik, HIV/AIDS-Bekämpfung (ab 2005 nur HIV/AIDS-Bekämpfung)* | 72,4 (5,3%) | 87,5 (5,4%) | 63,8 (4,1%) | 91,21 (5,6%) | 79,0 (4,7%) | 83,00 (4,5%) | 70,0 (4,5%) |
| Wasser- und Abwasserentsorgung | 247,8 18,2% | 315,5 19,3% | 300,6 19,5% | 289,98 17,9% | 266,75 15,9% | 203,65 11,1% | 230,75 14,9% |
| Andere | 8,8% | 10,8% | 10,9% | 13,5% | 11,4% | a | a |
| Gesamtsumme Soziale Infrastruktur und Dienste | 578,1 42,4% | 769,1 47,2% | 656,7 42,6% | 758,33 46,9% | 743,10 44,8% | a | a |
| Bezugsgröße: Gesamt FZ & TZ | 1.363,7 | 1.631,0 | 1.568,9 | 1.670 | 1.659 | 1.827 | 1.550 |
| Übersektoral | | | | | | | |
| Armuts- Orientierung | 753,5 55,3% | 886,4 54,4% | 936,3 60,7% | 1.534,42 94,9% | 1.559,54 96,18% | a | a |

Quellen: Zahlen 2000-2003: Wirklichkeit der Entwicklungshilfe 2005; Zahlen 2004: BMZ (2006c); Zahlen 2005: BMZ (2006d); Zahlen 2006: BMZ (2006).

a Infolge einer Änderung in der Systematik der Rahmenplanung 2005 wurden diese Zahlen nicht mehr gesondert ausgewiesen.

* Die FZ und TZ für Grundbildung und HIV/AIDS-Bekämpfung wird zum größeren Teil nicht aus den Sektorprogrammen sondern aus den Mitteln des sog. „Gestaltungsspielraums“ und der Reserve finanziert.

Tabelle 4: Regionale Verteilung der bilateralen FZ und TZ

(Verpflichtungsermächtigungen in Mio. € und in Prozent der gesamten regional aufteilbaren FZ- und TZ)

| Förderregion | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 Soll |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Mittelmeerraum/ Näher und Mittlerer Osten | 287,7 21,9% | 231,9 14,7% | 298,9 19,9% | 265,2 16,9% | 281,2 17,9% | 243,6 14,0% | 209,5 15,7% |
| Afrika Südlich der Sahara | 394,5 30,0% | 459,4 29,2% | 416,0 27,7% | 446,3 28,4% | 446,1 28,4% | 485,7 28,9% | 435,5 32,6% |
| Lateinamerika | 188,7 14,3% | 232,2 14,8% | 184,0 12,3% | 167,2 10,6% | 178,7 11,4% | 189,0 10,9% | 139,3 10,4% |
| Mittel- und Südost- europa und ehemalige Sowjetunion; seit 2002: Südosteurop, Zentral- asien, Südkaukasus (1) | 76,7 5,8% | 258,1 16,4% | 239,7 16,0% | 255,5 16,5% | 245,7 15,7% | 240,7 16,0% | 223,2 16,7% |
| Ost-/Südasiens und Ozeanien | 368,3 28,0% | 392,5 24,9% | 360,9 24,1% | 437,2 27,8% | 417,8 26,6% | 576,1 33,2% | 328,5 24,6% |
| Regional aufteilbar FZ- und TZ | 1.316 | 1.574 | 1.500 | 1.571 | 1.569 | 1.735 | 1.336 |

Quellen: Zahlen 2000-2003: Wirklichkeit der Entwicklungshilfe 2005; Zahlen 2004: BMZ (2006c); Zahlen 2005: BMZ (2006d); Zahlen 2006: BMZ (2006).

(1) Bis einschließlich 2000 sind unter „Mittel- und Südosteuropa und ehemalige Sowjetunion“ nur FZ-Mittel aufgelistet; die der TZ entsprechenden Mittel wurden unter der „NRO-Titelgruppe 687“ aufgeführt (687 12), erst ab 2001 hier unter TZ. Daraus erklärt sich überwiegend der große Sprung seit 2001. Die Zahl 2003 enthält 2 Mio. Euro TZ-Mittel für andere europäische Länder.

**Tabelle 5:
Zusagerahmen für die bilaterale FZ und TZ an die wirtschaftlich
am wenigsten entwickelte Länder (LDC)**

| | Bezugsgröße FZ + TZ (Mio.€) | davon an LDC (Mio.€) | davon an LDC (prozentual) |
|--------------------|--------------------------------|-------------------------|------------------------------|
| 1996 | 1.913 | 457,2 | 23,9% |
| 1997 | 1.642 | 321,1 | 19,6% |
| 1998 | 1.535 | 436,1 | 28,4% |
| 1999 | 1.335 | 284,8 | 21,3% |
| 2000 | 1.316 | 371,6 | 28,7% |
| 2001 | 1.510 | 400,3 | 26,5% |
| 2002 | 1.432 | 385,1 | 26,9% |
| 2003 | 1.500 | 465,2 | 31,0% |
| 2004 | 1.468,0 | 377,6 | 25,7% |
| 2005 | 1.604,6 | 541,8 | 37,1% |
| 2006 (Soll) | 1.062,9 | 330,4 | 31,1% |
| 2007 (Soll) | 1.263,5 | 432,5 | 34,2% |

Quellen: Zahlen 1996-2003: Wirklichkeit der Entwicklungshilfe 2005; Zahlen 2004: BMZ (2006c); Zahlen 2005: BMZ (2006d); Zahlen 2006: BMZ (2006); Zahlen 2007: BMZ (2006a)

Tabelle 6:
Förderung der Entwicklungszusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Gruppen und der Wirtschaft aus dem Einzelplan 23

(in Tausend €)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | | | | | | Soll | Plan |
| Entwicklungspolitische Bildung (Titel 684 01) | 3.573 (0,85%) | 5.197 (1,25%) | 8.270 (1,86%) | 9.347 (2,12%) | 10.375 (2,23%) | 10.000 (2,13%) | 11.000 (2,30%) |
| Ziviler Friedensdienst (Titel 687 02) | 7.566 (1,79%) | 10.942 (2,62%) | 13.114 (2,95%) | 13.617 (3,08%) | 14.520 (3,12%) | 14.500 (3,09%) | 17.000 (3,55%) |
| Förderung der Sozialstruktur (Titel 687 03) | 18.960 (4,48%) | 22.750 (5,45%) | 28.099 (6,31%) | 28.168 (6,38%) | 29.650 (6,38%) | 29.820 (6,35%) | 30.020 (6,26%) |
| Politische Stiftungen (Titel 687 04) | 149.803 (35,43%) | 164.390 (39,39%) | 177.700 (39,93%) | 171.950 (38,93%) | 181.180 (38,98%) | 184.000 (39,19%) | 186.00 (38,81%) |
| Vorhaben privater Träger (Titel 687 06) | 18.848 (4,46%) | 23.314 (5,59%) | 25.378 (5,70%) | 27.005 (6,11%) | 29.000 (6,24%) | 29.000 (6,18%) | 31.085 (6,49%) |
| Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft (Titel 687 11) | 18.578 (4,39%) | 35.884 (8,60%) | 34.460 (7,74%) | 36.571 (8,28%) | 38.000 (8,17%) | 38.000 (8,09%) | 38.000 (7,93%) |
| Vorhaben der Kirchen (Titel 896 04) | 144.184 (34,11%) | 154.830 (37,10%) | 158.038 (35,51%) | 155.077 (35,11%) | 162.135 (34,88%) | 164.135 (34,96%) | 166.135 (34,67%) |
| Gesamt | 422.761 | 417.307 | 445.059 | 441.735 | 464.860 | 469.455 | 479.240 |

Quellen: Zahlen 2001-2004: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe 2005; Zahlen 2005-2007: BMF (2006a).

Tabelle 7: Akzentsetzungen in der deutschen Entwicklungspolitik 1991-2005

Auswahl auf Basis der bisherigen Berichte zur „Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“ seit 1993

| | |
|----------------|--|
| 1991 | Das BMZ führt fünf Kriterien für die Vergabe von EZ-Mitteln ein: Menschenrechte, Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, soziale und marktorientierte Wirtschaftsordnung, Entwicklungsorientierung der Regierung. |
| 1992 | Im Kontext der Rio-Konferenz: wird Umweltschutz verstärkt Thema der EZ; Beiträge zur Global Environment Facility (GEF), Umwandlung von FZ-Schulden für Maßnahmen des Umweltschutzes. |
| 1993 | Verstärkte Hilfsmaßnahmen für Transformationsländer in Osteuropa. |
| 1994/95 | Kopenhagen-Prozess: Verhaltene Unterstützung für 20/20-Initiative; Armutsbekämpfung als zentrales Thema deutscher EZ bekräftigt. Ausweitung der FZ-Schuldenumwandlungen zu Gunsten von Vorhaben zur Armutsbekämpfung. In Folge der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking wird „Gender Mainstreaming“ in der deutschen EZ als Prinzip verankert. |
| 1996 | Zögerliche Unterstützung für OECD/DAC-Ziele zur Armutsbekämpfung für 2015. |
| 1998 | Die ODA-Quote fällt auf 0,26 Prozent und damit auf den absoluten Tiefstand seit 1964 (1982 und 1983: 0,47 Prozent). Die neue rot-grüne Regierung will den Abwärtstrend umkehren. Sie will Entwicklungspolitik als „Globale Strukturpolitik“ betreiben. Die BMZ-Ministerin erhält Sitz und Stimme im Bundessicherheitsrat. |
| 1999 | BMZ setzt sich auf dem G-7-Gipfel mit Erfolg für die Entschuldung der ärmsten Länder ein. Frei werdende Mittel sollen der Armutsbekämpfung dienen. BMZ verstärkt Maßnahmen zur Krisenprävention. |
| 2000 | Einschnitte im BMZ-Haushalt. BMZ wählt erstmals „Schwerpunktpartnerländer“ und „Partnerländer“ aus (s. Tabelle 8). |
| 2001 | Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung wird vom BMZ vorbereitet und vom Kabinett verabschiedet. Armutsbekämpfung wird zur „überwölbenden Aufgabe deutscher Entwicklungspolitik“ erklärt. Nach dem 11. September erhält das BMZ die Verfügungsberechtigung über zusätzliche Mittel aus dem „Anti-Terror-Paket“ im Einzelplan 60. |
| 2002 | Die „Anti-Terror-Mittel“ werden für 2003 dem Einzelplan 23 zugeschlagen und führen trotz des ansonsten leicht gekürzten Ansatzes zu einer optischen Erhöhung des BMZ-Haushalts. Die Bundesregierung verpflichtet sich im März auf der EU-Konferenz in Barcelona, die deutsche ODA-Quote bis 2006 auf mindestens 0,33 Prozent zu erhöhen. |
| 2003 | Der Sondertitel zum Aktionsprogramm 2015 wird im Haushaltsentwurf für 2004 aufgelöst und in die „Instrumententitel umgesetzt“. |
| 2004 | BMZ und BMU veranstalten gemeinsam die Internationale Konferenz über erneuerbare Energien (<i>Renewables 2004</i>). BMZ kündigt Sonderfonds für erneuerbare Energien und Energieeffizienz an. |
| 2005 | Im Rahmen des Stufenplans der EU verpflichtet sich die Bundesregierung, die deutsche ODA bis 2010 auf 0,51 Prozent und bis 2015 auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens zu erhöhen. In Folge der Tsunami-Katastrophe im Indischen Ozean stellt die Bundesregierung zusätzliche 500 Mio. Euro für die Jahre 2005-2009 bereit. |
| 2006 | Deutsche ODA (2005) erreicht auf Grund der Anrechnungen von Schuldenerlassen für Irak und Nigeria historischen Höchststand von 9,9 Mrd. US-Dollar. BMZ startet nach Kritik im DAC-Prüfbericht für Deutschland Reform der staatlichen EZ-Institutionen. |

Tabelle 8: Partnerländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

(Stand: Juni 2006)

| Partnerländer | |
|---------------------------------------|---|
| Mittelmeer, Nah- und Mittelost | Ägypten, Algerien, Jemen, Jordanien, Marokko, Palästinensische Gebiete, Syrien, Tunesien |
| Europa | Türkei (bis voraussichtlich 2007/2008) |
| Afrika südlich der Sahara | Äthiopien, Benin, Burkina Faso, Burundi, Côte d'Ivoire, Eritrea, Ghana, Guinea, Kamerun, Kenia, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mali, Mosambik, Mauretanien, Namibia, Niger, Nigeria, Ruanda, Sambia, Senegal, Südafrika, Tansania, Tschad, Uganda |
| Asien und Ozeanien | Afghanistan, Bangladesh, China, Indien, Indonesien, Kambodscha, Laos, Mongolei, Nepal, Pakistan, Philippinen, Sri Lanka, Thailand (bis voraussichtlich 2006), Timor-Leste, Vietnam |
| Lateinamerika | Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dom. Republik, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Nicaragua, Paraguay, Peru |

| Potenzielle Partnerländer | |
|----------------------------------|---|
| Afrika südlich der Sahara | Angola, Kongo (DR), Sierra Leone, Simbabwe, Sudan, Togo |
| Asien und Ozeanien | Iran, Myanmar |
| Lateinamerika | Haiti |

| Transformländer | | |
|-------------------------------------|---------------------|---|
| MOE/NUS | Kaukasus-Initiative | Georgien, Armenien, Aserbaidschan |
| | Zentralasien | Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan |
| | Osteuropa | Weißrussland, Ukraine |
| Stabilitätspakt Südosteuropa | | Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Serbien und Montenegro, Kosovo, Republik Moldau, Bulgarien, Kroatien, Rumänien |

Quelle: BMZ (2006b).

Die Liste der **Partnerländer** der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist gegliedert in die drei Gruppen Partnerländer für umfassende deutsche Kooperation, Transformländer und Potenzielle Partnerländer.

Die bisherige Unterscheidung zwischen Schwerpunktländern und Partnerländern wurde 2006 abgeschafft.

Für die Ländergruppe der **Transformländer** wurden wegen der besonderen Bedingungen eigenständige entwicklungspolitische Konzepte entwickelt.

Mit den **Potenziellen Partnerländern** besteht zurzeit keine bzw. allenfalls eine punktuelle entwicklungspolitische Zusammenarbeit. Mit diesen Ländern hält das BMZ bei veränderten Rahmenbedingungen eine umfassende Zusammenarbeit grundsätzlich für wünschenswert.

**Tabelle 9:
Die 10 Hauptempfänger deutscher bilateraler EZ,
Rahmenplanung 2007**

(FZ- plus TZ-Zusagen, Soll-Werte in Mio €)

| Land | FZ | TZ | Summe |
|-----------------------------|-----------|-----------|--------------|
| 1 Serbien/Montenegro | 38,00 | 24,50 | 62,50 |
| 2 Indien | 43,00 | 16,00 | 59,00 |
| 3 China (VR) | 40,00 | 17,50 | 57,50 |
| 4 Palästinensische Gebiete | 37,50 | 5,00 | 42,50 |
| 5 Indonesien* | 24,00 | 14,00 | 38,00 |
| 6 Tansania | 31,50 | 5,50 | 37,00 |
| 7 Jemen* | 26,50 | 10,00 | 36,50 |
| 8 Mosambik* | 25,50 | 10,75 | 36,25 |
| 9 Afghanistan ⁵⁰ | 23,00 | 12,00 | 35,00 |
| 10 Pakistan | 25,00 | 5,00 | 30,00 |

Quelle: BMZ (2006f)

* Zweijahreszusage (aufgelistet sind 50 Prozent der Zusage)

⁵⁰ Zusätzlich werden 2007 für Afghanistan 30 Mio. Euro als Barmittel dem Auswärtigen Amt zugewiesen. Darüber hinaus werden bis zu 20 Mio. Euro als internationale Fondsverpflichtungen für Afghanistan zur Verfügung gestellt.

Kapitel 2

Budgetfinanzierung als Instrument der Armutsbekämpfung? Eine erste Zwischenbilanz aus zivilgesellschaftlicher Sicht

„Budgethilfe kann in vielen Ländern ein sehr sinnvolles Instrument der Entwicklungszusammenarbeit sein. Gegenüber der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit trägt sie zu mehr Eigenverantwortlichkeit des Empfängerlandes und damit zu einer höheren Wirksamkeit der Unterstützung bei.“⁵¹

Angesichts steigender Leistungen der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) weltweit ist die Diskussion um die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in den Mittelpunkt des entwicklungspolitischen Interesses gerückt (Vgl. Kapitel 1). So haben sich im März 2005 Geber- und Entwicklungsländer in der so genannten Paris-Erklärung der OECD dazu verpflichtet, „mehr, besser und schneller“ zu helfen. Die verbesserte Koordination, Harmonisierung und Wirkungsorientierung soll nicht nur auf Geberseite zu Veränderungen führen, sie erfordert auch Reformen im öffentlichen Finanzwesen vieler Entwicklungsländer. Programmorientierte Ansätze, insbesondere die allgemeine Budgetfinanzierung, sind der sichtbare Ausdruck der beabsichtigten Steigerung von Effektivität und Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit.

OECD-Geberländer leiten derzeit etwa fünf Milliarden US-Dollar – fünf Prozent ihrer Gesamt-ODA – direkt an die Haushalte der Entwicklungsländer weiter. Auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit beabsichtigt, in Zukunft deutlich mehr Mittel in Form direkter ungebundener oder sektoral bestimmter Beiträge zu den nationalen Haushalten der Partnerländer zu leisten. Das BMZ plant, ab sofort jährlich mindestens 300 Millionen Euro, zum gegenwärtigen Zeitpunkt etwa ein Drittel der Neuzusagen ihrer finanziellen Zusammenarbeit, im Rahmen der so genannten „Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung“ (PGF) zu vergeben. Bereits ab dem kommenden Jahr soll die Hälfte der deutschen ODA in Subsahara-Afrika im Rahmen programmorientierter Ansätze, einschließlich der allgemeinen Budgethilfe, erfolgen. Grund genug, dieses Instrument einer kritischen Analyse zu unterziehen. Der folgende Überblick stellt Budgethilfe als neues EZ-Instrument vor und untersucht das Für und Wider aus zivilgesellschaftlicher Perspektive. Dabei soll die Diskussion vor allem auf das Warum? und Wofür? sowie die durch Budgethilfe tatsächlich zu erzielenden Fortschritte bei der Armutsbekämpfung gelenkt werden. terre des hommes und Deutsche Welthungerhilfe möchten damit zu einer breiten öffentlichen Diskussion über diese neue Finanzierungsmodalität in der Bundesrepublik beitragen. Aus der Analyse der bisherigen Erfahrungen der internationalen Gebergemeinschaft mit der Budgetfinanzierung leiten terre des hommes und Deutsche Welthungerhilfe schließlich Handlungsempfehlungen für die deutsche Bundesregierung ab.

⁵¹ „Ein großer Schritt voran“. Interview mit Heidemarie Wieczorek-Zeul, aus E+Z, 12/2005

1. Mit der Lizenz zur Armutsbekämpfung? Konzept und Anspruch der Budgetfinanzierung

Formen und Ziele der Budgetfinanzierung

Das Konzept der Budgetfinanzierung an sich ist nicht neu. Als Reaktion auf die Schuldenkrise Mitte der 1980er Jahre vergab die Weltbank Strukturanpassungskredite, die, an starke wirtschaftspolitische Konditionalitäten geknüpft, eine Art multilaterale Budgetfinanzierung darstellten. Mitte der 1990er Jahre entwickelte die Weltbank dann als erster Geber programmorientierte Ansätze (Program Based Approaches - PBA), die so genannten Sector Wide Approaches (SWAs), die alsbald von anderen Gebern aufgenommen wurden. SWAs zielen auf die Unterstützung eines bestimmten Sektors durch eine Vielzahl von Finanzierungsmodalitäten, einschließlich der direkten Budgethilfe.⁵² Zentral für den SWAp-Ansatz sind die konsequente Berücksichtigung einer vereinbarten Sektorpolitik im jeweiligen Staatshaushalt des Empfängerlandes, die Betonung der Eigenverantwortung (Ownership), die Partizipation der lokalen Bevölkerung bei der Planung und Durchführung sowie eine intensivere Geberkoordination.⁵³

Moderne programmorientierte Ansätze basieren auf einer umfassenden Sektorstrategie, die einen kohärenten Politikrahmen vorgibt, die einheimischen Partner in die Steuerung einbindet, die Aktivitäten verschiedener Geber innerhalb des Sektors koordiniert, und die gemeinsame Umsetzungsmodalitäten sowie die stärkere Nutzung einheimischer Ressourcen umfasst. Sie ist damit ein koordinierter Ansatz einiger oder aller im Lande tätigen Geber zur Unterstützung nationaler Entwicklungsprogramme.

Programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit

Programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit gilt in der internationalen entwicklungspolitischen Diskussion der letzten Jahre als besonders effektive Form der Zusammenarbeit, um den internationalen Entwicklungszielen, einschließlich der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs), näher zu kommen. Die Programmorientierung der EZ beruht dabei auf vier Prinzipien⁵⁴:

- Eigenverantwortung (Ownership) und Führung (Leadership) des Programms durch das Entwicklungsland;
- ein einheitliches Entwicklungsprogramm mit einem gemeinsamen Budgetrahmen;
- Verstärkung der Geberkoordination und Harmonisierung der Verfahren;
- Anstrengungen zur verstärkten Nutzung der nationalen Verfahren und Instrumente, u.a. bei der Implementierung, dem öffentlichen Finanzmanagement, dem Monitoring und der Überprüfung (Evaluierung).

52 Koeberle et al. 2006:6

53 BMZ 2001

54 Klingebiel 2003

Erst bei der Kombination von Programmorientierung der EZ und gemeinsamen Finanzierungsmodalitäten im Sinne von Korb- oder Budgetfinanzierung handelt es sich um PGF. Dieser Begriff ist deshalb gut gewählt, weil er das spezifisch Neue des Konzepts deutlich macht. PGF kann – eher als EZ-Einzelvorbaben – zu einer substantiellen Verbesserung der nationalen Rahmenbedingungen und zur Überwindung der Probleme mangelnder Eigenverantwortung und zu geringer Eigenanstrengungen beitragen. Auch bietet PGF eine mögliche Antwort auf die Überforderung vieler Entwicklungsländer angesichts vielfältigster Konditionalitäten und Durchführungsvorschriften der internationalen Geber.⁵⁵ Dabei ist PGF nur eine Teilmenge breiter angelegter PBA-Konzepte, ohne die PGF im engeren Sinne nicht existieren kann.

Finanzierungsmodalitäten Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung

1. Projekt- oder Einzelfinanzierung innerhalb eines gemeinsamen Programms
2. Projekt- oder Einzelfinanzierung innerhalb einer gemeinsamen Politik (SWAp)
3. Korbfinanzierung, in Verantwortung der Geberseite
4. Korbfinanzierung, in gemeinsamer Verantwortung mit nationalen Regierungen
5. Budgetfinanzierung
 - a) Sektoral gebunden
 - b) Allgemeine / direkte Budgethilfe

Quelle: verändert nach Klingebiel (2003)

Das BMZ verbindet mit PGF insbesondere die Erwartungen, dass

- bei der Formulierung von Entwicklungsstrategien stärker partnerschaftlich vorgegangen, und damit mehr Eigenverantwortung gefördert und gefordert wird;
- Verfahrensvorschriften, Auflagen, Berichtspflichten und Durchführungsaufgaben auf Empfängerseite vereinheitlicht werden;
- Entwicklungsländer dadurch frei werdende Kapazitäten zur Stärkung ihrer Leistungsfähigkeit auf anderen Gebieten nutzen;
- Projekte und Programme durch verbesserte Koordinierung, Kohärenz und administrative Entlastung effektiver implementiert werden können; und
- die konzeptionelle Vielfalt der Geber oder gar Konkurrenz untereinander durch einen gemeinschaftlichen programmbezogenen Dialog der Gebergemeinschaft abgelöst werden.

Auch traditionelle Maßnahmen der Projekt- und Einzelfinanzierung können im PGF-Konzept enthalten sein, wenn sie konzeptionell und inhaltlich eng aufeinander abgestimmt und in ein kohärentes Gesamtprogramm integriert sind. In einer traditionellen projektbezogenen Kooperation, die stark von den Strukturen des jeweiligen Gebers bestimmt wird, ist es hingegen nicht oder nur eingeschränkt möglich, die genannten Prinzipien der Programmorientierung zu erfüllen.

⁵⁵ BMZ 2001

Die Bedeutung von PGF ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Sie gilt bei vielen Gebern als die effektivste Form der Entwicklungszusammenarbeit. OECD-Geberländer leiten derzeit etwa fünf Milliarden US-Dollar – fünf Prozent ihrer Gesamt-ODA – direkt an die Haushalte der Entwicklungsländer weiter (Vgl. auch Teil I).⁵⁶ PGF wird dabei verstärkt in Ländern und Regionen angewendet, die relativ stark von externen Finanztransfers abhängig sind. Dies gilt vor allem für Subsahara-Afrika.

Vielfalt der Begriffe

In der internationalen Entwicklungsdebatte ist allerdings eine gewisse Uneinheitlichkeit hinsichtlich des Sprachgebrauchs auffällig. Wesentliche Formen der programmorientierten EZ sind für das BMZ neben den SWaps die Poverty Reduction Support Credits (PRSC) der Weltbank sowie die direkte Haushaltshilfe (Budgethilfe). Davon trennt das BMZ den Begriff der „Gemeinschaftsfinanzierung“, der Korbfinanzierungen (basket financing) und so genannte Common Pool-Ansätze. Im Folgenden soll entsprechend des Sprachgebrauchs in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sowohl Korb- als auch Budgetfinanzierung unter PGF gefasst werden.

Budgetfinanzierung ist eine der möglichen Finanzierungsmodalitäten im Rahmen der PGF. Der Entwicklungsausschuss (DAC) der OECD definiert Budgetfinanzierung als *„eine Art der Finanzierung des Haushaltes des Partnerlandes durch den direkten Transfer von Finanzmitteln einer externen Geberinstitution an das Finanzministerium des Partnerlandes. Die zugewiesenen Finanzmittel werden in Übereinstimmung mit den Haushaltsvorschriften des Partners verwaltet.“*⁵⁷ Das britische Entwicklungsministerium DFID fasst unter Poverty Reduction Budget Support (PRBS) finanzielle Kooperationen, die ein Regierungsprogramm in den Bereichen Wachstum, Armutsbekämpfung, Fiskalreform und Institutionenaufbau (vor allem im Bereich der Haushaltsführung) unterstützen. Im Rahmen von PRBS werden die EZ-Mittel direkt an die oberste Finanzverwaltung überwiesen, die diese entsprechend ihrer eigenen Verwaltungs-, Beschaffungs- und Rechnungslegungsvorgaben verwendet.⁵⁸ Bei der Budgetfinanzierung muss zudem zwischen sektoraler und allgemeiner Budgethilfe unterschieden werden.⁵⁹ Bei der restriktiveren Form der sektoralen Budgetfinanzierung werden die in den Haushalt eingezahlten Gebermittel für die Verwendung in einem bestimmten Sektor reserviert (Earmarking), während dies bei der allgemeinen Budgetfinanzierung nicht der Fall ist.⁶⁰

⁵⁶ Vgl. OECD 2005

⁵⁷ OECD 2006: 26

⁵⁸ DFID 2004

⁵⁹ Synonym mit dem hier ausschließlich verwendeten Begriff der allgemeinen Budgethilfe (General Budget Support-GBS) werden in der Literatur austauschbar auch „Allgemeine Partnerschafts-Budgethilfe“ (Partnership General Budget Support-PGBS), „Makroökonomische Hilfe“ (Macro Support), „Neue allgemeine Budgethilfe“ (New General Budget Support-NGBS), „Armutsbekämpfungs-Budgethilfe“ (Poverty Reduction General Budget Support-PRBS) und Budgethilfen durch Gebergruppen (Multi Donor Budget Support-MDBS) verwendet.

⁶⁰ Die Entscheidung über die Verwendung sektoral gebundener Budgetfinanzierung ist uneinheitlich, sie wird in einigen Fällen den zuständigen Fachministerien auf der Basis einer Sektorstrategie überlassen, in anderen Fällen werden die Mittel unter strenger Geberkontrolle nur für spezifische Programme oder Projekte innerhalb eines Sektors freigegeben (Vgl. Schäfer 2004). Auf Grund der Konzentration der vorliegenden Analyse auf den politischen Rahmen für Haushaltshilfen und die aus den bisherigen Erfahrungen mit Budget-

Strukturanpassung und Entwicklung von unten?

Im Rahmen der Budgetfinanzierung werden die Gebermittel also über das nationale Budget des Empfängerlandes abgewickelt. Im Extremfall geschieht dies ohne spezifische Zweckbindung und Einzelverwendungsnachweise. Aus wirtschaftspolitischer Sicht handelt es sich bei Budgethilfen, wie bei den direkten Finanztransfers durch die Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) im Rahmen der „Strukturanpassungsprogramme“ (SAP) der 1980er und 1990er Jahre, um ein weiteres Instrument zur Unterstützung der Zahlungsbilanz einer Entwicklungsökonomie. Der Unterschied liegt in der Absicht, die den Finanztransfers zugrunde liegt. Im Vergleich zur klassischen Strukturanpassung, die der Stützung der Zahlungsbilanzen durch den Transfer konvertibler Währungen zur Ankurbelung von Importen und der Bedienung ausländischer Schulden dienen sollte, besitzt die direkte Budgethilfe weitere gesteckte Ziele. Sie ist darauf ausgerichtet, staatliche Ausgaben in den entwicklungspolitisch relevanten Kernsektoren zu unterstützen. Dies soll insbesondere der Armutsbekämpfung und der Verwirklichung der MDGs dienen. Damit einher ging seit Ende der 1990er Jahre ein politischer Wechsel der konzeptionellen Grundlage der EZ von den die SAPs begleitenden einseitig gesetzten makroökonomischen Konditionalitäten hin zu nationalen Entwicklungsstrategien und den, zumindest in ihrer Konzeption partnerschaftlich aufgebauten, Armutsbekämpfungsstrategien (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSPs).

Budgethilfe ist – zumindest in der Konzeption – eine Schnittmenge zwischen einem traditionell makroökonomischen und einem basisbezogenen Konzept von Entwicklung.⁶¹ Die mittlerweile in den meisten Entwicklungsländern übliche Erfassung der herkömmlichen Projektfinanzierung im Entwicklungshaushalt (development budget) ist demgegenüber noch keine Budgetfinanzierung, da Zahlung, Abwicklung und Kontrolle weiterhin außerhalb der nationalen Haushaltsverfahren erfolgen.

Stärken der allgemeinen Budgetfinanzierung

Der allgemeinen Budgetfinanzierung werden von ihren Befürwortern ähnliche potentielle Vorteile zugeschrieben wie den programmorientierten Ansätzen. Teilweise gehen die Erwartungen noch über andere Instrumente der PGF hinaus. Sie erscheint als Königsweg aus einer ob ihrer Neigung zur Projektzusammenarbeit andauernd gescholtenen Entwicklungszusammenarbeit, die in Deutschland zudem in technische und finanzielle Zusammenarbeit mit ihren jeweiligen Durchführungsstrukturen aufgeteilt ist. Abgesehen davon, dass Budgetfinanzierung zu mehr makroökonomischer Stabilität, wirtschaftlichem Wachstum und einer effektiveren Armutsbekämpfung beitragen soll, sollen damit die Transaktionskosten gesenkt, die Zusammenarbeit der Gebergemeinschaft erleichtert und die Planbarkeit der Mittelflüsse verbessert werden. Budgethilfen könnten außerdem dazu beitragen, Allokationsentscheidungen in nationalen Haushaltsverfahren zu Gunsten (oder zu Lasten) von sozialen Grunddienstleistungen, der öffentlichen Verwaltungen oder auch des Militärhaushaltes zu beeinflussen. Schließlich soll die Unterstützung der

hilfe erwachsenden Herausforderungen kann sektoral gewährte Budgetfinanzierung hier nicht vertieft behandelt werden. Für eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Erfahrungen und technischen Details dieses an Bedeutung gewinnenden EZ-Instruments sei auf die Bibliographie im Anhang verwiesen, u.a.

OECD 2006, Kapitel 4.

61 Hauck et al. 2005: 4

Haushaltssysteme die institutionelle Entwicklung fördern und ihre Rechenschaftspflicht stärken.⁶² Dahinter steckt letztlich der Gedanke, dass ehrgeizige Entwicklungsziele nur auf der Basis von funktionierenden staatlichen Strukturen erreicht werden können. Die Formulierung von ehrgeizigen Armutsbekämpfungsstrategien hat zudem in immer mehr Entwicklungsländern zu einer Intensivierung des Politikdialogs zwischen den Entwicklungspartnern über die Rahmenbedingungen für erfolgreiche Entwicklungsprozesse beigetragen. Budgethilfe ist aber auch selektiv, indem Geber ihre Anstrengungen auf diejenigen Staaten konzentrieren, die bereits ein „gutes politisches Umfeld“ hergestellt haben.⁶³

Die Erwartungen an Budgetfinanzierung sind angesichts der gemischten Erfahrungen mit vergangenen Strukturanpassungsprogrammen und der Unüberschaubarkeit konventioneller Projektzusammenarbeit hochgesteckt.⁶⁴ Dazu zählen insbesondere die:

- **Stärkung der Eigenverantwortung** und der Nachhaltigkeit von makroökonomischen Reformprozessen;
- **Intensivierung des Politikdialogs** zwischen den Entwicklungspartnern durch die Thematisierung übergreifender Politikfelder;
- **Erhöhung der Effizienz** durch nachhaltige und umfassende Senkung der Transaktionskosten auf Geber- und Nehmerseite, insbesondere durch die Bildung gemeinschaftlicher Finanzierungspakete und die Vereinheitlichung der Auszahlungs- und Abrechnungsmodalitäten innerhalb der Gebergemeinschaft;
- **Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung**, da Budgethilfen zugleich Voraussetzung und Folge von Reformen in den öffentlichen Verwaltungen sind;
- **Verbesserung der Voraussagbarkeit der Finanztransfers** und damit Unterstützung nationaler Planungs- und Allokationsprozesse durch verbesserte Planungssicherheit;
- **Stärkung einer umfassenden und regelmäßigen staatlichen Rechenschaftspflicht** gegenüber den demokratischen Kontrollorganen, sowohl intern gegenüber Parlamenten, öffentlichen Aufsichtsbehörden und Steuerzahlern als auch extern gegenüber den Geberregierungen;
- **bessere Partnerausrichtung (Alignment)** eigener und externer Entwicklungsressourcen. Fragen der Geberkoordinierung werden so vereinfacht;
- **verstärkte Ausrichtung der EZ auf mittelfristige Ergebnisse und Wirkungen** statt dominanzgebergesteuerter Prioritäten und kurzfristiger Initiativen.

62 OECD 2006: 26

63 Die Weltbank neigt dazu, PRSCs an Länder mit guter und transparenter Regierungsführung, einer offenen Marktwirtschaft, umfassenden Strukturreformkonzepten und einer umfassenden sozialpolitischen Agenda zu vergeben. Auch die strategischen Richtlinien für die Weltbank-Tochter International Development Association (IDA) sehen die Budgethilfen in Form von PRSCs überwiegend für Empfänger mit hoher Erfolgsquote vor (Vgl. Koeberle et al. 2006: 15).

64 Koeberle et al. 2006: 7, Hauck et al. 2004: 5

Lehren aus der Vergangenheit

Budgethilfe ist grundsätzlich daran geknüpft, dass das Empfängerland die Prinzipien einer guten und transparenten Regierungs- und Verwaltungsführung (Good Governance) erfüllt, eine eigene Entwicklungsstrategie zur Armutsbekämpfung erarbeitet hat und diese auch in nationale Politik umsetzt. Die Bundesregierung knüpft wie die Mehrzahl der Geber die Vergabe von Budgethilfen besonders eng an Good Governance-Vorgaben in Empfängerländern: *„Budgethilfe wird nur bei guter Regierungsführung gewährt“*.⁶⁵ Damit rückt Budgethilfe den Staat als zentralen Akteur für Entwicklung wieder in den Mittelpunkt, der in seiner Verantwortung nicht durch private Akteure oder die Zivilgesellschaft ersetzt werden kann. Moderne Budgethilfekonzepte sind aber auch – zumindest in der Theorie – stärker als die Strukturanpassungsprogramme der 1990er Jahre auf die tatsächliche Verbesserung der Lebenssituation benachteiligter und marginalisierter Bevölkerungsgruppen ausgerichtet. Durch die Konzentration auf die Verbesserung der Versorgung im Bereich sozialer Grunddienste und konkrete Fortschritte bei der Armutsbekämpfung reflektieren sie die Erfahrungen der Geber und der Empfänger mit den Strukturanpassungshilfen vergangener Zeiten.

Solides Finanzmanagement als Voraussetzung

Die Bereitschaft von Gebern, einzelnen Entwicklungsländern Budgethilfe zu gewähren, ist neben diesen grundsätzlichen Überlegungen an eine Reihe formaler Voraussetzungen für ihre Effektivität geknüpft.⁶⁶

- Kompetenz nationaler Entscheidungsträger in der Politikformulierung;
- wirksamer politischer Dialog;
- Strategiebildung und nationale Entwicklungsplanung;
- Einhaltung von Mindeststandards im öffentlichen Finanzmanagement und bei der Rechenschaftslegung auf allen Verwaltungsebenen;
- Bereitschaft zur Kooperation und Reform des öffentlichen Finanzwesens;
- Entwicklung geeigneter Monitoring- und Evaluierungsinstrumente.

Die wichtigsten Budgethilfegeber wenden explizit oder implizit diese Kriterien an. Die Wirksamkeit der Haushaltszuschüsse ist dabei entscheidend von der Qualität des öffentlichen Budgetmanagements und der Fähigkeit der nationalen Verwaltungen abhängig, die Mittel effektiv und effizient einzusetzen. Unzureichende Planungs- und Ausführungskapazitäten sowie eine mangelhafte interne und externe Kontrolle der Haushaltsführung erhöhen die mit Budgethilfen verbundenen treuhänderischen Risiken⁶⁷ auf Geberseite.⁶⁸ Um der Kritik am Bild des steigenden Anteils der *„Mittel für Entwicklungszusammenarbeit, die unkontrolliert über direkte Budgethilfe hinausgeblasen werden“*⁶⁹, zu begegnen, führen

⁶⁵ „Gemeinsam für Deutschland - Mit Mut und Menschlichkeit“ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11.11.2005: 140

⁶⁶ Koeberle 2006

⁶⁷ Treuhänderische Risiken entstehen, wenn die Budgetfinanzierung nicht oder nicht effizient genug für die vereinbarten Ziele eingesetzt wird, oder wenn sie durch Korruption veruntreut wird.

⁶⁸ Leiderer 2004

⁶⁹ So der entwicklungspolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Dr. Christian Ruck, in der 129. Sitzung des Deutschen Bundestages am 30.09.2004

Geber umfangreiche ex ante-Kontrollen durch. Eine Reihe von Instrumenten von IWF und Weltbank werden derzeit – einzeln oder in Kombination – zur Einschätzung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Finanzsysteme in Entwicklungsländern herangezogen.⁷⁰ Diese Instrumente zur Analyse und Steuerung von öffentlichen Ausgaben decken eine Vielzahl von Teilbereichen der öffentlichen Haushaltsführung ab, stehen aber auf Grund ihres politischen Charakters zunehmend in der Kritik. Zudem belasten die mangelnde Abstimmung der einzelnen Instrumente und die schlechte Koordination untereinander die knappen Verwaltungskapazitäten in den Entwicklungsländern. Harmonisierungsbestrebungen sind bereits im Gange, sowohl im Entwicklungsausschuss der OECD als auch im Rahmen des bereits 2001 gegründeten Public Expenditure Financial Accountability (PEFA) Programms. Ziel der Bemühungen ist es, eine realistische Bewertung der öffentlichen Haushaltssysteme und Vorschläge für langfristige Reformen und die Stärkung der Verwaltungskapazitäten zu erarbeiten. Um die Vorhersagbarkeit zu erhöhen und Schwankungen in den Mittelzuflüssen zu reduzieren, gewähren viele Geber Budgetfinanzierungen im Rahmen mehrjähriger Übereinkünfte mit den Empfängerländern.⁷¹

Die Europäische Union – Vorreiter in Sachen Budgethilfe

Die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union (EU) hat im Jahr 2005 mit dem „Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik“ eine umfassende programmatische Neuausrichtung erhalten (Vgl. auch Teil I). Diese Übereinkunft stellt die Armutsbekämpfung, die Umsetzung der MDGs und anderer internationaler Entwicklungsziele sowie den Kampf gegen den internationalen Terrorismus in den Mittelpunkt des entwicklungspolitischen Handelns der EU und ihrer 25 Mitgliedsstaaten. Diese konzeptionelle Erneuerung an Kopf und Gliedern geht einher mit der Fortführung der auf Grund starker Kritik an der Durchführung europäischer EZ im Jahr 2000 eingeleiteten Verwaltungsreformen. Die EU gibt in ihrer entwicklungspolitischen Grundsatzzstrategie dem Willen Ausdruck, die Entwicklungskonzepte der Entwicklungsländer selbst zu unterstützen und als handlungsleitend zu begreifen: *„Die Gemeinschaftsunterstützung sollte in allen ihren Formen – Projekt, sektorbezogenes Programm, sektorbezogene oder allgemeine Haushaltsunterstützung – die Strategien zur Armutsbekämpfung oder gleichwertige Strategien der Partnerländer unterstützen. Die Entscheidung über die für jedes Land am besten geeigneten Modalitäten der Gemeinschaftshilfe wird im Rahmen des Programmierungszyklus erfolgen, der immer stärker auf die Formulierung der sektorbezogenen Politiken sowie die Aufstellung und den Vollzug der nationalen Haushalte abgestimmt sein muss.“*⁷²

Folglich hat die EU ihre Entwicklungszusammenarbeit in den letzten Jahren in erheblichem Maße auf Budgetfinanzierungen und andere Instrumente der Gemeinschaftsfinan-

⁷⁰ Dazu zählen insbesondere die *Public Expenditure Reviews* (PER), *Medium-Term Expenditure Frameworks* (MTEF), die *Country Financial Accountability Assessments* (CFAA), der *Country and Institutional Assessment Index* (CPIA) und der *Country Procurement Assessment Reviews* (CPAR) der Weltbank sowie die IWF-erstellten *Reports on the Observance of Standards and Codes* (ROSC) (Vgl. auch Leiderer 2004).

⁷¹ Der Bewilligungszeitraum der *Concessional Financial Assistance* des IWF im Rahmen der PRGF deckt ebenso wie die Budgethilfeprogramme der EU laufen in der Regel.

⁷² Vgl. Europäische Union 2005

zierung konzentriert.⁷³ Bereits Mitte der 1990er Jahre folgte die EU in einigen Ländern dem neuen internationalen Trend zu einer stärker armutsorientierten Form makroökonomischer Unterstützung.⁷⁴ Wie kein anderer Geber bevorzugt die EU seit Anfang 2000 die allgemeine und sektorale Budgethilfe als Instrument gemeinschaftlicher EZ. *„Wenn die Verhältnisse es zulassen, ist als Modalität für die Unterstützung von Wirtschafts- und Steuerreformen und die Umsetzung der Strategien der Armutsbekämpfung vorzugsweise die Haushaltsunterstützung für spezifische Sektoren oder das allgemeine öffentliche Ausgabenprogramm zu wählen. [...] Für solche Programme wird normalerweise die Unterstützung der internationalen Finanzinstitutionen erforderlich sein, mit denen die Gemeinschaft ihre Unterstützung koordinieren wird.“*⁷⁵

Die EU hat als erster Geber im Jahr 2002 Richtlinien für die Gewährung von Budgethilfe⁷⁶ formuliert und sich kürzlich verpflichtet, die Hälfte der zwischenstaatlichen Finanztransfers als PGF abzuwickeln. Budgethilfe wird demzufolge typischerweise für drei Jahre gewährt und in Form fester und variabler Tranchen direkt auf das Konto des Finanzministeriums bei der Zentralbank des betreffenden Landes überwiesen. Zahlungen erfolgen in vier Schritten: Zunächst werden die politischen Ziele in indikativen Vereinbarungen festgelegt, dann globale und bilaterale (darunter Verträge mit Dritten über Projektzusammenarbeit) Zahlungsverpflichtungen unterzeichnet und schließlich die Transfers durchgeführt.

EU-Budgethilfe für die AKP-Staaten

Die rechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Budgethilfe sind in den entwicklungspolitischen Rahmenabkommen der EU mit den AKP-Staaten (Cotonou-Abkommen) und den Mittelmeeranrainern (MEDA-2-Verordnung) definiert. Für asiatische und lateinamerikanische Staaten (ALA) gilt eine entsprechende Ratsempfehlung.⁷⁸ Das Abkommen von Cotonou aus dem Jahr 2000 steht dabei exemplarisch für die Neuausrichtung der europäischen EZ auf direkte Budgetfinanzierung zur Unterstützung makroökonomischer oder sektoraler Reformen in den 78 Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP-Staaten). Dieser Wechsel ist begleitet von einer paradigmatischen Neuausrichtung der Kooperation, die neben der Ausrichtung auf Armutsbekämpfung nationale Entwicklungskonzepte (Länderstrategiepapiere), möglichst in Anlehnung an existierende PRSPs, und die umfassende Beteiligung nichtstaatlicher Akteure umfasst.⁷⁹ Das Abkommen von Cotonou enthält klare Vorgaben zur Bereitstellung von Budgetfinanzierung an die AKP-Staaten: *„Direkte Haushaltszuschüsse zur Unterstützung gesamtwirtschaftlicher oder sektorbezogener Reformen werden gewährt, sofern die Verwaltung der*

⁷³ Vgl. Europäische Kommission 2004a

⁷⁴ Mit der Unterzeichnung des Lomé IV-Abkommens im Jahr 1995 wurde die bisherige Strukturanpassung in den Ländern mit einer frei konvertierbaren Währung in direkte Budgetfinanzierung überführt.

⁷⁵ VGL. Europäische Union 2005

⁷⁶ Allgemeine Budgethilfen bilden mit klassischer Projektfinanzierung und Unterstützungsprogrammen für Sektorpolitiken (*sector policy support programmes*–SPSPs) die drei EZ-Finanzierungsmodalitäten der EU (Vgl. Europäische Kommission 2002).

⁷⁷ OECD 2005

⁷⁸ Schmidt 2005: 25

⁷⁹ Hauck et al. 2006

öffentlichen Ausgaben hinreichend transparent, verantwortungsvoll und effizient ist; sofern eine genau definierte Gesamtwirtschaftspolitik oder sektorbezogene Politik besteht, die von dem Land selbst festgelegt wurde und der die wichtigsten Geber zugestimmt haben; und sofern das öffentliche Beschaffungswesen offen und transparent ist.“⁸⁰ Da diese Bedingungen einerseits in kaum einem der AKP-Staaten hinreichend erfüllt sein dürften, sie andererseits aber erhebliche Interpretationsspielräume lassen, wird ein prozessorientierter Ansatz in den Mittelpunkt der Strukturanpassungs-Budgethilfen gerückt:⁸¹ „Die AKP-Staaten, die Reformprogramme durchführen, die zumindest von den wichtigsten multilateralen Gebern anerkannt und unterstützt werden oder mit ihnen vereinbart worden sind, [...] erfüllen automatisch die Voraussetzungen für die Anpassungshilfe. Die Unterstützung für die Strukturanpassung wird flexibel in Form von sektorbezogenen und allgemeinen Einfuhrprogrammen oder Haushaltszuschüssen bereitgestellt.“⁸²

Basierend auf diesen Vorgaben muss ein AKP-Staat die folgenden Bedingungen erfüllen⁸³, um Budgethilfe zu erhalten:

- ein **makroökonomisches Reformprogramm** ist verabschiedet und wird umgesetzt (alternativ qualifizieren auch Programme, die zwar mit den IFIs abgestimmt sind, aber nicht von ihnen finanziert werden);
- die **Vorhaben der Gebergemeinschaft und Partnerregierungen sind aufeinander abgestimmt**, Geber verwenden einheitliche Auszahlungsmodalitäten;
- ein **PRSP oder eine vergleichbare nationale Armutsbekämpfungsstrategie** (zum Beispiel ein Länderstrategiepapier) wird implementiert;
- die Regierung zeigt **einen klaren Willen zur Reform** und Verbesserung ihres öffentlichen Finanzmanagementsystems und besitzt die dafür nötigen Umsetzungskapazitäten;
- das öffentliche Haushaltswesen verfügt über **ausreichende und funktionierende Rechenschaftsinstrumente** gegenüber Parlament und Zivilgesellschaft;
- Fortschritte werden anhand eines Katalogs von **Leistungsindikatoren und Verfahrenskonditionalitäten** gemessen, der zwischen den Gebern abgestimmt ist.

PRBS – Die Budgethilfe der Weltbank

Die Weltbank leistet seit Frühjahr 2001⁸⁴ Budgetfinanzierung im Rahmen von PRSCs mit dem Ziel, Strategien zur Armutsbekämpfung und die damit verbundenen strukturellen und sozialen Reformen zu unterstützen.⁸⁵ Sie sind an messbare Fortschritte bei der Umsetzung des PRSPs gebunden und werden jeweils für eine Dreijahresphase bewilligt. Um

80 Art. 61, Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliederstaaten andererseits, unterzeichnet am 1. Juli 2000 in Cotonou.

81 edb., Art 19(1) und Art. 20

82 edb., Art 69(4) und 69(5), Vgl. dazu die Auswahlkriterien in Art. 67

83 Vgl. Hauck et al. 2005: 6; Schmidt 2005: 26. Bei der Bereitstellung einer direkten Haushaltsunterstützung werden die Praktiken der OECD/DAC-Leitlinien zur Haushaltsunterstützung beachtet, insbesondere hinsichtlich der Anpassung an nationale Verfahren, der Koordinierung und der Bedingungen.

84 Als erstem Land wurden Uganda im Juni 2001 150 Millionen US-Dollar als PRSC zugesagt.

85 Vgl. Koeberle et al. 2006: 47-80

die PRSP-Vorgaben für die Budgethilfe operationalisierbar zu machen, verhandelt die Bank zusammen mit den Regierungen und anderen Gebern jahresbezogene *Mid Term Operational Plans (PRSC-Matrices)*, die spezifische Politikmaßnahmen umfassen. In mehreren PRSC-Empfängerländern, darunter Nicaragua, Uganda und Vietnam, bilden diese Pläne die Grundlage für die Budgethilfe bilateraler Geber. In anderen Ländern, darunter Äthiopien, Ghana, die Kapverden, Mosambik oder Tansania, ist die PRSC-Matrix identisch mit oder Teil einer gemeinschaftlichen Gebermatrix aller Budgethilfeegeber, des so genannten *Performance Assessment Frameworks (PAF)*. Die Erfahrungen mit den Planungsgrundlagen der Budgethilfe sind vielfach ähnlich: Jährliche Zielvorgaben müssen auf Grund ihres Fehlens in den meisten PRSP-Dokumenten erst mit den Regierungen der Empfängerländer ausgehandelt werden.

Die deutsche Budgetfinanzierung

Budgethilfe hat sich in der Praxis nahezu zu einem regulären Instrument der deutschen EZ entwickelt. Kurz nach Regierungsantritt der Großen Koalition bekräftigte die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Heidemarie Wieczorek-Zeul die Bedeutung der Budgethilfe deutlich: *„Da, wo es verantwortliche Regierungsführung gibt, ist es auch verantwortbar, Budgethilfe zu gewähren“*⁸⁶. *Dass es eine Tendenz gibt, international stärker Budgetfinanzierung zu machen, ist unverkennbar. Es nimmt den Entwicklungsländern zum Beispiel die Last, die unterschiedlichen Hilfsangebote aufwändig koordinieren zu müssen. Dass es andererseits in Staaten, in denen es nur wenig handlungsfähige Strukturen gibt, besser ist, in einzelnen Bereichen und Sektoren tätig zu sein - das halte ich für die richtige Linie.*⁸⁷ Die entwicklungspolitische Konzeption der deutschen PGF beruht auf einer breiten Palette von Instrumenten, die neben allgemeiner und sektoraler Budgethilfe auch Finanzbeiträge umfassen, die auf haushaltsexterne Sonderkonten (Korbfinanzierung) fließen.

Trotz anhaltender Skepsis in Teilen des entwicklungspolitischen Akteursfeldes ist die Bedeutung der Budgethilfe im BMZ in letzter Zeit deutlich gestiegen. Neben der traditionellen Projektfinanzierung, die 2004 etwa 60 Prozent der deutschen EZ ausmachte, wurden bereits 20 Prozent als Budgetfinanzierung und weitere zwölf Prozent als Korbfinanzierungen vergeben, Tendenz steigend.⁸⁸ Das BMZ sieht für deutsche Budgetfinanzierung konzeptionell bisher nur die Kofinanzierung von PRSCs der Weltbank vor.⁸⁹ Eine darüber hinausgehende bilaterale Beteiligung an allgemeiner Budgethilfe, auch im Kontext von nationalen Gebergruppen (und der EU), ohne enge PRSC-Anbindung ist bisher nicht vorgesehen, aber im Rahmen einer Einzelfallgenehmigung durch das BMF prinzipiell möglich. Sie werden aber in der Praxis der vergangenen Jahre zunehmend als die stra-

⁸⁶ Die Bewertung entwicklungsorientierter Regierungsführung erfolgt nach dem neuen, erweiterten Kriterienkatalog des BMZ unter Festlegung qualitativer Mindestbewertungen in fünf Dimensionen: Armutsorientierung und Politikgestaltung, Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, staatliche Leistungsfähigkeit sowie Kooperation innerhalb der Staatengemeinschaften. Eine PGF-Vergabe setzt ein mittleres Durchschnittsniveau bei gleichzeitig positiver Gesamtrendenz in allen Kriterien voraus.

⁸⁷ Die Erkenntnis globaler Verantwortung ist gewachsen. Interview mit Heidemarie Wieczorek-Zeul, aus eins: Entwicklungspolitik, 1-2 2006

⁸⁸ Vgl. BMZ 2004

⁸⁹ BMZ 2001

tegisch sinnvollere entwicklungspolitische Lösung empfunden.⁹⁰ Die derzeit gültigen EZ-Leitlinien setzen einer breiteren deutschen Beteiligung an Budgethilfe und andere PGF-Maßnahmen enge administrative Grenzen⁹¹, werden aber derzeit hinsichtlich ihrer Ziele, Kriterien und Grundprinzipien neu konzipiert. Für eine Reform und Flexibilisierung müssen neben dem Bundesministerium für Finanzen allerdings auch der Bundestag gewonnen werden⁹².

Der Neukonzeption zufolge zielt die deutsche PGF darauf ab, einen wirksamen Beitrag zur Erreichung der MDGs im Empfängerland zu leisten und im Sinne der Pariser Erklärung zur Steigerung der Wirksamkeit und Effizienz der deutschen EZ beizutragen. Zudem sollen Anreize für eine stärker entwicklungsorientierte Regierungsführung, eine Stärkung der demokratischen Gesellschaftsstruktur und zur Umsetzung der Menschenrechte geschaffen werden. Demnach werden für die künftige Budgethilfe die folgenden Grundsätze gelten:

- Budgetfinanzierung ersetzt nicht die projektbezogene EZ. Sie erweitert das EZ-Instrumentarium, um zur Optimierung und Risikostreuung innerhalb eines Länderportfolios beizutragen;
- die deutsche Budgethilfe ist harmonisiert und wird multilateral eingebettet. Sie orientiert sich an den heimischen Haushaltsverfahren, wird nur gemeinsam mit anderen Gebern gewährt und ist an einer mit dem Empfänger ausgehandelten Zielmatrix ausgerichtet;
- deutsche Budgethilfe ist planbar und langfristig orientiert. Sie zielt darauf ab, komplexe Reformprozesse langfristig zu unterstützen, anstatt kurzfristig die politische Einflussnahme zu erhöhen;
- Reform unterstützende statt Reform erzwingende Konditionalitäten. Die Auszahlungskonditionalitäten sollen weitgehend auf politische Vorgaben verzichten und durch gemeinsam vereinbarte Ziele, Indikatoren und Zeithorizonte positive Reformanreize schaffen;
- die Zielländer werden nach anspruchsvollen, aber realistischen Mindestkriterien ausgewählt. Die deutsche Budgethilfe zielt auf reformbereite Niedrigeinkommensländer mit entwicklungsorientierter Regierungsführung, soll aber zugleich für Länder mit fragiler Staatlichkeit offen sein;
- bei einer Verschlechterung des politischen Rahmens gelten abgestufte Reaktionsmechanismen, die im Sinne der Planungssicherheit der heimischen Haushaltsführung eine Politik der Alles-oder-Nichts-Auszahlungen vermeiden helfen.

Die Auswahl des PGF-Finanzierungsmodus soll abhängig vom Länderkontext, der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Finanzmanagements und der Haushaltskonsistenz erfolgen. Demzufolge soll Korbfinanzierung bei hohen treuhänderischen Risiken als Einstieg in die Budgetfinanzierung gewährt werden. Sektorale Budgethilfe kann langfristig komplementär zur allgemeinen Budgethilfe gewährt werden, um eine stärkere themati-

90 BMZ 2003

91 Die EZ-Leitlinien legen zum Beispiel fest, dass laufende Kosten vom Empfänger zu tragen sind und deutsche Investitionsstrukturförderungen an die Finanzierung von Importen gebunden ist (Vgl. BMZ 1999).

92 Eine Anpassung der PGF-Leitlinien ist schon deshalb nötig, weil derzeit das Bundesministerium für Finanzen jede Budgethilfeentscheidung im Einzelfall genehmigen muss.

sche Fokussierung der EZ zu erreichen. Inhaltlich strebt das BMZ die Entwicklung eines eigenen PGF-Profiles an, um die Sichtbarkeit der deutschen Budgethilfe auch in Gebergruppen zu gewährleisten. Dazu gehört ein länderbezogener Schwerpunktsektor, in dem das BMZ der führende Geber ist, sowie ein thematisches Querschnittsprofil in den Bereichen öffentliches Finanzmanagement⁹³ und Privatsektorentwicklung für alle PGF-Empfänger.

Programmorientierte Ansätze, darunter die allgemeine und sektoral gebundene Budgetfinanzierung, gelten aus Gebersicht derzeit als die effektivste Form der Entwicklungszusammenarbeit, da sie die Eigenverantwortung der Entwicklungsländer stärken, zur Harmonisierung der Geberaktivitäten beitragen, die ODA-Mittel in die öffentliche Haushaltsplanung der Empfänger integrieren (Entwicklungshaushalt) und nationale Entwicklungsstrategien und -instrumente stärken sollen. Budgetfinanzierung erscheint demnach als ein Treffpunkt von traditionellen, auf makroökonomische Reformen zielenden, Interventionen mit neueren Konzepten, die Ownership und die Stärkung eigenverantwortlicher Entwicklungsstrategien propagieren.

⁹³ Die Profilt Themen im Bereich öffentlicher Finanzverwaltung umfassen die staatliche Einnahmen- und Steuerpolitik, *Gender Responsive Budgetting*, die Dezentralisierung der Steuerverwaltung sowie die Stärken der Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe und Parlamente. Im Privatsektor gehören dazu Infrastrukturinvestitionen der EZ sowie der politische Dialog.

2. Erwartungen erfüllt? Die Wirklichkeit der Budgetfinanzierung

Internationale Budgetfinanzierung in Zahlen

Die Weltbank ist der größte internationale Geber für Budgethilfen. Sie hat im Zeitraum von 2001 bis 2005 3,3 Milliarden US-Dollar für 38 PRSCs in 22 Entwicklungsländern

PRSC-Länder und Zahlungsverpflichtungen der Weltbank 2001 - 2005

(in Millionen US-Dollar)

| Land | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Gesamt | Anteil (%) |
|----------------------------------|--------------|------------|------------|------------|-----------|--------------|------------|
| Afrika | | | | | | | |
| Uganda | 150 | 150 | 150 | 150 | | 600 | 18 |
| Tansania | 132 | 150 | | | | 282 | 9 |
| Burkina Faso | 45 | 35 | 50 | 60 | 60 | 250 | 8 |
| Äthiopien | 120 | 130 | | | | 250 | 8 |
| Ghana | 125 | 125 | | | | 250 | 8 |
| Madagaskar | 125 | | | | | 125 | 4 |
| Ruanda | 65 | | | | | 65 | 2 |
| Mosambik | 60 | | | | | 60 | 2 |
| Benin | 20 | 30 | | | | 50 | 2 |
| Senegal | 30 | | | | | 30 | 1 |
| Kapverden | 15 | | | | | 15 | 0,5 |
| Ostasien und Pazifik | | | | | | | |
| Vietnam | 250 | 100 | 100 | 100 | | 550 | 17 |
| Laos | 10 | | | | | 10 | 0,3 |
| Europa und Zentralasien | | | | | | | |
| Albanien | 20 | 18 | 10 | | | 48 | 1 |
| Armenien | 20 | | | | | 20 | 1 |
| Aserbeidschan | 20 | | | | | 20 | 1 |
| Lateinamerika und Karibik | | | | | | | |
| Nicaragua | 70 | | | | | 70 | 2 |
| Honduras | 59 | | | | | 59 | 2 |
| Guyana | 12 | | | | | 12 | 0,4 |
| Südost-Asien | | | | | | | |
| Pakistan | 300 | | | | | 300 | 9 |
| Sri Lanka | 125 | | | | | 125 | 4 |
| Nepal | 70 | | | | | 70 | 2 |
| Summe | 1.843 | 738 | 310 | 310 | 60 | 3.261 | 100 |

Quelle: Weltbank SAP Business Warehouse, nach Koeberle et al. 2005:48

Relative Bedeutung der EU-Budgethilfe im EEF 1999 - 2004 (in Millionen Euro)*

| Jahr | Gesamte Budgethilfe* | Gesamte EEF-Mittel | Anteil der Budgethilfe am EEF (Prozent) |
|------|----------------------|--------------------|---|
| 1999 | 206,48 | 1.275,00 | 16,19 |
| 2000 | 587,62 | 1.548,16 | 37,96 |
| 2001 | 672,90 | 2.067,86 | 32,54 |
| 2002 | 570,21 | 1.852,72 | 30,78 |
| 2003 | 615,20 | 2.179,47 | 28,23 |
| 2004 | 724,42 | 2.197,84 | 32,96 |

* Tatsächliche Zahlungen (vor Inkrafttreten des Cotonou-Abkommens 2000 als Struktur Anpassung)

** Einschließlich HIPC

Quelle: Europäischer Rechnungshof 2005

Empfänger europäischer Haushaltszuschüsse aus EEF-Mitteln 2003 und 2004

(in Millionen Euro)*

| Land | Gesamt Budgethilfe** | |
|------------------------------|----------------------|---------------|
| | 2003 | 2004 |
| Demokratische Republik Kongo | 4,60 | 105,70 |
| Mosambik | 41,00 | 51,10 |
| Sambia | 26,68 | 50,99 |
| Äthiopien | 10,70 | 45,00 |
| Burkina Faso | 37,80 | 37,57 |
| Jamaika | 0,00 | 36,10 |
| Tansania | 68,50 | 31,50 |
| Mali | 32,92 | 29,60 |
| Ghana | 25,57 | 27,85 |
| Niger | 24,25 | 27,25 |
| Burundi | 8,02 | 26,52 |
| Senegal | 3,80 | 25,30 |
| Uganda | 24,50 | 24,50 |
| Madagaskar | 34,50 | 20,67 |
| Sierra Leone | 0,00 | 18,37 |
| Benin | 4,29 | 18,20 |
| Ruanda | 25,04 | 12,50 |
| Zentralafrikanische Republik | 0,00 | 11,90 |
| Guayana | 0,00 | 6,00 |
| Mauretanien | 5,70 | 6,00 |
| Kapverden | 9,00 | 5,50 |
| Lesotho | 3,00 | 5,50 |
| Vanuata | 0,00 | 0,80 |
| Kamerun | 8,86 | 0,00 |
| Dschibuti | 4,50 | 0,00 |
| Sao Tomé und Príncipe | 1,00 | 0,00 |
| Summe | 406,23 | 624,42 |

* Tatsächliche Zahlungen (ohne HIPC-Mittel)

** Zahlungen beziehen sich auf Zusagen aus dem jeweiligen Haushaltsjahr bzw. aus Vorhergehenden Haushaltsjahren.

bewilligt.⁹⁴ Innerhalb der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA), der für die Kreditvergabe an die armen Entwicklungsländer zuständigen Weltbank-Tochter, stieg der PRSC-Anteil am Gesamtportfolio stetig an. 2005 machten PRSCs mehr als die Hälfte aller Kredite aus.

Die EU war im Jahr 2003 in 15 Ländern Afrikas⁹⁵ mit 30,7 Prozent nach der Weltbank (48,1 Prozent) und Großbritannien (34,2 Prozent) der drittgrößte Budgethilfe-Geber.⁹⁶ Rund ein Drittel der europäischen Entwicklungszusammenarbeit für die AKP-Staaten wird im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) als Haushaltszuschüsse zur Verfügung gestellt. Im Jahr 2004 zahlte die EU insgesamt 624 Millionen Euro als Budgetzuschüsse aus⁹⁷, dieser Betrag stieg 2005 auf 770 Millionen Euro, 148 Millionen Euro davon flossen an die Mittelmeeranrainer, acht Millionen nach Asien und 606 Millionen in die AKP-Staaten.⁹⁸ Der Anteil der Budgethilfe an den EEF-Zahlungsverpflichtungen stieg im gleichen Zeitraum von 17 Prozent auf 20 Prozent, die Summe der gesamten Verpflichtungen lag 2005 bei 1,55 Milliarden Euro.⁹⁹ Bis einschließlich 2003 summierten sich die gemeinschaftlichen Budgethilfen für die drei Hauptempfängerländer Tansania auf 131,4 Millionen Euro, für Mosambik auf 136,6 Millionen und für Sambia auf 109,6 Millionen. Die Länder mit den größten Anteilen der Budgethilfe an den in den Länderstrategien bewilligten Mitteln waren die Demokratische Republik Kongo (65 Prozent), Burkina Faso und Ghana (je 55 Prozent) und Mosambik (45 bis 55 Prozent).¹⁰⁰

Innerhalb der EU ist Großbritannien der bedeutendste bilaterale Geber von Haushaltshilfen im Rahmen der britischen Poverty Reduction Budget Support (PRBS)-Programme.¹⁰¹ Die DFID-Ausgaben beliefen sich von Januar 2000 bis März 2002 in 20 Ländern¹⁰² jährlich auf 360 Millionen Euro, etwa 15 Prozent der bilateralen ODA. Dieser Betrag stieg im Haushaltsjahr 2003/2004 auf rund 495 Millionen Euro und soll 2005/2006 voraussichtlich 956 Millionen Euro erreichen, was einem Anteil von 24 Prozent an der bilateralen ODA entspricht. In einigen Entwicklungsländern macht die Budgetfinanzierung bereits bis zu 75 Prozent der britischen EZ aus. DFID beabsichtigt, das Budgethilfenvolumen bis zum Jahr 2007/2008 auf rund 1,73 Milliarden Euro zu verdoppeln, insbesondere in Afrika und Asien.¹⁰³

94 Koeberle et al. 2006: 47

95 Die 15 Länder sind Äthiopien, Benin, Burkina Faso, Ghana, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mosambik, Niger, Uganda, Ruanda, Senegal, Sierra Leone und Tansania.

96 SPA 2005

97 Europäischer Rechnungshof 2005

98 Arbeitspapier der Europäischen Kommission als Anhang zum entwicklungspolitischen Jahresbericht der EU 2005 (EU 2006: 163-164)

99 Budgethilfen stellen einen Anteil von 25 Prozent der Zahlungsverpflichtungen aus dem EEF und 17 Prozent derer aus dem regulären Entwicklungshaushalt.

100 Europäische Kommission, nach Hauck et al. 2005: 10

101 Die Afrikanische Entwicklungsbank nutzt mit dem so genannten *Development Budget Support Lending* (DBSL) ein ähnliches Instrument.

102 Im Finanzjahr 2004/2005 vergab DFID PRBSs an die folgenden Länder: Afghanistan, Äthiopien, Bangladesch, Bolivien, Ghana, Indien, Malawi, Mosambik, Ost-Timor, Pakistan, die palästinensische Autonomiebehörde, Ruanda, Sierra Leone, Sambia, Tansania, Uganda und Vietnam.

103 Vgl. DFID-Homepage, www.dfid.gov.uk/mdg/aid-effectiveness/prbs.asp

Die Budgethilfe (Poverty Reduction Budget Support - PRBS) Großbritanniens für die Haushaltsjahre 2000/2001 - 2005/2006 (in Millionen Euro)

| Region | 2000 / 2001 | | 2001 / 2002 | | 2002 / 2003 | | 2003 / 2004 | | 2004 / 2005 | | 2005 / 2006 | |
|---|--------------|----------------------|--------------|----------------------|--------------|----------------------|--------------|----------------------|--------------|----------------------|--------------|----------------------|
| | PRSB | Anteil Gesamt ODA(%) |
| Afrika | 351,1 | 41 | 227,5 | 31 | 196,8 | 20 | 276,2 | 29 | 392,1 | 33 | 447,7 | 33 |
| Asien | 0 | 0 | 134,6 | 23 | 120,8 | 18 | 188,7 | 25 | 417,4 | 42 | 488,2 | 46 |
| Rest | 21,9 | 7 | 37,2 | 10 | 26,9 | 8 | 30,6 | 5 | 23,3 | 6 | 20,6 | 6 |
| Summe | 373,1 | 23 | 399,3 | 24 | 344,5 | 18 | 495,5 | 22 | 832,7 | 32 | 956,5 | 34 |
| Anteil PRBS an bilateraler ODA (%) | | 16 | | 17 | | 12 | | 17 | | 24 | | 24 |
| Anteil PRBS an Gesamt ODA (%) | | 10 | | 10 | | 7 | | 10 | | 15 | | 15 |

Quelle: Verändert nach House of Commons, DFID-Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung vom 16. November 2004 (www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmintdev/749/749we06.htm)

Tendenz steigend - Die deutsche Budgethilfe

Seit 2001 unterstützt Deutschland in 19 Staaten durch PGF Programme, zumeist in Subsahara-Afrika und in Lateinamerika. Für den Zeitraum 2001 bis 2005 entsprach das PGF-Portfolio einem EZ-Gesamtvolumen geplanter und bereits durchgeführter Maßnahmen in Höhe von 335 Millionen Euro. Bis zum Jahr 2010 sollen Budgethilfen und andere programmorientierte Ansätze 85 Prozent der deutschen EZ ausmachen, und jährlich mindestens 300 Millionen Euro neu eingestellt werden. Von 300 Millionen Euro in diesem Jahr sollen die PGF-Maßnahmen über 350 Millionen Euro 2007 auf 400 Millionen Euro 2008 ansteigen.¹⁰⁴ Derzeit sind 53 Vorhaben mit einem Gesamtvolumen von 335,52 Millionen Euro geplant, 30 davon in Ländern, mit denen bislang keine PGF-Zusammenarbeit besteht.

Die deutschen PGF-Zusagen für Subsahara-Afrika sind von einem Anteil von sechs Prozent an den bilateralen Gesamtzusagen im Jahre 2002 auf mittlerweile 40 Prozent gestiegen. Mittelfristig soll die Hälfte der deutschen EZ in der Region durch PGF-Maßnahmen abgewickelt werden.¹⁰⁵ Das BMZ ist derzeit in neun Ländern Subsahara-Afrikas an PGF beteiligt.¹⁰⁶ In Äthiopien, Tansania und Uganda erfolgt die allgemeine Budgetfinanzierung u.a. als Kofinanzierung von PRSCs der Weltbank, in Burkina Faso, Ghana, Mosambik und dem Sudan als Beitrag zu Budgethilfen mehrerer Geber. In

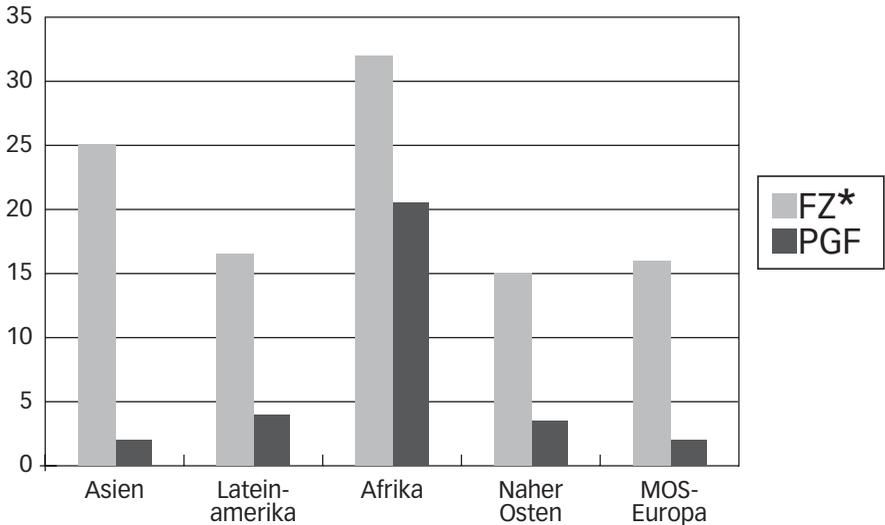
¹⁰⁴ Inter Press Service, 21.03.2005. Für 2007 sind bereits 337 Millionen Euro verplant, die Plangröße für 2008 ist indikativ.

¹⁰⁵ Vgl. Foerster und Schröder 2006

¹⁰⁶ BMZ 2006

Prozentualer PGF-Anteil an der deutschen EZ, Planung für 2007, nach Regionen

(Stand: August 2006)



* 254 Millionen Euro bislang ohne regionale Zurodnung

Quelle: Verändert nach BMZ 2006

Malawi, Mosambik und Niger beteiligt sich das BMZ zusätzlich im Rahmen einer bilateralen Korbfinanzierung. PGF erfolgt überwiegend in den Sektoren Bildung, Gesundheit und Justizreform.¹⁰⁷ Auf Grund der Einstufung der Budgethilfe als FZ fällt der KfW Entwicklungsbank im Politikdialog mit den Entwicklungsländern eine herausragende Rolle zu. Eine Zwischenbewertung der KfW fällt durchaus positiv aus. Budgethilfe unterstütze nach Ansicht der KfW Politiken zur Armutsbekämpfung, zeige Flexibilität, stärke deutsche Positionen in der Gebergemeinschaft und steigere Effektivität und Effizienz der EZ. Die KfW unterstützt im Rahmen von PGF Entwicklungsländer überwiegend in Form der Kofinanzierung von PRSCs und so genannter *Macroeconomic Support Programmes* oder Strukturhilfen, aber auch durch Korbfinanzierungen im Rahmen von SWAs.¹⁰⁸ Die Leistungen der KfW in Form von Budgethilfe belaufen sich in insgesamt neun Ländern¹⁰⁹ bisher auf rund 191 Millionen Euro. Weitere Programme mit einem Volumen von 422 Millionen Euro sind in Vorbereitung.¹¹⁰

¹⁰⁷ BMZ 2004

¹⁰⁸ KfW 2004

¹⁰⁹ Äthiopien, Bolivien, Ghana, Honduras, Mosambik, Nicaragua, Peru, Tansania und Uganda. In Vietnam ist Budgetunterstützung geplant.

¹¹⁰ DEG / KfW 2005: 14

Deutsche PGF-Beteiligung im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit 2000-2005

| Land | Zeitraum | PGF-Art | Volumen (Millionen Euro) | Weitere Geber |
|---------------|-------------|---|-----------------------------|---|
| Äthiopien | 2003 – 2005 | PRSC | 39,0 | Weltbank, EU, ADB und weitere bilaterale Geber |
| Burkina Faso | 2005 | Korbfinanzierung | 4,0 ¹¹¹ | Weltbank, Niederlande, UNFPA |
| Ghana | 2003 | Allgemeine Budgethilfe | 12,5 | Weltbank, EU, ADB und sechs bilaterale Geber |
| Malawi | 2003 | Korbfinanzierung | 4,0 | |
| Mosambik | 2001 – 2003 | Korbfinanzierung, Allgemeine Budgethilfe | 26,3 | Insgesamt 18 Geber |
| Niger | 2004 | Sektorale Budgethilfe | 6,0 | Belgien, Dänemark, Frankreich |
| Sudan | 2005 | Geberfonds | 10,0 | EU und weitere 9 bilaterale Geber ¹¹² |
| Tansania | 2000 - 2005 | PRSC, Korbfinanzierung | 37,1 | Weltbank, EU, ADB und weitere bilaterale Geber |
| Uganda | 2002 - 2004 | PRSC | 12,0 | Weltbank, EU, ADB und weitere bilaterale Geber |
| Bolivien | 2003 – 2005 | PRSC | 27,0 | Weltbank, Dänemark, Schweden |
| Brasilien | | Sektorale Budgethilfe | 40,0 | Weltbank |
| Honduras | 2002 | Korbfinanzierung | 14,0 | Kanada, Schweden, Spanien |
| Nicaragua | 2002 | PRSC | 4,0 | Weltbank |
| Peru | 2004 | Sektorale Budgethilfe | 12,0 | Weltbank |
| Afghanistan | 2004 | Geberfonds | 15,0 | Weltbank und 23 weitere bilaterale Geber |
| Vietnam | 2004 | Sektorale Budgethilfe | 16,4 | |
| Gesamt | | | 279,3 | |

Quelle: Verändert nach BMZ 2006

Konditionalitäten – Mehr als alter Wein in neuen Schläuchen?

„Es gibt eine Kontinuität von alten zu neuen Konditionalitäten, und verschiedene Akteure sind unterschiedlicher Auffassung darüber, wozu Konditionalitäten dienen und ob sie sich wirklich geändert haben.“¹¹³

Die Gewährung von Budgethilfen ist mit einem intensiven politischen Dialog verbunden, der in dem Maße, in dem sich Geber aus dem operativen Geschäft zurückziehen, über die rein technische und administrative Ebene der EZ hinausreicht. Die Gewährung von Budgethilfen ist einerseits eng an Vorgaben zur Durchführung umfassender Reformen in

¹¹¹ Korbfinanzierung noch nicht genehmigt.

¹¹² Davon haben die Weltbank und 5 weitere Geber Beiträge zugesagt.

¹¹³ University of Birmingham 2006: S11

der öffentlichen Finanzverwaltung geknüpft.¹¹⁴ Andererseits hat im Zuge der internationalen Debatte um die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit die Erkenntnis Fuß gefasst, dass die politische Freiheit zur Selbststeuerung von Reformprozessen durch die Entwicklungsländer – die vielzitierte Ownership – die Voraussetzung für wirkungsvolle Entwicklungspolitik und die Umsetzung der internationalen Zielvorgaben ist. Ownership ist aber nicht gleichbedeutend mit faktischer politischer Entscheidungssouveränität, der Grat zwischen Einvernehmen und Einfluss ist schmal. Wenn eine in einem diskursiven Prozess gemeinsam zwischen Geber und Empfängerländern hergestellte Verständigung über die grundsätzlichen Elemente einer nationalen Armutsbekämpfungsstrategie existiert, bedeutet Ownership des Entwicklungsprozesses im Wesentlichen die auf der Zustimmung aller relevanten Akteure im jeweiligen Land basierende Akzeptanz von Finanzierungsaufgaben der Geber.¹¹⁵ Der Interessenausgleich und die Verständigung der maßgeblichen entwicklungspolitischen Akteure ist allerdings ein äußerst komplexer Prozess, der ein etabliertes und gut funktionierendes Institutionengefüge voraussetzt.

Ownership im Spannungsfeld der neuen Konditionalitätenpraxis

Viele Geber haben im Zuge des weitverbreiteten Glaubwürdigkeitsverlustes traditioneller Strukturanpassungsprogramme eine umfassende Reform ihrer Auflagenpraxis eingeleitet.¹¹⁶ Zweifel an der Wirksamkeit früherer Instrumente rührten vor allem von den traditionellen Konditionalitäten her.¹¹⁷ Diese waren zu detailliert, wirkten wenig glaubhaft, behinderten durch ihren „Alles oder Nichts“-Charakter einen kontinuierlichen Haushaltsprozess in Entwicklungsländern und schlossen auf Grund ihrer Geberorientierung die Beteiligung weiterer gesellschaftlicher Akteure aus.

Der alte Wein in neuen Schläuchen, wenn er denn existiert, kann die mit der bisherigen Konditionalitätenpraxis traditioneller Strukturanpassungskonzepte verbundenen Widersprüchlichkeiten nicht auflösen. Einerseits erhalten die Empfängerländer durch den zunehmenden Rückzug der Budgetfinanzierer aus der projektbezogenen Mikrosteuerung größere politische Entscheidungsräume hinsichtlich der Programmierung und Umsetzung entwicklungspolitischer Maßnahmen – ihre politische Eigenverantwortlichkeit wird gestärkt. Andererseits verlieren sie einen Teil ihrer nationalen Haushaltssouveränität, weil die Gebergemeinschaft im Zuge neuer haushaltsbezogener Konditionalitätenbildung politischen Druck auf die Struktur öffentlicher Finanzsysteme ausübt und damit zunehmend die Kontrolle über nationalstaatliche Allokationsprozesse erhält.¹¹⁸

Ergebnisorientierung in der EU-Budgetfinanzierung

Ergebnis- und leistungsorientierte Konditionalitäten sind zum wichtigsten Kriterium für die Gewährung von Budgethilfen durch die Europäische Kommission geworden. Sie

¹¹⁴ So knüpfte die EU bereits im Mai 2002 die Fortführung ihrer Budgethilfe über den Reform-Treuhandfonds der Weltbank an die palästinensische Autonomiebehörde an die Unterzeichnung eines Gesetzes zur Justizreform (Deutscher Bundestag, Drucksache 14/9323 vom 6. Juni 2002: 158).

¹¹⁵ Eine vertiefte Betrachtung der neuen Konditionalitäten von „Partnerschaften“ findet sich in Schmitz 2006.

¹¹⁶ So zielt die zukünftige PGF-Konzeption des BMZ auf eine reformunterstützende Konditionalisierung, die keine spezifischen Politikvorgaben macht (zum Beispiel Privatisierungsaufgaben), sondern sich auf die Kernziele der nationalen Armutspolitik bezieht.

¹¹⁷ Schmidt 2005: 73ff

¹¹⁸ Vgl. Tan 2006

unterscheiden sich von der traditionellen Form der Output-Konditionalitäten, die nur die Maßnahmenumsetzung verfolgen, aber wenig Aussagen über die erzielten entwicklungspolitischen Effekte erlauben.¹¹⁹ Um dem Anspruch nationaler Eigenverantwortlichkeit gerecht zu werden, sind die Bewertungsindikatoren in der Regel aus den relativ umfangreichen Indikatorenlisten der PRSPs abgeleitet. Ihre durchschnittliche Anzahl ist mit 15 gegenüber früheren Strukturanpassungshilfen aber deutlich reduziert worden.¹²⁰ Neben den MDGs entstammen die von der EU herangezogenen Indikatoren im Wesentlichen den Bereichen Bildung, Gesundheit und Effizienz des öffentlichen Finanzmanagement.¹²¹ Im Bildungssektor werden vor allem der Zugang zu Bildung (darunter Einschulungs- und Abbruchquoten), die Effizienz des Bildungssystems (darunter die Anzahl abgeschlossener Schuljahre, Wiederholungsraten, Grundschulabschlüsse oder Anteile von Erstklässlern, die das fünfte Schuljahr erreichen) und die Betreuungintensität (d.h. das Verhältnis von Lehrern zu Schülern) herangezogen. Im Gesundheitswesen zieht die EU vor allem die Kinder- und Müttersterblichkeitsraten, die personelle Ausstattung von Krankenhäusern und Gesundheitsstationen, die Quote prä- und postnataler Beratung, Besucherraten bei Gesundheitsdiensten, den Anteil medizinisch begleiteter Geburten, den sozialversicherten Bevölkerungsanteil sowie Impfquoten¹²² heran. Die EU-Vorgaben zur Reform des öffentlichen Finanzwesens orientieren sich überwiegend am standardisierten Bewertungsverfahren für das öffentliche Haushaltswesen des PEFA-Programms.

Stärken und Schwächen standardisierter Bewertungsraster: Das Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Programm

Die Überprüfung der Qualität öffentlicher Haushaltssysteme in den Empfängerländern von Budgetfinanzierung beruht auf einer Vielzahl gewachsener Diagnose- und Evaluierungsinstrumente der internationalen Gebergemeinschaft. Neben der Vielzahl der Instrumente führte die – durchaus nachvollziehbare – Risikofokussierung der Geber dazu, dass die nationale Perspektive bei der Überprüfung der Haushaltsmanagementsysteme, und damit die *Ownership*, häufig vernachlässigt wurde. Geberorientierte Analyseprozesse lieferten kaum Anhaltspunkte dafür, wie umfassende Reformstrategien zur Verbesserung der Haushaltssysteme im Einzelfall auszugestalten wären. Sie ließen vielmehr wichtige Aspekte der nationalen Haushaltsführung, darunter die Einnahmenseite, Haushaltsführung auf nachgeordneten Verwaltungsebenen sowie politisch sensible Ausgaben, zum Beispiel für Sicherheit und Militär, weitgehend unberücksichtigt.¹²³

Um die für eine effiziente Ausführung von Budgethilfen nötige Harmonisierung der Vielzahl von Gebervorgaben zur Reform des öffentlichen Haushaltsmanagements

119 Die EU-Kommission unterscheidet zwischen Input-, Output-, Outcome- und Impact-Indikatoren (Vgl. die Betrachtung in Schmidt 2005: 75ff).

120 Die Anzahl der im PAF festgelegten Indikatoren kann in der Praxis weit höher sein. So gewährte die EU Tansania Budgethilfe auf der Basis einer Bewertung etwa 60 Ergebnisindikatoren (ebd.).

121 Eine detaillierte Diskussion der Inhalte und Aussagekraft der Indikatoren findet sich ebd.

122 Zumeist Impfungen gegen Masern, TBC, Gelbfieber, Diphtherie, Tetanus, Keuchhusten und Polio.

123 Leiderer 2004

herbeizuführen, erschien eine Rationalisierung in Form eines gemeinsamen Performance-Rahmens zur Beurteilung der öffentlichen Haushaltsführung daher immer notwendiger. Im Jahr 2004 nahm das von den wichtigsten Budgetfinanciers¹²⁴ unterstützte *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA)-Programm zur Entwicklung eines integrierten Rahmens zur Performance-Beurteilung öffentlicher Haushaltssysteme seine Arbeit auf. Es bietet der Gebergemeinschaft eine standardisierte Orientierungshilfe, um die Qualität der Finanzverwaltung jenseits eigener politischer Interessen zu beurteilen. Im Kern besteht PEFA aus einer Liste von 28 Indikatoren, die die Stärken und Schwächen des jeweiligen Budgetmanagementsystems beurteilen sollen.¹²⁵ Auf der Grundlage dieses standardisierten Bewertungsrasters wird gemeinsam mit den Regierungen der Empfängerländer ein so genannter *Public Financial Management* (PFM) *Performance Report* erstellt, der an die Stelle der bisherigen Geberverfahren tritt und Grundlage für die Durchführung weiterer kapazitätsfördernder Maßnahmen und zusätzlicher Reformschritte ist. Im Gegensatz zu stärker gebergelenkten Ansätzen wird durch die gemeinsame Verständigung von Gebern und Entwicklungsländern im Rahmen des intensiven Politikdialogs zur Reform der öffentlichen Haushaltssysteme das *Ownership* der Regierungen deutlich gestärkt. Aber auch PEFA hat klare Grenzen: Die PFM-Performance-Berichte enthalten keine verbindlichen Empfehlungen, da dies eine umfassendere Analyse der den identifizierten Problemen zugrunde liegenden Ursachen erfordern würde. Zudem wird die Effizienz und Effektivität, und damit die Güte der öffentlichen Haushalte an sich, nicht geprüft. Schließlich sind alle Indikatoren qualitativer Natur und decken in der Regel breite Bereiche ab, die für eine aussagekräftigere Analyse weiter unterteilt werden müsste.¹²⁶

Schwierigkeiten sind vor allem bei der Verifizierung der Indikatorenerfüllung zu erwarten, insbesondere hinsichtlich der armutsmindernden Wirkung der Budgethilfeprogramme, da effiziente Systeme zur statistische Datenerfassung und -auswertung in vielen Ländern fehlen oder nur unvollständige Ergebnisse liefern.¹²⁷ Auch wenn die Gewährung von Budgetfinanzierung auf den nationalen Armutsstrategieprozessen anstelle externer Geberkonditionalitäten aufbaut, ist sie doch von einem intensiven Politikdialog mit den Gebern begleitet. Damit besteht die reale Gefahr der Einmischung der Geber in die Politikformulierung des Entwicklungslandes und damit letztlich die Beschneidung politischer Handlungsspielräume. Die Europäische Kommission drängt daher auch auf eine gemeinsame Abstimmung der Indikatoren und ihrer Bewertung mit den Regierungen der Empfängerländer. Bislang ist allerdings keine umfassende Übereinstimmung der europä-

124 PEFA wurde im Jahr 2001 auf Initiative der Weltbank, Europäische Kommission, DFID, dem schweizerischen Staatssekretariat für Wirtschaft, den französischen und norwegischen Außenministerien und dem IWF gegründet. Die Europäische Kommission ist einer der führenden PEFA-Partner.

125 PEFA 2004

126 So fordert Indikator 22 zur „Existenz eines transparenten öffentlichen Auftragswesens für Waren und Dienstleistungen“ eine Überprüfung des regulativen Rahmens, die Korrektheit der Verfahrensweisen (zum Beispiel bei der Auftragsausschreibung), wirksame Kontrollorgane sowie einen Preisvergleich öffentlicher Aufträge mit den gültigen Marktpreisen (PEFA 2004).

127 Europäisches Parlament 2006: 7

ischen Auflagen mit den nationalen Armutsbekämpfungszielen gewährleistet, was letztlich die Probleme bei der Formulierung sachdienlicher PRS-Indikatoren widerspiegelt.

Die Praxis der Europäischen Kommission sieht vor, Budgethilfen jährlich zunächst in einer festen und dann einer variablen Rate auszuzahlen. In der Praxis ist die europäische Auflagenpolitik – ähnlich der Weltbank-Politik – an eine Vielzahl alter und neuer Konditionalitäten gebunden: Die in der Höhe festgelegte Rate ist an die Erfüllung der bekannten makroökonomischen Politikvorgaben des Internationalen Währungsfonds (im Rahmen der PRGF-Auflagen) und Fortschritte im PRS-Prozess gebunden, enthält aber mehrheitlich darüber hinausgehende sektorale Auflagen, über die ad hoc entschieden wird. So wurden zwischen 2000 und 2003 in 13 Programmen zusätzliche Anforderungen an das öffentliche Haushaltssystem formuliert, in sieben weiteren politische Bedingungen in anderen Sektoren gestellt.¹²⁸ Neuland beschritten und einen Abschied vom diskontinuierlichen Zuweisungssystem eingeleitet hat die EU mit der flexiblen Gewährung der zweiten, variablen Rate, die länderspezifisch zwischen 30 und 50 Prozent des Gesamtvolumens schwankt. In Abhängigkeit von der Aufлагenerfüllung des jeweiligen Empfängers kann eine graduelle Kürzung der zweiten Rate vorgenommen werden. In 73 Prozent der Fälle ausschließlich auf der Basis der im PAF festgelegten Ergebnisindikatoren, die Europäische Kommission testet aber in Reaktion auf Forderungen des Europäischen Rechnungshofes eine Reihe von Effizienzindikatoren zur Beurteilung des öffentlichen Finanzmanagements. Kann keine Einigung über die Realisierung der vereinbarten Indikatoren erzielt werden, so kann die Zuweisung der Budgethilfen im Extremfall gestoppt werden.¹²⁹ In den Jahren 2001 und 2002 wurden allerdings durchschnittlich 70 Prozent der zweiten Raten tatsächlich ausgezahlt. Die Gründe für eine einseitige Kürzung oder Aussetzung eines Budgethilfeprogrammes müssen in jedem Fall gegen die möglichen politischen und finanziellen Kosten für das jeweilige Land abgewägt werden. Um mögliche negative Auswirkungen auf die Planungssicherheit der öffentlichen Haushalte der Empfänger zu vermeiden, sollte nach Auffassung des europäischen Parlaments insbesondere bei der Vergabe der variablen Rate auf die Gewährleistung der Kontinuität in der Mittelvergabe geachtet werden.¹³⁰

Gute Regierungsführung als Voraussetzung oder Ergebnis?

Im Gegensatz zu strikten Forderungen, Budgethilfe nur für Staaten mit guter Regierungsführung zu gewähren¹³¹, betont die Europäische Kommission aus politischen Überlegungen, dass erst die Gewährung von Budgethilfe die Geberseite zu einem umfassenden Dialog über zentrale Aspekte der öffentlichen Haushaltsführung berechtigt: *„Die Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltungen ist weniger eine Voraussetzung als eine grundlegende Zielvorgabe der allgemeinen Budgethilfe, und soll schrittweise in einem dynamischen*

¹²⁸ Im Falle Ruandas wurden vor Bewilligung der fixen Tranche sogar Forderungen in den Bereichen Justiz und regionale Integration erhoben.

¹²⁹ Das Cotonou-Abkommen enthält in Art. 96 Bestimmungen zu Konsultation für den Fall politischer Differenzen. In Kenia setzte die EU 2004 nach Korruptionsbeschuldigungen die Zahlung von 150 Millionen Euro aus, in Uganda für Großbritannien im gleichen Jahr angesichts eines steigenden Militäretats 14,6 Millionen Euro ein. (zitiert nach Hauck et al.: 15)

¹³⁰ Europäisches Parlament 2006: 7

¹³¹ Vgl. Europäischer Rechnungshof 2005; Europäisches Parlament 2006: 6

*Prozess erreicht werden.*¹³² Eigene Analysen der Kommission bestätigen, dass die Qualität des öffentlichen Finanzmanagements in den meisten Ländern zum Bewilligungszeitpunkt nicht befriedigend war.¹³³ Die EU setzt allerdings darauf, im Zuge der Gewährung der Budgethilfen Verbesserungen herbeizuführen, so wie ein Leck in einem Wasserrohr nur zu finden ist, wenn in der Leitung Wasser fließt. In der Praxis können sich Geber innerhalb einer Budgethilfegruppe allerdings selten darauf einigen, ob eine Überprüfung aller Leitungen überhaupt möglich ist und wie viel Wasser in der Leitung fließen sollte. Die Europäische Kommission hat zur Legitimation des eigenen Ansatzes umfangreiche Überwachungsinstrumente entwickelt, die die kontinuierliche Analyse der Qualität des öffentlichen Haushaltswesens der Entwicklungsländer erlauben. Dazu zählen neben halbjährlichen Kontrollberichten der EU-Delegationen über das öffentliche Haushaltswesen jährliche, im Idealfall innerhalb der Gebergruppe abgestimmte Beurteilungen der Gesamtsituation des öffentlichen Haushalts.¹³⁴

Erste Erfahrungen auf begrenzter statistischer Grundlage

Obwohl allgemeine Budgethilfen seit einigen Jahren in einer Reihe von Entwicklungsländern Anwendung finden, sind die Erfahrungen auf Empfängerseite noch lückenhaft und lassen keine umfassende Beurteilung der Vorteile gegenüber einer traditionellen Projektfinanzierung zu. Eine qualitative Analyse erster Erfahrungen mit Budgetfinanzierung aus Sicht von 18 afrikanischen Ländern unter Beteiligung von 19 multi- und bilateralen Gebern¹³⁵ stellt fest, dass in 14 der untersuchten Länder nur ein bilateraler Geber zusätzlich zu den multilateralen Institutionen an Budgetfinanzierung beteiligt ist. Lediglich in vier Ländern (Burkina Faso, Mosambik, Tansania und Uganda) engagieren sich mehrere bilaterale Geber und die EU.¹³⁶

Einsparung bei Transaktionskosten fraglich

Viele Entwicklungsländer haben demnach keine oder nur geringe Erfahrungen mit einer von einer größeren Gebergruppe koordiniert gewährten Budgethilfe. Die Befragungen zu Partnerausrichtung, Harmonisierung und Koordination ergaben ein gemischtes Bild: Budgethilfen werden einerseits auf Grund ihrer fehlenden Spezifität geschätzt. Denn sie erlauben es, im Allokationsprozess Entscheidungen zwischen Investitionsausgaben und laufenden Kosten sowie zwischen verschiedenen Sektoren zu treffen. Institutionelle Budgettitel, die nicht aus Steuereinnahmen gedeckt werden können, bleiben bei der klassischen Projektfinanzierung dagegen ungedeckt. Andererseits herrscht aber auch Unzufriedenheit mit fehlenden Fortschritten bei der Partnerausrichtung der Geber, da auf diese Weise die Transaktionskosten¹³⁷ trotz Budgetfinanzierung auch mittelfristig kaum sinken. Einer Verringerung der Anzahl an Geberinterventionen steht die höhere Komplexität der PGF gegenüber. Entwicklungsländer, die nur in geringerem Maße auf

132 Europäische Kommission 2004b

133 Schmidt 2005: 93

134 Europäische Kommission 2004a

135 Die beteiligten multilateralen Geber sind der IWF, die Weltbank, die Afrikanische Entwicklungsbank, die EU und UNDP.

136 SPA 2003

137 Transaktionskosten umfassen beispielsweise die Vorbereitung, die Aushandlung der Vertragsbedingungen, die Implementierung, das Monitoring und die Berichterstattung in der Entwicklungszusammenarbeit.

Budgethilfen angewiesen sind, könnten sich daher gegen die mit Budgetfinanzierung verbundenen komplexen politischen Dialogprozesse und für die gezielte und weniger „dialogintensive“ Projektfinanzierung in defizitären Sektoren entscheiden.¹³⁸ Dies deckt sich mit der Beobachtung, dass vor allem Staaten mit dem schwächsten öffentlichen Finanzmanagement für Budgethilfen optieren und damit den kritischen Fokus der Geber auf Rechenschaft und Dialogbereitschaft eher noch verstärken. Dies unterstützt den Eindruck der Empfänger, Budgetfinanzierung verstärkte Tendenzen zu mehr und komplexeren Konditionalitäten. Je mehr Geber sich an Budgethilfen beteiligen, umso größer erscheint die Gefahr, dass die Regierungen mit einer Vielzahl unter Umständen widersprüchlichen Konditionalitäten konfrontiert werden. Diese Problematik lässt sich durch die Verständigung auf ein Rahmenabkommen (*Memorandum of Understanding*) zwischen der Gebergruppe und der jeweiligen Regierung entschärfen, das bilaterale Verfahren und Prozesse harmonisiert.

Budgethilfe in der Praxis - Länder-Steckbrief Malawi Krise im Haushaltswesen stellt Sinn von Budgethilfe in Frage

Viele der stark geberabhängigen Staaten in Subsahara-Afrika zeigen eine Vielzahl von Problemen in der öffentlichen Haushaltsführung auf, die eine starke Konzentration auf Budgethilfe zum derzeitigen Zeitpunkt als fraglich erscheinen lassen. Im südostafrikanischen Malawi, einem typischen Beispiel für die Schwierigkeiten des öffentlichen Haushaltswesens in einem von Gebertransfers abhängigem Entwicklungsland, sind die Institutionen und Verwaltungsverfahren de jure zwar in der Lage, eine korrekte Umsetzung und Kontrolle des Staatshaushaltes zu gewährleisten. Allerdings fehlte in der Vergangenheit de facto vielfach der politische Wille, administrative und technische Kapazitäten, die nötige Steuerdisziplin, funktionierende Anreizsysteme zur ordnungsgemäßen Politikimplementierung sowie eine umfassende Einforderung von Rechenschaft durch die Zivilgesellschaft im Lande. Entsprechend zerrüttet ist die Haushaltsdisziplin in der Realität. Vor dem Hintergrund von Abweichungen zwischen den geplanten und den tatsächlichen Ausgaben von bis zu 40 Prozent erscheint der nationale Haushalt als ein großes Theater, das die reale Verteilungs- und Ausgabenlage maskiert und die Interessen der politisch mächtigen Akteure widerspiegelt.¹³⁹ Die allgemeine Budgetfinanzierung, gewährt auf Grundlage einer überoptimistischen Einschätzung der auf Seiten der malawischen Regierung bestehenden Risiken¹⁴⁰, ersetzte in Malawi im Wesentlichen zuvor gewährte Zahlungsbilanzhilfen internationaler Geber¹⁴¹. Deckte Budgetfinanzierung im Jahr 2001 4,91 Prozent der Staatsausgaben, so sank der Anteil 2004 trotz eines steigenden Haushalts auf 3,7 Prozent. Malawis PRSP bildet zwar einen guten konzeptionellen Rahmen für die längerfristige Zahlung von Budgethilfe zur Reduzierung von Armut, ist aber von der jährlichen Haushaltserstellung

¹³⁸ Hauck et al. 2005:14

¹³⁹ Rakner et al. 2004

¹⁴⁰ Vgl. Europäisches Parlament 2006

¹⁴¹ Malawi erhält direkte Budgethilfen vom IWF und einer Gruppe von Gebern, der neben der EU auch Dänemark, Norwegen, Schweden und Großbritannien angehören. Die Finanzierung erfolgt in enger Verbindung zur Implementierung des PRSPs Malawis.

abgekoppelt. Vor dem Hintergrund der unzureichenden Haushaltsdisziplin in den Jahre 2000 bis 2004 war das Vertrauen zwischen der Gebergemeinschaft¹⁴² und der malawischen Regierung zerrüttet, im Jahr 2001 wurde die Budgethilfe ausgesetzt und in Folge nur sporadisch gewährt. Die ausbleibenden Finanzflüsse zwangen die Regierung des Landes angesichts des hohen Haushaltsdefizits, die inländische Verschuldung weiter zu erhöhen, um die entstandenen Lücken auszugleichen. Erst als der IWF Malawis PRGF genehmigte, wurde die generelle Budgethilfe wieder aufgenommen.¹⁴³ Es ist daher zu früh, Aussagen über die Armutswirkung der Budgetfinanzierung zu machen, auch weil keine verlässlichen Daten über die Bereitstellung sozialer Grunddienste im Land vorhanden sind. Das Beispiel Malawis unterstreicht die zentrale Bedeutung einer funktionierenden öffentlichen Verwaltung für die Gewährung von Budgethilfen.

Budgethilfe für die Bad Performers?

Eine weitere Herausforderung entsteht für die Budgetfinanzierung in Ländern mit fragiler Staatlichkeit, den so genannten Bad Performers. Dazu zählen schwache Staaten, in denen die fragilen staatliche Strukturen die Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Grunddiensten nicht sicherstellen können, zerfallende Staaten, in denen die staatliche Autorität nicht mehr durchsetzungsfähig oder ganz verschwunden ist, und autoritäre oder gescheiterte Staaten, in denen demokratische Grundrechte missachtet und die Menschenrechte verletzt werden.¹⁴⁴ Die Bundesregierung hat bekräftigt, sich dieser Problematik verstärkt zuzuwenden.¹⁴⁵ Budgethilfe kann, als ein Instrument entwicklungspolitischer Zusammenarbeit, auf Grund ihres umfassenden Kooperationsansatzes in Situationen begrenzter Staatlichkeit durch die verstärkte Einbindung nationaler entwicklungspolitischer Ansätze in internationale Politikbemühungen die Stärkung demokratischer Strukturen fördern. Insbesondere können damit existierende *Governance*-Strukturen gestärkt, staatliche Strukturen ausgebaut und Anreize für entwicklungsorientiertes Handeln geschaffen werden. Budgethilfe kann so dazu beitragen, die Grundlage zur Entfaltung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen innerhalb solcher Staaten zu schaffen, die wenigstens in Ansätzen über lokal oder traditionell funktionierende Verwaltungen verfügen. Sind staatliche Strukturen dagegen nicht oder nur eingeschränkt partnerschaftsfähig, fehlen also die wesentlichen Voraussetzungen für einen entwicklungsorientierten Dialog, so sollte auf Budgetfinanzierung zu Gunsten anderer EZ-Modalitäten vorerst verzichtet werden. Da die Wirkungskontrolle in Staaten mit schwachen Strukturen erschwert ist, werden höchste Ansprüche an die Koordination und Harmonisierung der Geber gestellt, wie das Beispiel Malawis zeigt. Die Debatte, wie schwierig die Rahmenbedingungen gerade noch sein dürfen, um einen Einsatz von Budgethilfe zu erlauben, soll-

¹⁴² Derzeit gewähren die Afrikanische Entwicklungsbank, die EU, Deutschland, Großbritannien, Norwegen, Schweden, die USA und die Weltbank in Malawi Budgethilfen.

¹⁴³ Wang und Rakner 2005

¹⁴⁴ Vgl. Messner und Faust 2005

¹⁴⁵ „Gemeinsam für Deutschland - Mit Mut und Menschlichkeit“ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11.11.2005

te in Deutschland bei aller Skepsis offen und undogmatisch geführt werden.¹⁴⁶ Es ist daher zu begrüßen, dass das BMZ in seinen konzeptionellen Überlegungen zur PGF-Neuorientierung insbesondere die Anschlussfähigkeit in Situationen fragiler Staatlichkeit, zum Beispiel in Postkonflikt-Situationen, betont.

Budgetfinanzierung hat derzeit einen Anteil von fünf Prozent an der weltweiten ODA, der Trend ist weiter steigend. Die Stärkung staatlicher Eigenverantwortung, Partnerausrichtung und Vergrößerung politischer Entscheidungsräume (Ownership) durch Budgethilfen steht im Spannungsverhältnis zu einem Anstieg der Konditionalitäten und einem wachsenden politischen Einfluss der Geberseite – der Grad zwischen Einvernehmen und Einflussnahme ist schmal. Budgetfinanzierung soll insbesondere zu einer verbesserten Regierungsführung und Stärkung der öffentlichen Verwaltungen beitragen. In der Praxis steigen allerdings die Konditionalitäten durch das parallele Fortbestehen von Projekt- und Programmfinanzierung vielfach an, der komplexe politische Dialog bindet zusätzliche Kapazitäten auf der Nehmerseite.

3. Ein Schub zur Erreichung der MDGs? Möglichkeiten und Grenzen der Budgetfinanzierung

Budgetfinanzierung braucht ein förderliches Umfeld

Budgethilfe ist in ihrer entwicklungspolitischen Wirkung mittel- bis langfristig angelegt. Eine umfassende und sorgfältige Beurteilung ihrer Wirksamkeit hinsichtlich der Armutsbekämpfung und der Unterstützung öffentlicher Finanzverwaltungen wird erst auf der Basis umfassender Langzeit-Evaluierungen möglich sein. Ungeachtet dessen kristallisieren sich aber auf Grund der bisher durchgeführten Programme erste Erfahrungen heraus, unter anderem die der größten bei der OECD je durchgeführten Evaluierung. Sie schließt 21 Geber und sieben Empfängerländer (Burkina Faso, Malawi, Mosambik, Nicaragua, Ruanda, Uganda und Vietnam) ein, darunter auch Deutschland.¹⁴⁷ Budgethilfen haben in den meisten der untersuchten Fälle positive quantitative Wirkungen beim Zugang zu sozialen Grunddiensten entfalten können, darunter bei Bildung, der Wasserversorgung, im sanitären Bereich und im Gesundheitswesen. Dies gilt insbesondere für Länder mit niedrigem Bruttonationaleinkommen bei gleichzeitiger hoher Abhängigkeit von EZ-Flüssen und einer relativ guten und transparenten Regierungsführung. Aber es gab auch zwei Länder, in denen keine positiven Effekte festgestellt wurden: Während es in Nicaragua zu früh für gesicherte Aussagen ist, trug die auf Grund mangelnder Haushaltsdisziplin zeitweise ausgesetzte Budgetunterstützung zur Verschuldungskrise des Landes bei. Bisherige Analysen geben also weder Anlass zu überschwänglicher Euphorie noch rechtfertigen sie eine Abkehr von gemeinschaftlichen Finanzierungsformen. Die starke Betonung von Budgetfinanzierungskonzepten muss vielmehr angesichts der entwicklungspolitischen Herausforderungen relativiert werden.

¹⁴⁶ Eine eher durch Skepsis geprägte Debatte über Budgethilfe für *bad performers* ist dokumentiert in eins: Entwicklungspolitik, 3-4 2006: 26-29

¹⁴⁷ University of Birmingham 2006

Alles für die Armen?

Gemeinsames Ziel von Budget- wie Programmhilfen ist Verbesserung der Lebenssituation der Armen und unterprivilegierter Gruppen im Empfängerland. Budgetfinanzierung ist gegenüber traditionellen EZ-Finanzierungsformen darauf ausgerichtet, nationale Armutsstrategien direkt zu unterstützen. Auf Grund der komplexen, multidimensionalen und von äußeren Faktoren beeinflussten Wirkungszusammenhänge globaler Armut sowie der für die erwarteten armutsreduzierenden Effekte nötigen Vorlaufzeit kann allerdings kurzfristig kein direkter Zusammenhang zwischen Budgetfinanzierung und Armutsreduzierung erwartet werden. Erste Erfahrungen hinsichtlich der Armutswirkung von Budgetfinanzierung aus einer Reihe von Länderevaluierungen zeigen, dass Budgethilfe in einigen Ländern zu einer Erhöhung der öffentlichen Ausgaben für soziale Grunddienste, darunter Bildung und Gesundheit, geführt hat. Quantitative Fortschritte beim Zugang der Armen zu sozialen Grunddiensten gingen aber vielfach mit einer Verschlechterung der Qualität und der Effizienz der angebotenen Dienste einher. Es reicht schließlich nicht, mehr Schulen zu bauen, wenn die Gehälter von Lehrern nicht dauerhaft gesichert sind oder die Klassengrößen ansteigen. Ist zudem die Dezentralisierung und Mitwirkung lokaler und regionaler Verwaltungsstrukturen mangelhaft, so erreicht Budgethilfe – im Gegensatz zu bilateraler Projektfinanzierung – arme und benachteiligte Bevölkerungsgruppen nur in geringem Maße.¹⁴⁸ Es kommt daher darauf an, die Qualität der Dienstleistungen in den unterstützten Sektoren durch langfristige, auf die internationalen Entwicklungsziele ausgerichtete Finanzierungsstrategien zu verbessern und die Mitwirkung dezentraler Strukturen in nationalen Entwicklungsprozessen zu stärken.¹⁴⁹ Gleichwohl ist damit nicht gesagt, dass Budgetfinanzierung prinzipiell eine geringere armutsmindernde Wirkung hat, oder dass ihre Effektivität geringer ist als die anderer PGF-Modalitäten. So haben in Burkina Faso die Budgethilmittel nicht automatisch den Anteil der Pro Poor-Ausgaben des Staates erhöht. Sie tragen aber durch die Sicherung der Mittelverfügbarkeit für prioritäre Sozialausgaben des Staates dazu bei, dass andere Finanzen (darunter Mittel aus der HIPC-Entschuldungsinitiative) für armutsorientierte Maßnahmen im Rahmen der PRSP-Prioritäten zur Verfügung stehen.¹⁵⁰ Die nüchternde Bilanz erster Budgethilfeevaluierungen spiegelt neben möglichen indirekten armutsreduzierenden Effekten vor allem die in vielen Ländern mangelhafte Verfügbarkeit statistischer Daten sowie unterschiedliche Evaluierungsmethoden der internationalen Gebergemeinschaft wider.

148 Übereinstimmendes Ergebnis von Befragungen in Mosambik, Uganda und Nicaragua (AGEZ 2005)

149 University of Birmingham 2006: S9

150 Auch ein Schuldennachlass kann ähnlich der Budgethilfe einer indirekten Haushaltsunterstützung gleichkommen, ist mit geringen Transaktionskosten verbunden und fördert die Koordinierung und Harmonisierung der Geber, generiert aber grundsätzlich keine zusätzlichen EZ-Mittel (EU 2005: 17).

Budgethilfe in der Praxis - Länder-Steckbrief Uganda Qualität sozialer Grunddienste trotz steigender Investitionen mangelhaft

Die Budgetfinanzierung in Uganda stieg von anfänglich 66 Millionen US-Dollar im Jahr 1998 (sieben Prozent der ODA) auf 409 Millionen US-Dollar 2004 (31 Prozent der ODA), derzeit macht Budgethilfe etwa 41 Prozent der ODA aus.¹⁵¹ Schwierigkeiten bereitet eine mangelhafte Geberkoordination: Mehr als 13 Geber verwalten 24 Budgethilfe-Varianten. Im Jahr 2004 wurden Budgethilfen infolge von Problemen in der staatlichen Ausgabenpolitik und beim Verlauf der Wahlen von einer Reihe von Gebern reduziert. Die Ausgaben für armutsorientierte Ziele, vor allem Ausgaben für soziale Grunddienste der lokalen Verwaltungsstellen, haben sich zwischen 1997 und 2004 von 17 auf 37 Prozent des Staatshaushaltes deutlich erhöht, die mangelnde Qualität und Zielgruppenorientierung der angebotenen Dienste relativiert die positive Entwicklung aber deutlich. Budgethilfeprogramme haben zudem zu Dezentralisierung und höheren Standards in der Finanzverwaltung in Uganda beigetragen. Die treuhänderischen Risiken im Land bleiben jedoch hoch. Auch die Fortführung großer Teile der Projektfinanzierung hat die Effizienz der Budgethilfe beschränkt, eine systematische Abstimmung verschiedener Finanzierungsmodalitäten findet derzeit nicht statt.

Gebergemeinschaften erzielen mehr Wirkung

Die Gefahr, dass ein Teil der Mittel die Falschen erreicht, ist sowohl bei der Budgethilfe als auch bei der herkömmlichen EZ-Finanzierung nach wie vor hoch.¹⁵² Ohne wirkliche Bereitschaft zu demokratischen Reformen auf Seiten der Eliten in vielen Empfängerländern und eine demokratisch legitimierte Verteilung der Mittel ist nicht davon ausgehen, dass sich die relative Macht- und Einkommensverteilung in vielen Ländern grundlegend ändern wird.¹⁵³ Budgethilfe kann dazu einen kleinen Beitrag leisten, wie das Beispiel Uganda zeigt: Als die Regierung eine deutliche Erhöhung ihres Militäretats plante, drohte die Gebergemeinschaft mit der Aussetzung der Budgethilfen. Daraufhin wurde der Militäretat wieder zurückgefahren. In Uganda ist es gleichzeitig gelungen, den Anteil der Staatsausgaben für die sozialen Sektoren auf rund ein Drittel des Gesamthaushalts zu steigern.¹⁵⁴ Schließlich sind individuelle Geber jenseits der derzeitigen Harmonisierungs- und Koordinierungsbemühungen aus politischen Erwägungen heraus bestrebt, über einen in der Gebergruppe erzielten Grundkonsens hinaus eigene Akzente zu setzen.¹⁵⁵ So fielen beispielsweise 2005 Auszahlungsentscheidungen innerhalb einer *Multi Donor Budget Support* (MDBS) Gruppe in Nicaragua auf Grund einer mangelnden Abstimmung der Auflagenpraxis widersprüchlich aus.¹⁵⁶ Eine konsensuale

¹⁵¹ Zu Ugandas bedeutendsten Gebern gehören Deutschland, die EU, Großbritannien, die nordischen EU-Staaten, die USA und die Weltbank.

¹⁵² AGEZ 2005

¹⁵³ Vgl. Hefeker 2005

¹⁵⁴ DEG \ KfW 2005: 14-15

¹⁵⁵ Hauck et al. 2005: 15

¹⁵⁶ Klein und Knill 2006

Abstimmung verschiedener Budgethilfe-Geber in einer Budgethilfegruppe kann zu einer Verringerung der Transaktionskosten führen, birgt aber für die Empfänger das deutliche Risiko, dass eigenständige Politikspielräume angesichts des „gebalten Verhandlungsgewichts“ einer koordinierten und abgestimmten Gebergruppe weiter eingeschränkt werden.¹⁵⁷

Budgethilfe in der Praxis - Länder-Steckbrief Nicaragua Zivilgesellschaft fordert Aussetzung der Budgethilfe

Das Land steht erst am Anfang der Umsetzung umfassender Budgetfinanzierungsmaßnahmen. Die Budgetfinanzierung begann erst 2004 mit einem PRSC in Höhe von 91 Millionen US-Dollar. Die Bundesrepublik beteiligte sich als einer von neun Budgethilfe-Gebern bislang mit zehn Millionen Euro, wovon vier Millionen bereits ausgezahlt sind. Eine Budgethilfe-Gruppe hat ihre Aktivitäten in einem *Joint Financing Arrangement* (JFA) koordiniert und harmonisiert. Sie entwickelt anhand von wirtschafts-, sozial- und fiskalpolitischen Indikatoren Richtlinien für harmonisierte Budgethilfen. Es besteht ein Gemeinschaftsfinanzierungsabkommen, das einheitliche Verfahren für Evaluierung und Monitoring, gemeinsame Berichterstattung und Fortschrittsberichte sowie einheitliche Regeln für Beschaffung, Auszahlung und *Auditing* der von den Budgethilfegebern bereitgestellten Mittel vorsieht. Eine Politik-evaluierungsmatrix liefert einen gemeinsamen Rahmen sowohl für den Politikdialog mit der Regierung **Nicaraguas** als auch für die Fortschrittskontrolle im Rahmen der PRS-Implementierung. Obwohl der PRSC etwa 50 Ziele und Indikatoren enthält, regeln nur zehn davon die Auszahlungsmodalitäten. Auf Grund einer politischen Krise und der zeitweisen Handlungsunfähigkeit der Regierung existieren derzeit erhebliche Probleme bei der öffentlichen Haushaltserstellung, die eine armutsorientierte Verwendung der Budgetfinanzierung als fraglich erscheinen lassen. Defizite existieren insbesondere im Gesundheits- und Bildungswesen sowie bei der durch fortgesetzte Korruption eingeschränkten Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. Auch bei der Abstimmung innerhalb der Gebergruppe, insbesondere hinsichtlich der Auszahlungsbedingungen für Budgethilfe, gibt es Probleme: Während 2005 Großbritannien die treuhänderischen Risiken im Land als inakzeptabel hoch einstufte, zahlen Deutschland und Finnland einen Teil ihrer Budgethilfe, während die EU, Schweden und die Niederlande ihre Budgethilfe vollständig auszahlen. Der bisherige Verlauf der gemeinschaftlichen Budgethilfe ist insgesamt unbefriedigend, auch wenn das Land Verbesserungen hinsichtlich reduzierter Konditionalitäten, höherer Transparenz und größeren Anstrengungen zur Kapazitätsbildung angekündigt hat.¹⁵⁸ Zivilgesellschaftliche Organisationen plädieren daher dafür, die weitere Budgethilfe auszusetzen, solange diese in **Nicaragua** opportunistisch und nicht für Armutsbekämpfungsziele eingesetzt wird.

¹⁵⁷ Hauck et al. 2005: 15

¹⁵⁸ Klein und Knill 2006

Auf gleicher Augenhöhe? Politischer Dialog und Konditionalität

Die Budgetfinanzierung führt die Komplexität der (oft widersprüchlichen und sich überschneidenden) Auflagen bi- und multilateraler Geber vor Augen und fördert im Idealfall Dialogprozesse zur Harmonisierung und Vereinfachung dieser Auflagen. Wie auch bei den traditionellen Strukturanpassungsprogrammen der internationalen Finanzinstitutionen besteht aber weiterhin die Gefahr, dass die neuen, zusätzlichen Konditionalitäten im Kontext von Budgethilfen nicht immer die Interessen und den Willen der Entwicklungsländer widerspiegeln.¹⁵⁹ Neue Auflagen, die *Ownership* und gute Regierungsführung gleichsam zur Vorbedingung und zum Ziel von gemeinschaftlicher Finanzierungsmodalitäten erklären, bedeuten für die EZ-Empfänger zweierlei: Einerseits stärken sie die administrativen Verfahren zur Abwicklung der Budgethilfe und damit die öffentliche Haushaltsführung. Andererseits spiegeln sie aber, in direkter Fortführung der PRSP-Konzepte, die politischen Vorstellungen der Geberseite über die Ausgestaltung des makroökonomischen Reformprozesses im jeweiligen Empfängerland wider, bieten den Gebern aber im Rahmen eines intensiveren politischen Dialogs erweiterten politischen Einfluss. Einerseits kann Budgethilfe damit zu einem Hebel für wirksame Reformen des öffentlichen Finanzmanagements werden, andererseits erhöht sich damit der politische Einfluss der Geber auf die Ziele, Strategien, Strukturen und Verfahren nationaler Programme in den Entwicklungsländern. Bisherige Erfahrungen zeigen aber auch, dass bislang die Regierungen der Entwicklungsländer kaum die Federführung im politischen Dialog übernommen haben.¹⁶⁰ Auch im Falle der Budgethilfen besteht daher die Gefahr der politischen Einmischung der Geber und einer langsamen „Politisierung“ zentraler haushaltspolitischer Entscheidungen auf der Seite der Budgethilfe-Empfänger fort. Eine dermaßen verstärkte Auflagenpraxis erhöht die politische Kontrolle durch Geberregierungen, solange nicht auf Geberseite auf sachfremde, politische Auflagen, darunter makroökonomische Strukturanpassungsrezepte, verzichtet wird und unabhängige Instanzen unter zivilgesellschaftlicher Beteiligung umfassend beteiligt werden.¹⁶¹ Dies ist insbesondere in Ländern der Fall, in denen die parlamentarischen und zivilgesellschaftlichen Beteiligungs- und Kontrollstrukturen nicht besonders ausgeprägt sind, was für eine Reihe von Ländern, die Budgethilfe erhalten, zutrifft.¹⁶²

Die Europäische Kommission setzt in ihrer Budgethilfepraxis zwar auf einen flexibleren, auf die Bedürfnisse einzelner Länder abgestimmten Ansatz, löst sich aber nicht von den sachfremden politischen Auflagen der Strukturanpassung. Vorgaben des Europäischen Rechnungshofes verpflichten die EU zusätzlich zu strikteren Auflagen für das Finanzmanagement. Auch der Übergang von einer Input-Konditionierung zu ergebnisorientierten Rechenschaftsstrukturen in der EU ist nur zu begrüßen, wenn dies eine Reduzierung der politischen Konditionalitäten und Stärkung der Eigenverantwortung bedeuten würde. Da aber die PRSPs den Bezugsrahmen vieler Budgetfinanzierungskonzepte bi- und multilateraler Geber bilden, bleiben die darin enthaltenen problematischen makroökonomischen Vorgaben bestehen.¹⁶³

¹⁵⁹ AGEZ 2005

¹⁶⁰ SPA 2003

¹⁶¹ Aus: Koczy 2006: 28-29

¹⁶² Hauck et al. 2005: 15

¹⁶³ Vgl. Tan 2006

Stärkung von Demokratie und Transparenz

Sicherlich sind allzu euphorische Erwartungen an eine umfassende Belebung grundlegender Demokratisierungsprozesse in den Empfängerstaaten durch die Bereitstellung von mehr Budgethilfe überzogen, da die Wirkung der Budgethilfe auf eine stärkere Demokratisierung und Transparenz bestenfalls ambivalent ist. Gesicherte Erfahrungen liegen allerdings bislang vor. Einerseits ist Budgethilfe eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung zur Stärkung der politischen und parlamentarischen Kontrolle der EZ-Flüsse in Entwicklungsländern und damit ein wichtiger Beitrag zur Demokratisierung insgesamt, da der Anteil der EZ-Mittel zunimmt, die dem nationalen Haushaltswesen unterliegen. Damit werden die Mitwirkungsmöglichkeiten der Parlamente als oberste Haushaltsorgane möglicherweise verbessert, und die Transparenz, Verfügbarkeit von Informationen und demokratische Kontrolle der EZ-Zuflüsse steigt an.¹⁶⁴ Die einzige vorliegende Untersuchung der Wirkung von Budgetfinanzierung auf die parlamentarische Kontrolle in Tansania zeigt, dass durch die Informalisierung des politischen Dialogs und die fehlende Bereitschaft der Exekutive, die parlamentarischen Rechte zu stärken, demokratische Rechenschaftsprozesse eher geschwächt denn gestärkt werden.¹⁶⁵ Andererseits sollten optimistische Erwartungen nicht darüber hinweg täuschen, dass in vielen Ländern die Legislative kaum über wirksame Instrumente zur Erfolgskontrolle der Umsetzung nationaler Gesetze durch die Exekutive verfügt und zudem die Missachtung parlamentarischer Rechte in der Haushaltspolitik praktiziert wird.¹⁶⁶ Für die Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle sind vielfältige Vorschläge unterbreitet worden, die auf eine Verbesserung rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen in den Ländern, die Stärkung der Parlamente und die Förderung der Interaktion mit anderen Akteuren zielen, die aber die direkten Einflüsse der Budgetfinanzierung übersteigen.¹⁶⁷ Abhängig von den jeweiligen nationalen Ausgangsbedingungen ermöglicht die direkte Haushaltsfinanzierung der Geberseite aber auch einen bislang beispiellosen Einfluss auf die nationale Haushaltsgestaltung und schränken politische Entscheidungsspielräume in Entwicklungsländern weiter ein. Budgetfinanzierung kann so durch eine sehr enge Geberbindung unter Umständen die Budgethoheit der nationalen Haushaltsorgane (Parlamente, Rechnungshöfe, weitere Kontrollinstanzen) untergraben. Machtkompetenzen werden damit weiter zu Gunsten der Exekutive verlagert. Dadurch können auch existierende Beteiligungsspielräume zivilgesellschaftlicher Akteure und lokaler und regionaler Regierungsstellen eingeschränkt werden, anstatt eine Kultur der offenen Diskussion und Kritikfähigkeit der Regierung zu fördern.¹⁶⁸

Geberkoordination als wichtige Erfolgsvoraussetzung

Die Koordination individueller Budgethilfepakete ist dann am erfolgreichsten, wenn es den Gebern gelingt, im Rahmen einer Budgethilfe-Gruppe eine kritische Masse Gleichgesinnter zu vereinen, die gemeinsam den politischen Dialog mit der Regierung

¹⁶⁴ University of Birmingham

¹⁶⁵ Lawson et al. 2005

¹⁶⁶ Wang und Rakner 2005: 4

¹⁶⁷ Eberlei und Henn 2003

¹⁶⁸ AGEZ 2005

führen. Dies impliziert, dass Geber gegebenenfalls auf nationale Eigeninteressen verzichten und eine geringere Sichtbarkeit ihrer Interventionen akzeptieren. „Mit der zunehmenden Orientierung der EZ auf Programm- und Budgethilfe wird die genaue Definition von Geberbeiträgen zu bestimmten Zielen zwar womöglich an Bedeutung verlieren, es bleibt jedoch weiterhin die Frage wichtig, welche Interventionen welche Wirksamkeit entfalten und warum sie dies tun. Daher werden Wirkungsanalysen und die hiermit verknüpften Schwierigkeiten auch dann Thema sein, wenn der Wandel der EZ in die erwartete Richtung erfolgt ist.“¹⁶⁹ Die Erfahrungen mit der Erstellung und Anwendung koordinierter Governance-Matrizen und gemeinsamer Indikatorenkataloge sind bislang gemischt: So ist der Fortschritt bisheriger Koordinationsbestrebungen in Nicaragua gering, in Bolivien hat die Existenz zweier paralleler Budgethilfe-Programme zu einer mangelhaften Harmonisierung der Hilfe¹⁷⁰ beigetragen, und in Mosambik weist die Implementierung Schwächen auf. In Uganda dagegen schätzen Geber die Qualität des politischen Dialogs und der Koordination durchweg als zufrieden stellend ein.¹⁷¹

Budgethilfe in der Praxis - Länder-Steckbrief Mosambik **Hohe Transaktionskosten durch Projektfinanzierung**

Mosambik gehört zu den afrikanischen Staaten mit der höchsten Abhängigkeit von externen Finanzflüssen, gilt aber gleichzeitig als Beispiel für Harmonisierung und wirksame Hilfe. Entwicklungszusammenarbeit macht etwa die Hälfte des Staatshaushaltes aus, sie beträgt mehr als das Zweifache des nationalen Steueraufkommens. Im Jahr 2004 beliefen sich die ODA-Leistungen insgesamt auf 1,2 Milliarden US-Dollar, 20 Prozent davon wurden als Budgethilfe gewährt. Dieser Anteil soll bis 2006 auf 40 Prozent steigen. Für 2005 wurden von der derzeit 17 an einer Übereinkunft mit der Regierung (MoU) aus dem Jahr 2004 beteiligten Geber¹⁷² etwa 280 Millionen US-Dollar Budgethilfen (31 Prozent-Anteil) zugesagt, der Anteil der EU daran lag bei etwa 18 Prozent. Der OECD zufolge sind die Geber zu Schlüsselakteuren bei der Kontrolle der nationalen Haushaltsführung und damit im nationalen Politikprozess geworden. Dies impliziert eine zunehmende Außensteuerung und damit eine dem *Ownership*-Gedanken entgegengesetzte Übernahme staatlicher Kontrollfunktionen im Haushaltswesen, dem Kernbereich nationaler Politik. Die Unterstützung von Reformvorhaben in der öffentlichen Finanzverwaltung ist zumeist projektfinanziert und damit außerhalb des Haushaltes angesiedelt, ebenso wie etwa 60 Prozent der ODA-Mittel, die über bilaterale Projektfinanzierungen abgewickelt werden. Insbesondere die technische Zusammenarbeit zur Stärkung öffentlicher Verwaltungen, bislang weitgehend durch bilaterale Projekte finanziert, sollte stärker in Budgethilfeprogramme integriert werden, um wirk-

¹⁶⁹ Aus: Neubert 2004

¹⁷⁰ In Bolivien wird Budgethilfe im Rahmen des *Social Sector Programmatic Credits* (SSPC) und eines MDDBS gewährt. Deutschland ist an beiden Programmen beteiligt. Nach: Klein und Knill 2006

¹⁷¹ Vgl. entsprechende Länder-Evaluierungen des OECD DAC Network on Development Evaluation (University of Birmingham 2006)

¹⁷² Dazu gehören Belgien, Dänemark, Deutschland, die EU, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Kanada, die Niederlande, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, die Schweiz und die Weltbank

samer als bisher die Bedürfnisse **Mosambiks** zu berücksichtigen.¹⁷³ Die OECD erwartet daher trotz steigender Bedeutung der Budgetfinanzierung keine wesentliche Reduktion der Transaktionskosten. In der Praxis strebt die Gebergruppe einen EZ-Instrumentenmix in **Mosambik** an, eine klare Strategie für die optimale Zusammensetzung unterschiedlicher Modalitäten fehlt allerdings bislang. Für Aussagen über die Armutswirkung der Budgethilfeprogramme ist es im Falle **Mosambiks** zu früh, die Regierung hat sich allerdings kürzlich verpflichtet, 65 Prozent der Staatsausgaben für die im PRSP gesetzten prioritären Bereiche auszugeben.

Harmonisierung und Partnerausrichtung

Budgethilfe kann durch die Integration der EZ-Transfers in bestehende Haushaltsverfahren signifikant dazu beitragen, die Kohärenz zwischen nationalen Armutsbekämpfungsstrategien, den Haushaltszyklen der Empfänger und den entwicklungspolitischen Strategien der Geber zu erhöhen. Sie verspricht die vollständige Ausrichtung der Geberleistungen an den Budgetierungs-, Auszahlungs-, Beschaffungs-, Rechnungslegungs- und Berichterstattungssystemen der Empfängerländer. Im besten Falle harmonisieren und vereinfachen Geber ihre Analysen und Verfahren und passen diese an die Bedürfnisse des Empfängers an, sodass der zusätzliche Verwaltungsaufwand gering bleibt und auf den Aufbau paralleler Strukturen verzichtet werden kann. In vielen der Empfängerländer zeigen die bisherigen Erfahrungen aber, dass weitere Anstrengungen zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten im öffentlichen Finanzmanagement und der Demokratiebildung unternommen werden müssen. Sind diese Bereiche defizitär, so kann der hohe Auflagedruck auf Seiten der Geber rasch in eine Kontrollkultur umschlagen, die hohe Kosten auf beiden Seiten verursacht.¹⁷⁴ Die Kapazitätsbildung insbesondere im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements hat bei vielen Gebern einen zunehmend hohen Stellenwert, vielfach müssen aber die vorhandene Expertise und die Palette der Analyseinstrumente des öffentlichen Haushaltsmanagements, darunter die so genannten *Public Expenditure Reviews* (PER), weiter entwickelt und harmonisiert werden. Spannungen zwischen der Philosophie der Partnerautonomie und der tatsächlichen Praxis entstehen dann, wenn Rechenschaftspflichten einen höheren Stellenwert in den Geberkonzepten als in den nationalen Entwicklungsplänen einnehmen.¹⁷⁵ Als Folge davon mussten einige der von der OECD untersuchten Länder vor der Freigabe der Budgetzuschüsse bis zu zehn unterschiedliche „Geberanalysen“ ihres öffentlichen Haushaltswesens absolvieren.¹⁷⁶ Eine stärkere Unterstützung der nationalen Überprüfungsverfahren erscheint hier als vordringlich. Schließlich sind auch auf Geberseite transparente und effiziente Verwaltungsstrukturen erforderlich. Für die Geber stellen Diagnose, Politikdialog und Reformunterstützung eine komplexe Aufgabe dar, die hohe Anforderungen an fachliche Expertise und personelle Kapazitäten vor Ort stellt.¹⁷⁷ Ein arbeitsteiliges Programm zur Diagnose und Reform des öffentlichen Budgetmanagements kann dazu beitragen, die knappen Kapazitäten auf beiden Seiten bestmöglich zu nutzen.

¹⁷³ Vgl. Stellungnahme von Ökonomen der 17 Programmhilfegeber zur OECD Budgethilfe-Evaluierung Mosambik, 12. Mai 2006.

¹⁷⁴ AGEZ 2005: 9

¹⁷⁵ University of Birmingham 2006: S11

¹⁷⁶ SPA 2003

¹⁷⁷ Vgl. Leiderer 2004

Öffentliches Finanzmanagement und die Stärkung der Staatskasse

Es ist begrüßenswert, dass Budgethilfe zur Stärkung öffentlicher Strukturen in Entwicklungsländern beitragen soll, indem sie Defizite der Empfänger in Hinblick auf die Effizienz und Effektivität ihrer öffentlichen Haushaltsführung offen legt und auf Reformen des öffentlichen Finanzmanagements hinwirkt.¹⁷⁸ Erste Erfahrungen zeigen, dass im Zuge der Gewährung von Haushaltshilfen an die zentralen Finanzverwaltungen die zuständigen Fachministerien besser in die Budgetplanung eingebunden werden und weniger Nebenhaushalte existieren. Damit steigt die Steuerungskompetenz des Finanzministeriums, die Transparenz der Ausgabenseite öffentlicher Haushalte wird erhöht und Haushaltsabläufe und Rechenschaftslegung werden verbessert. Insgesamt können so auch Demokratisierungsprozesse in Empfängerländern an Kraft gewinnen.¹⁷⁹

Demgegenüber kann eine Verletzung der festgelegten Finanzierungsbedingungen auf Nehmerseite allerdings im Extremfall dazu führen, dass die Geber ihre Budgethilfen vorübergehend aussetzen, und damit die Kontinuität des Entwicklungs- und Haushaltsprozesses gefährdet wird („Stop-and-Go“-Problematik). Die Vorhersagbarkeit und Berechenbarkeit der Hilfe ist aber gerade für Länder, die in hohem Maße von externen Transfers abhängig sind, überaus wichtig.¹⁸⁰ Erste Erfahrungen zeigen, dass Budgethilfen auf der Geberseite (unilateral oder von einer Gebergruppe) leicht zu stoppen und nicht in jedem Fall auf den nationalen Haushaltskalender abgestimmt sind. Sind aber Budgethilfeleistungen für die Empfänger nur schwer planbar und zudem volatil, so werden laufende Korrekturen in der Haushaltsplanung erzwungen, die Unsicherheiten erhöhen und die Erreichung der im Rahmen von Armutsbekämpfungsstrategien gesetzten sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsziele und damit letztlich der MDGs gefährden. Ergebnisgesteuerte Auszahlungsmodalitäten¹⁸¹, mehrjährige Programme und eine variable Tranchierung, wie sie die EU betreibt, können die Verlässlichkeit von Budgethilfeprogrammen erhöhen. Die Effizienz der europäischen Auszahlungsmodalitäten ist allerdings nicht unumstritten, da eine Auszahlung in Raten möglicherweise die Vorhersehbarkeit der Mittel für Entwicklungsländer untergräbt¹⁸³. Eine Budgetfinanzierung sollte daher von Beginn an langfristig angelegt sein und von einem grundlegenden Konsens über die nötigen Reformschritte und Anforderungen an das öffentliche Finanzmanagement begleitet sein.

Im Lichte einer geteilten Verantwortung für Entwicklung darf zudem die Mobilisierung einheimischer Ressourcen nicht vernachlässigt werden und sollte in den Politikdialog einbezogen werden. Sollen die MDGs bis zum Jahr 2015 verwirklicht werden, so müssten laut dem UN-Millenniumsprojekt die Regierungen der Entwicklungsländer selbst ihre Staatsausgaben für Armutsbekämpfung, Ernährungssicherheit, Gesundheitsversorgung,

¹⁷⁸ University of Birmingham 2006

¹⁷⁹ ebd.

¹⁸⁰ AGEZ 2005

¹⁸¹ Die der Budgethilfe vielfach zugrunde liegenden nationalen PRSP-Matrizen bieten durch ihre Indikatorenorientierung die Möglichkeit der partiellen Auszahlung anstelle von „Alle oder Nichts“ - Entscheidungen (Vgl. Schmidt 2005).

¹⁸² Vgl. Europäischer Gerichtshof 2005

¹⁸³ Vgl. Martens 2006

Bildung und Wasserversorgung mehr als verdoppeln.¹⁸⁴ Da seit vielen Jahren der Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt vieler Staaten stagniert, gilt eine substantielle Erhöhung der Eigenmittel in naher Zukunft als überaus fraglich.¹⁸⁵ Wenn im Rahmen der Budgethilfe die öffentlichen Finanzsysteme und Verwaltungen in den Entwicklungsländern gestärkt werden und Korruption reduziert wird, könnte dies auch dazu führen, mehr Steuereinnahmen im eigenen Land zu mobilisieren und die eigenen Einnahmen effizienter auszugeben. Bislang fehlen aber Untersuchungen, die belegen würden, ob der Staatshaushalt infolge der Gewährung von Budgethilfen tatsächlich ansteigt oder es zu einer Erhöhung der Steuerquote kommt. Budgethilfe leistet bislang keinen erkennbaren Beitrag dazu, die Eigenfinanzierungskapazitäten zu stärken und externe Abhängigkeiten zu verringern. Dagegen steigt durch eine umfangreiche externe Finanzierung des Haushaltes durch Budgethilfen die Gefahr, Entwicklungsländern falsche Anreize zu bieten, weniger eigene Ressourcen für Entwicklung zu mobilisieren. Budgethilfe darf aber nicht zum Lückenbüßer für mangelnde nationale Bereitschaft zur notwendigen Erhöhung des eigenen Steueraufkommens werden.

Der Griff in die Kasse – Korruption und treuhänderisches Risiko

Einer der häufigsten Argumente gegen die bedenkenlose Ausweitung der Budgetfinanzierung betrifft die realen oder scheinbaren treuhänderischen Risiken, die durch den Zufluss umfangreicher Finanzmittel in den Staatshaushalt entstehen können. Allgemeine Budgethilfe ist fungibel, das heißt, auf Grund der bereitgestellten Finanzhilfe besteht die Möglichkeit beim Empfänger, die ursprünglich budgetierten Ausgaben für den vorgesehenen Zweck zu reduzieren und die Mittel anderweitig zu verwenden. Damit kann Budgethilfe durch die Erhöhung haushaltsinterner Spielräume zur Finanzierung nicht genuin entwicklungspolitischer Sektoren, zum Beispiel des Verteidigungsetats, beitragen oder – im Extremfall – zur privaten Bereicherung korrupter Eliten führen. Einige Geber fordern daher, Korruptionsgefahren explizit in die Risikobewertung einer Budgetfinanzierung aufzunehmen.¹⁸⁶ Erfahrungsgemäß sind ODA-Mittel allerdings prinzipiell einem solchen treuhänderischen Risiko unterworfen, die von Kritikern angeführte Fungibilitätsproblematik der Budgethilfe existiert also auch bei anderen PGF-Formen und sogar bei der klassischen Projektfinanzierung. Unter bestimmten Bedingungen kann Projekt- und Sektorfinanzierung sogar leichter zweckentfremdet werden, da ihre Finanzströme vielfach der nationalen Haushaltsaufsicht entzogen bleiben. Ob Gebermittel fungibel eingesetzt werden und welche Ausgabenprioritäten die Regierung des Empfängerlandes setzt, ist letztlich nur im Rahmen des Gesamtbudgets kontrollierbar. Dies spricht letztlich für die Stärkung der öffentlichen Finanzverwaltungen der Empfängerländer und einen engeren politischen Dialog durch eine Erhöhung des Budgetfinanzierungsanteils in der EZ.¹⁸⁷ Die Kompetenz und Integrität der Finanzverwaltung auf Empfängerseite bestimmt letztlich das Risiko von Korruption und Missmanagement, da eine direkte Nachverfolgung ungebundener Mittel im Staatshaushalt von außen vielfach nicht möglich ist.

184 Vgl. UN Millennium Project 2005, Tabelle 17.4

185 AGEZ 2005

186 Kolstad 2005

187 Schmidt 2005

Je durchlässiger die öffentliche Haushaltsführung ist, desto eher ist die Effektivität der Hilfe gefährdet¹⁸⁸. Die Förderung von demokratischen Rechenschaftsstrukturen kann die Mittelverwendung für Zwecke der Armutsbekämpfung deutlich stärken¹⁸⁹. Als Reaktion auf die Gefahr sachfremder Mittelverwendung erscheint zudem die Etablierung von Budgethilfe-Gruppen Erfolg versprechend, da sie die „Verhandlungsmacht“ durch das *Pooling* finanzieller Ressourcen auf Geberseite deutlich erhöht¹⁹⁰. In Ländern mit schwachen öffentlichen Finanzsystemen oder hoher Korruptionsanfälligkeit staatlicher Strukturen erscheint der Einsatz von Budgethilfen dann als weniger Erfolg versprechend, wenn er nicht an die Verbesserung öffentlicher Management- und Rechenschaftssysteme oder den erfolgreichen Umbau der öffentlichen Haushaltsführung gekoppelt wird. Bedenkenswert erscheint hier der Vorschlag eines stufenweisen Vorgehens, das Haushaltshilfen zunächst auf weitgehend korruptionsfreie staatliche Strukturen, so genannte „Inseln der Integrität“, beschränkt¹⁹¹. In Fällen fortgesetzt hoher Korruptionsanfälligkeit sollte einer traditionellen Programm- und Projektförderung trotz höherer Transaktionskosten der Vorzug gegeben werden, wie jüngst im Falle der bundesdeutschen Tsunami-Hilfe für Indonesien geschehen¹⁹².

Entwicklung zum Schnäppchenpreis? Transaktionskosten

Die Hinwendung zu Budgethilfen und andere Formen der Programmfinanzierung sagt langfristig eine deutliche Reduktion der Transaktionskosten durch den mittelfristigen Wegfall doppelter Verwaltungsstrukturen und Abrechnungsanforderungen für bilaterale EZ-Projektmaßnahmen voraus. Mit abnehmenden Lern- und Abstimmungsaufwand ist eine sinkende Zahl von Geberinterventionen zu erwarten, mit zunehmender Harmonisierung der Geber in Budgethilfegruppen sinkt der Verwaltungsaufwand auf Empfängerseite deutlich. Einzelne Entwicklungsländer optierten daher bereits nach Durchführung sorgfältiger Kosten-Nutzen-Analysen bewusst für mehr Budgetfinanzierung, um die Transaktionskosten und die Überforderung der Verwaltungen durch eine Vielzahl bilateraler EZ-Projekte und Programme zu reduzieren¹⁹³. In der bisherigen Praxis der Budgethilfe konnte allerdings bis heute keine wesentliche Reduzierung der Transaktionskosten als Folge von Budgethilfen nachgewiesen werden. Im Gegenteil, die bisherigen Beobachtungen legen einen vorübergehenden Anstieg der Transaktionskosten beim Übergang zu PGF und insbesondere zu Budgethilfen nahe. Budgetfinanzierung führt zunächst auf Geber- und auf Empfängerseite zu einer erhöhten Belastung der für Koordination und Dialog bestehenden Kapazitäten. Steigt die Zahl der an PGF beteiligten Geber, ohne gleichzeitig wirksam Koordinierungsinstrumente zu entwickeln, sieht sich die Empfängerseite unter Umständen mit einer steigenden Zahl von budgetfinanzierungsspezifischen Auszahlungsmodalitäten konfrontiert. Die Transaktionskosten nehmen zudem durch das

188 AGEZ 2005

189 Eine ausführliche Analyse der treuhänderischen Risiken aus zivilgesellschaftlicher Sicht findet sich beispielsweise in EURODAD 2006.

190 Die Zusammenführung der Budgethilfe in Gebergruppen setzt allerdings die Akzeptanz einer eingeschränkten „Sichtbarkeit“ individueller Finanzierungsbeiträge auf der Geberseite voraus.

191 AGEZ 2005: 13

192 Interview mit Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul über die Flutkatastrophe in Südasien vom 1. Februar 2005. In: E+Z 2005: 2

193 Tansania hat wiederholt ein klares Bekenntnis zu gemeinschaftlichem Handeln und Budgetfinanzierung abgelegt (Vgl. Hauck et al. 2005: 14).

parallele Fortbestehen traditioneller Projektfinanzierungsstrukturen außerhalb des Haushaltes (*off budget*)¹⁹⁴ bei gleichzeitiger Schaffung zusätzlicher Strukturen für die neuen Formen der PGF tendenziell zu¹⁹⁵. So hat in Tansania die Einführung von Budgetfinanzierungsprogrammen durch den Fortbestand traditioneller EZ-Modalitäten und der parallelen Einführung von Korbfinanzierungen nicht zum Sinken der Transaktionskosten geführt¹⁹⁶. Schließlich fallen auf Geberseite zum Teil neue Transaktionskosten durch den Aufbau längerfristiger Kooperationsstrukturen (Sekretariate, Planungseinheiten) an, die mögliche Effizienzgewinne aufzehren.

Budgethilfe in der Praxis - Länder-Steckbrief Tansania Mehr Geld für Soziales, Armut aber kaum gesunken

Allgemeine Budgethilfe wird in Tansania seit 2000 von derzeit 14 Gebern geleistet¹⁹⁷, für den Zeitraum von 2005 bis 2010 wurde gemeinsam ein so genanntes „Partnership Framework Memorandum“ zur Unterstützung des PRSP unterzeichnet. Zusammen mit Entschuldungsleistungen im Rahmen der HIPC-Initiative hat Budgethilfe derzeit einen Anteil von 20 Prozent an den öffentlichen Ausgaben, der gesamte ODA-Anteil am Staatshaushalt ist etwa doppelt so hoch. Im Jahr 2004/2005 beliefen sich bi- und multilaterale Budgethilfen auf insgesamt 398 Millionen US-Dollar, 2005/2006 soll dieser Betrag auf 515 Millionen US-Dollar steigen. 80 Prozent der Budgethilfe werden von der Weltbank, der EU, Großbritannien und den Niederlanden aufgebracht. Die Abstimmung der Geber in der Budgethilfegruppe gilt als überaus gut. Das Land, das gemeinhin als Testfall für die positiven Wirkungen von Budgethilfe gilt, verfügt im Gegensatz zu anderen Budgethilfe-Empfängern über ein stabiles politisches Umfeld, politische Unterstützung für Strukturreformen und ein starkes Finanzministerium¹⁹⁸. Die Budgethilfe hat zwar zu einem Anstieg der Ausgaben für Gesundheit und Bildung beigetragen. Allerdings gibt es auch unter den vergleichsweise günstigen Ausgangsbedingungen kaum Anzeichen dafür, dass sich die Ausgabeneffizienz der öffentlichen Hand oder die Qualität der sozialen Dienstleistungen infolge der Budgetzuschüsse verbessert hätten. Und die Wirkung auf die nationale Armutssituation ist bestenfalls indirekt und langfristig. Auch wenn gesicherte statistische Daten fehlen, ist die Armut im Land in den vergangenen Jahren kaum gesunken. Nicht zuletzt auf Grund der unverändert dominanten Finanzierung auf Projektebene und durch andere Modalitäten, die außerhalb des nationalen Haushalts liegen, sind die positiven Armutseffekte durch Budgethilfe in Tansania bislang deutlich eingeschränkt¹⁹⁹.

194 So waren im Jahr 2004 40 Prozent der EZ in Malawi nicht im öffentlichen Haushalt enthalten, die Situation hat sich seitdem wenig verbessert. Fachministerien sind demnach an der Einwerbung von Projektfinanzierung interessiert, um daraus auch laufende Kosten für Personal, Verwaltung und den Fuhrpark zu finanzieren (Foster et al. 2002).

195 University of Birmingham 2006

196 Lawson et al. 2005

197 Dazu gehören die Afrikanische Entwicklungsbank, Dänemark, Deutschland, die EU, Finnland, Großbritannien, Irland, Japan, Kanada, die Niederlande, Norwegen, Schweden, die Schweiz und die Weltbank.

198 Wang und Rakner 2005

199 Lawson et al. 2005

Rolle der Zivilgesellschaft

Eine funktionierende, unabhängige, informierte und facettenreiche Zivilgesellschaft ist neben den verfassungsmäßigen Aufsichtsorganen eine wichtige Voraussetzung zur wirkungsvollen Kontrolle öffentlicher Haushalte in Industrie- wie Entwicklungsländern. Die bisherigen Erfahrungen mit Budgetfinanzierung offenbaren aber teilweise erhebliche Defizite bei der Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Dies spiegelt vielfach Erfahrungen wider, die im PRSP-Prozess gemacht wurden. Bildeten sich im Zuge der Strategieerstellung nicht wie in einigen wenigen Ländern (Uganda, Sambia, Mosambik und Tansania) feste Dialogstrukturen aus, so flachte die Beteiligung der Zivilgesellschaft in der Umsetzungsphase der PRSPs erheblich ab²⁰⁰. Der Erfolg von Budgethilfe bedingt eine funktionierende demokratische Kontrolle, nicht nur durch die Parlamente, sondern auch durch eine breite und informierte Zivilgesellschaft. Budgethilfe birgt aber die Gefahr der Verdrängung zivilgesellschaftlicher Gruppen aus einem informalisierten Dialog der Geber mit der Regierung. *„Zu jedem Zeitpunkt der Haushaltserstellung interagieren formelle und informelle gesellschaftliche Gruppen. Änderungen in der Gesetzgebung, den Konditionalitäten der Geber und die Wirkung kapazitätsbildender Maßnahmen haben die formellen Institutionen gestärkt. Dennoch werden Entscheidungen nach wie vor durch informelle Absprachen in einer Art beeinflusst, die die Transparenz reduziert und den Informationsfluss und die Beteiligung der Zivilgesellschaft am Haushalt behindert.“*²⁰¹

Zivilgesellschaftlichen Untersuchungen in Malawi, Tansania und Uganda zufolge kann Budgethilfe demnach sogar dazu beitragen, bestehende Dialogräume zwischen Gebern, Regierung und der Zivilgesellschaft durch die Exklusivität des politischen Dialogs weiter einzuschränken²⁰². Nichtregierungsorganisationen haben die OECD-Länder deutlich auf die Gefahr der Marginalisierung zivilgesellschaftlicher Gruppen im politischen Dialog hingewiesen²⁰³. Sie stellen fest, dass Budgethilfekonzepte gerade dort breite gesellschaftliche Unterstützung erfahren, wo umfassende Mitsprache und reale Einflussnahme jenseits quasi-basisdemokratischer Konsultativgruppentreffen, bei denen zivilgesellschaftliche Akteure oft nur als folkloristische Staffage wirken, gewährleistet sind.

Die Bedeutung der Förderung der Fähigkeiten einer breiten Zivilgesellschaft, ihre Regierungen über die Verwendung staatlicher Mittel zur Verantwortung zu ziehen, steigt nicht zuletzt durch die Hinwendung zu Budgethilfen weiter an. So arbeiten NRO und Parlamentarier beispielsweise in Malawi erfolgreich zusammen, um die Mitwirkung der Zivilgesellschaft an öffentlichen Haushaltsentscheidungen zu verbessern²⁰⁴. Bislang haben Budgethilfeprogramme – entgegen manchen Erwartungen – keine direkten Auswirkungen auf die für zivilgesellschaftliche Arbeit zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel gezeigt. Der Bedeutungszuwachs direkter Budgethilfen in der bilateralen ODA vieler Geber lässt allerdings erwarten, dass in Zukunft die Arbeit vieler Nichtregierungsorganisa-

200 VENRO 2005

201 Rakner et al. 2004

202 Vgl. Collinson 2006

203 Vgl. den offenen Brief an die OECD vom 17. Mai 2006, unterzeichnet von ActionAid International, CAFOD, CARE International, Eurodad, Trócaire, World Development Movement und Word Vision (www.euodad.org).

204 Vgl. Collinson 2006

tionen verstärkt auch durch die Regierungen der Empfängerländer finanziert werden dürfte²⁰⁵. Dies kann zusätzlich zur Fortführung einer unabhängigen Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen ein wirksamer Schritt zur nationalen Armutsbekämpfung sein, kann unabhängig von Budgethilfen für zivilgesellschaftliche Aktivitäten zur Verfügung stehende Mittel aber nicht ersetzen.

Unter günstigen Rahmenbedingungen gilt Budgethilfe aus Gebersicht als das effizienteste EZ-Instrumente zur Armutsbekämpfung und Förderung von Strukturreformen, weil sie direkt die politische Handlungsfähigkeit der Regierungen im Süden stärkt. Eine entwicklungspolitische Wirkungsanalyse ist auf Grund der wenigen Erfahrungen mit dem neuen Instrument bislang aber kaum möglich: Als in einigen afrikanischen Empfängerländern die Sozialausgaben infolge von Budgethilfe anstiegen, ging dies zum Teil mit einer Verschlechterung der Qualität und Effizienz einher. Ein Rückgang der Armut war damit nicht verbunden. Budgethilfeprogramme enthalten eine Reihe von technischen und politischen Konditionalitäten, die in Verbindung mit einem intensiven politischen Dialog die Möglichkeit politischer Einflussnahmen der Geber erhöhen. Durch die Parallelität von Projekt- und Budgetfinanzierung steigen die Transaktionskosten tendenziell an. Einige Länderstudien deuten darauf hin, dass Budgethilfe bestehende Dialogräume zwischen Regierungen, Gebern und Zivilgesellschaft einschränken kann.

4. Weiter so? Prüfsteine für die künftige Budgetfinanzierung

Bedingt durch die in den PRSP-Prozessen gewonnenen Erfahrungen bei der gemeinschaftlichen Erarbeitung von Armutsbekämpfungsstrategien und durch die Beschlüsse der Geber zur Verbesserung der Wirksamkeit und steigenden Harmonisierung ihrer Entwicklungszusammenarbeit nimmt der Druck auf Seiten der Geberländer zu, neue Formen der Entwicklungsfinanzierung zu beschreiten. Budgethilfe ist eine Finanzierungsmodalität der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit, die darauf abzielt, die Eigenverantwortlichkeit zu stärken, einheitliche Programmansätze zu fördern, die Koordination und Harmonisierung von Gebermaßnahmen zu verbessern und verstärkt die Instrumente der Empfängerländer zu nutzen. Budgetfinanzierung hat in der Theorie viele Vorteile, ein Umstand, der sie für viele entwicklungspolitische Akteure attraktiv macht. Die Länder im Süden sollen ihre Entwicklungsprioritäten selbst festlegen können und über deren Finanzierung entscheiden. Zudem verhandeln sie nur mit einer Gebergruppe, sie müssen nicht mehr einer Vielzahl unterschiedlicher Programme, Monitoring- und Abrechnungsanforderungen der Geber gerecht werden. Erste Erfahrungen mit der Bereitstellung von Entwicklungshilfegeldern in Form von direkter Budgethilfe haben gezeigt, dass diese neue Form der Entwicklungsfinanzierung den haushaltspolitischen Gestaltungsspielraum der Empfängerregierungen erweitern und ihre Eigenverantwortung stärken kann. Transaktionskosten können so reduziert, die Nachteile einer reinen Projektorientierung überwunden und die Geberkoordination verbessert werden.

Budgethilfekonzepte bergen aber auch eine Reihe von Gefahren, Risiken und möglicherweise unerwünschten Nebenwirkungen, selbst in Ländern, die als positives Modellbeispiel gelten. Denn die Realität in vielen Entwicklungsländern weicht stark von den für eine

²⁰⁵ ebd.: 61

erfolgreiche Budgetfinanzierung nötigen Voraussetzungen ab, die Vielfalt der Einflussfaktoren unterscheidet sich zudem von Land zu Land beträchtlich. Derzeit gibt es nur erste empirische Untersuchungen über die Wirkungen der Budgetfinanzierung in wenigen Ländern, die auf einen kurzen Analysezeitraum beschränkt sind. Da die angestrebten Wirkungen der Budgethilfe aber langfristiger Natur sind, ermöglichen diese Erfahrungen zum jetzigen Zeitpunkt bestenfalls eine Zwischenbilanz. Demzufolge nehmen Geberländer die neue Finanzierungsmodalität in der Regel vorteilhafter als die meisten Empfängerstaaten wahr, deren politische Handlungsspielräume weiterhin durch eine Vielzahl alter und neuer sachfremder politischer Konditionalitäten eingeschränkt bleiben. Vor dem Hintergrund der derzeit intensiv geführten Auseinandersetzung über die Plausibilität und die Erfahrungen mit dem Konzept der Budgetfinanzierung bestehen aus zivilgesellschaftlicher Sicht eine Reihe von Mindestanforderungen und Minimalvoraussetzungen für die Ausgestaltung künftiger Budgetfinanzierungsprogramme. Budgethilfen sind nur dann sinnvoll, wenn Mindestkriterien hinsichtlich der Transparenz, der demokratischen Mitsprache der Zivilgesellschaft und der Parlamente und der unabhängigen Kontrolle der Mittelverwendung erfüllt sind. Außerdem müssen die Kapazitäten zur effektiven Nutzung der zusätzlichen Budgetmittel vorhanden sein bzw. gezielt aufgebaut werden. Zudem muss sichergestellt sein, dass die Budgethilfe – gleichsam als eine Art Länderfinanzausgleich auf globaler Ebene – langfristig gewährt wird, um für die Empfänger Planungssicherheit zu gewährleisten.

Diese und weitere Aspekte der Budgetfinanzierung bilden Grundvoraussetzungen, die erfüllt sein sollten, bevor Budgethilfen gewährt werden. In diesem Abschnitt werden einige der Überlegungen und Perspektiven für künftige Budgetfinanzierungsprogramme in sechs Prüfsteinen zusammengefasst.

I Demokratisierung und parlamentarische Kontrolle fördern

Budgethilfe ist ein prozyklisches Instrument, das vor allem bei günstigen Rahmenbedingungen wirkt und positive Demokratisierungstrends in Empfängerländern verstärkt. Ein unterstützenswertes Ziel der Budgethilfe ist dabei die Stärkung und der Ausbau der öffentlichen Finanzverwaltungen in Empfängerländern. Das Fehlen perfekt funktionierender Verwaltungs- und Rechenschaftsstrukturen kann daher nicht als Ausschlusskriterium für die Gewährung von Budgetfinanzierung dienen, die Empfänger sollten vielmehr nachweislich Erfolge bei entsprechenden Reformanstrengungen erzielen.

Vorübergehende Schwächen in der Regierungsführung, sinkende und zudem fluktuierende Auszahlungsraten sowie entstehende Frustrationen beider Seiten können durch geeignete Maßnahmen zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten und demokratischer Rechenschaftspflicht sowie durch Flexibilität in der Mittelauszahlung überbrückt werden²⁰⁶. Die Mittelverwendung muss dabei jederzeit nachvollziehbar bleiben. In dieser Situation kommt wirksamen und transparenten Kontrollverfahren, Ursachen- und Wirkungsanalysen und einem soliden und gemeinschaftlichen Krisenmanagement in der Budgethilfe entscheidende Bedeutung zu²⁰⁷. Der Erfolg der Budgethilfe ist von der Stabilisierung funktionierender, transparenter und eigenständiger Haushalts- und Implementierungsprozesse und deren demokratischer Kontrolle durch Parlamente und andere staatliche Kontrollorgane abhängig. Verschlechtern sich die Rahmenbedingungen

206 Klein und Knill 2006

207 ebd.

weiter, so stößt die Wirkung von Budgethilfen allerdings an ihre Grenzen, wenn nicht die Aufweichung der vereinbarten Mindeststandards riskiert werden soll. Daher fällt den Parlamenten und anderen öffentlichen Kontrollorganen, darunter insbesondere den Rechnungshöfen und Ombudsstellen und der kritischen Zivilgesellschaft bei der Überprüfung der Budgethilfewirkung und der Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltungen eine übergeordnete Bedeutung zu.

II Eigenverantwortung stärken – Konditionalitäten begrenzen

Die Budgetfinanzierung steht in dem Ruf, durch eine Vereinfachung der Auflagenpraxis auf Geberseite die Eigenverantwortung (*Ownership*) der Empfängerländer für den eingeschlagenen Entwicklungsweg zu stärken. Während die Entwicklungsländer ihre Armutsbekämpfungsstrategien formulieren und die Prinzipien guter Regierungsführung umsetzen, verpflichten sich die Geber zu einer wirksameren und besser koordinierten Hilfe, um die Umsetzung der nationalen PRSPs zu unterstützen. An die Stelle der klassischen Konditionalitäten der Strukturanpassungsprogramme treten ein intensiver politischer Dialog und die Vereinbarung gegenseitiger Verpflichtungen zur Schaffung von Mindeststandards in der öffentlichen Finanzverwaltung. In der Praxis der Budgetfinanzierung ergänzt sich die klassische politische Konditionalitätenpraxis der Strukturanpassungsprogrammatik mit neuen prozessorientierten Auflagen, die auf die Verbesserung der Haushaltssysteme und der Regierungsführung in Entwicklungsländern abzielen. Die Folge: In der Summe steigt die Anzahl der Konditionalitäten in einigen Ländern stark an.

Budgetfinanzierung führt einerseits zu einer Stärkung der Verwaltungs- und Rechenschaftsverfahren im öffentlichen Finanzmanagement, bietet den Gebern aber zugleich einen deutlich größeren Einfluss auf zentrale Haushaltsentscheidungen und damit einen stärkeren Hebel zur Durchsetzung sachfremder politischer Auflagen, zum Beispiel bei der Privatisierung öffentlicher Dienste oder der Liberalisierung des staatlichen Auftragswesens. Durch eine verstärkte politische Einflussnahme wächst die Gefahr der wachsenden „Politisierung“ haushaltspolitischer Entscheidungen in den Empfängerländern. Budgetfinanzierungsentscheidungen sollten daher in der Regel auf der Basis transparenter Mindeststandards im öffentlichen Verwaltungswesen – zum Beispiel von Prozesskonditionalitäten zur Stärkung demokratischer Entscheidungsgewalten – getroffen werden. Auf darüber hinausgehende politische Konditionalitäten und makroökonomische Vorgaben muss verzichtet werden, und auszahlungsrelevante Konditionen sollten begrenzt werden, um das *Ownership* und die Eigenverantwortlichkeit der Entwicklungsländer nicht zusätzlich zu belasten.

III Armutsorientierung der Budgetfinanzierung ausbauen

Die bisherigen Erfahrungen mit Budgethilfefprogrammen lassen kaum direkte Erfolge bei der Verbesserung der Armutssituation erkennen. Neben den in einigen Fällen erreichten quantitativen Fortschritten bei den öffentlichen Investitionen für soziale Grunddienste sollte daher in Zukunft stärker auf qualitative Verbesserungen hinsichtlich des Zugangs zu Bildungs- und Gesundheitsdiensten für Arme und gesellschaftlich benachteiligte Gruppen, einer höheren Armutswirksamkeit sowie der Sicherstellung der Nachhaltigkeit der durchgeführten Maßnahmen abgezielt werden. Die Verantwortung für eine verfehlte Haushaltspolitik liegt aber nicht alleine bei den Regierungen des Südens. Auch Budgethilfen können durch ihre Auflagenpraxis Entscheidungsfreiheiten über die Verwendung der Staatseinnahmen einschränken und vernachlässigen in ihrer exklusiven

Partnerschaft zwischen Gebergruppen und der Zentralregierung vielfach die Berücksichtigung der Interessen Armer und gesellschaftlich unterprivilegierter Gruppen. Zukünftige Budgetfinanzierungsprogramme sollten daher stärker als bisher auf messbare Fortschritte bei der Armutsbekämpfung abzielen. Zu diesem Zweck könnten in die Vergaberichtlinien MDG-gestützte Ergebnisindikatoren einbezogen werden, die sicherstellen, dass international vereinbarte Entwicklungsziele wie beispielsweise das Recht auf Nahrung auch dann berücksichtigt werden, wenn sie nicht den Schwerpunkt einer nationalen Armutstrategie bilden.

Es ist ernüchternd, dass in der Praxis die Hilfe auch unter Einsatz der neuen programmorientierten EZ-Modalitäten ihre Zielgruppen oft nicht oder nicht umfassend erreicht. Insbesondere Defizite in der Dezentralisierung staatlicher Strukturen von den zentralen Finanzverwaltungen und Sektorministerien auf die regionalen und lokalen Verwaltungsebenen verhindern vielfach, dass arme und marginalisierte Bevölkerungsgruppen von Budgetfinanzierungsprogrammen profitieren. Keine zentrale Verwaltungsstelle ist in der Lage, den Zugang aller Bedürftigen zu Schulen oder zu ausreichender Gesundheitsversorgung in der Peripherie sicherzustellen. Budgetfinanzierung kann, das zeigen die Erfahrungen, zu einer stärkeren Dezentralisierung der öffentlichen Haushalts- und Verwaltungssysteme beitragen, auch wenn zunächst die Kapazitäten der lokalen und regionalen Verwaltungsstrukturen zu Ungunsten der Führungsrolle nationaler Ministerien in einer fragmentierten EZ-Landschaft absorbiert werden würden. Das Beispiel Tansania unterstreicht, dass die Stärkung der Kapazitäten zentraler Institutionen im offenen politischen Dialog überprüft und zu Gunsten der Unterstützung anderer gesellschaftlicher Gruppen rejustiert werden kann²⁰⁸.

IV Partizipation der Zivilgesellschaft ausbauen

Zivilgesellschaftliche Beteiligung ist ein wichtiger Beitrag zur Demokratisierung öffentlicher Verwaltungsstrukturen. Sie sollte durch gezielte Kapazitätsstärkung und finanzielle Unterstützung dazu in die Lage versetzt werden, öffentliche Haushalte der Regierungen, inklusive der Budgethilfe-Beiträge, kontinuierlich mitzugestalten, zu beurteilen und zu kritisieren, um die derzeitigen Defizite zu überwinden²⁰⁹. NRO-Netzwerke zum Monitoring und der Analyse öffentlicher Haushalte zeigen in mehreren Ländern, dass zivilgesellschaftliche Begleitung die Rechenschaftsablage öffentlicher Haushalte stärken kann („Wachhund-Funktion“)²¹⁰. Darüber hinaus spielt die Zivilgesellschaft bei der Einforderung einer starken Ausrichtung der Budgethilfen auf die Armutsbekämpfung eine herausragende Rolle. Daher sind auch die Geberregierungen aufgefordert, gesellschaftliche Mitspracherechte für alle interessierten Gruppen bei der Gestaltung und Umsetzung von Budgethilfen im politischen Dialog mit Verbindlichkeit einzufordern. Budgetfinanzierung darf nicht dazu beitragen, dass der politische Dialog nur mit ausgewählten Akteuren erfolgt, die der Unterschiedlichkeit zivilgesellschaftlicher Gruppierungen nicht gerecht werden. Dies setzt allerdings die Bereitschaft von Gebern und

²⁰⁸ zitiert nach: Hauck et al. 2005: 18

²⁰⁹ AGEZ 2005

²¹⁰ So hat zum Beispiel das zivilgesellschaftliche Schuldennetzwerk in Uganda wiederholt auf Missstände und Probleme in der staatlichen Haushaltsführung hingewiesen und zur Ausgabenkontrolle beigetragen. In Malawi und Uganda beteiligen sich NRO (namentlich das Uganda Debt Network und das Malawi Economic Justice Network) an der öffentlichen Überprüfung der PRS-Prozesse (Vgl. Wang und Rakner 2005; Martens 2006).

Regierungen gleichermaßen voraus, dass die Inhalte der gemeinsamen Budgetfinanzierungsvereinbarungen (*Memorandum of Understanding*) und der Umsetzungsmatrizen (PAF) einer breiten gesellschaftlichen Debatte frei zugänglich sind. Auch hier gibt es bislang erhebliche Defizite. Die Schaffung von Dreiparteien-Gremien zwischen Gebern, Regierungen der Empfängerländer und Nichtregierungsorganisationen kann ein Weg sein, Informationen über politische Absprachen, Haushaltsentscheidungen und Gesetzgebungsverfahren zu teilen und die der Budgetfinanzierung zugrunde liegenden Bedingungen öffentlich zu diskutieren²¹¹. Wird die Voraussetzung einer umfassenden Beteiligung der Betroffenen und anderer zivilgesellschaftlicher Akteure verletzt, sollten Budgethilfeprogramme überprüft werden.

V Effektives Zusammenspiel alter und neuer EZ-Modalitäten anstreben

Angesichts der Tatsache, dass viele Entwicklungsländer bereits die formalen Vorgaben für die Gewährung von Budgetfinanzierung nicht erfüllen, ist Streit zwischen Befürwortern und Kritikern des neuen „Modetrends“, die gleichzeitig die Vorteile der Projektzusammenarbeit unterstrichen²¹², ausgebrochen. Der Wunsch einiger Geber, Budgethilfe ins Zentrum ihrer Entwicklungszusammenarbeit zu stellen, könnte eine entwicklungspolitisch sinnvollere, an die nationalen Entwicklungsstrategien angepasste Balance zwischen verschiedenen Finanzierungsmechanismen der PGF in den Hintergrund drängen. Er kann aber auch ein neues Schaulaufen um die größte Sichtbarkeit im Geberchor der gemeinschaftlichen Budgetfinanzierung eröffnen. Denn sollten Geber in der gemeinsamen Budgetfinanzierung so konkurrieren, wie dies bereits in der Projektfinanzierung der Fall ist, werden die hoch gesteckten Erwartungen an die neuen Instrumente hinsichtlich mehr Harmonisierung, Effektivität und Effizienz nicht erfüllt werden, ist aus dem BMZ zu hören²¹³. Eingedenk der Gefahren eines potentiellen Missbrauchs von Budgethilfen sprechen sich einige Beobachter dafür aus, einen ausbalancierten Mix unterschiedlicher EZ-Instrumente anzustreben, der auch klassische Projektfinanzierungen für Sektorprogramme, lokale Verwaltungsstrukturen und die Zivilgesellschaft einschließt – mit anderen Worten: auf die Fülle der EZ-Projekte nicht mit einer gemeinschaftlichen „Programmitis“ zu antworten. Andere stehen den moderneren Ansätzen der Budgetfinanzierung mit einer grundsätzlicheren Skepsis gegenüber.

Zur Versachlichung der Debatte ist ein Verständnis der Komplementarität zwischen Budgethilfe und anderen traditionellen Finanzierungsformen sowie der Bedingungen für ihre Koexistenz hilfreich. Dies ermöglicht es, Erfolge und Grenzen neuer gemeinschaftlicher Finanzierungsinstrumente im Rahmen von PGF vorurteilsfreier einschätzen zu können²¹⁴. Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass ODA-Leistungen durch Budgetzuschüsse in Zukunft verstärkt, wenn nicht gar vollständig, über die Verwaltungen der Empfängerländer vergeben werden. Ein bestimmter Anteil der ODA wird aber auch in Zukunft durch Projektfinanzierung über bilaterale Mittel zum Beispiel zur Unterstützung der Zivilgesellschaft, von Gewerkschaften und Medien fließen. Die Konzentration auf Budgethilfepro-

211 Vgl. Collinson 2005

212 Vgl. zum Beispiel Elshorst 2006

213 Ingrid-Gabriela Hoven ist Leiterin der Unterabteilung 31 Globale und sektorale Aufgaben im BMZ, Vgl. Koeberle et al. 2006: 407-409

214 University of Brimingham 2006: S12

gramme macht in Zukunft die deutliche Erhöhung dieser Mittel nötig, um die „Wachhund-Funktion“ dieser Gruppen beim Haushalts-Monitoring zu stärken²¹⁵.

Im Vergleich zu traditionellen EZ-Formen vergrößern die Budgetfinanzierung und andere PGF-Ansätze den direkten Einfluss der Geber auf die Regierungen der Empfängerländer, wirken aber gleichzeitig einer EZ-Fragmentierung entgegen. Projektfinanzierungen bedingen bei ähnlichen treuhänderischen Risiken zudem deutlich höhere Transaktionskosten, vor allem durch die unterschiedlichen Rechenschaftsmodalitäten. Die bisherigen Erfahrungen belegen vielfach das Entstehen von Synergien zwischen der projektorientierten Zusammenarbeit, die auf die Förderung und Umstrukturierung des öffentlichen Budgetmanagements abzielen, und ähnlicher Budgethilfe-Maßnahmen. Allerdings konnten einige der möglichen positive Effekte der Budgethilfe (darunter die Senkung der Transaktionskosten oder die Erhöhung der Haushaltstransparenz und der Effizienz der Mittelzuweisung) nicht oder nur teilweise realisiert werden, da in einigen Fällen ein großer Teil der EZ (darunter sowohl Projekt- als auch Programmmaßnahmen) außerhalb des nationalen Haushaltes verblieb und so nicht in die nationalen Haushalts- und Planungsverfahren einbezogen wurde. Dies hatte zur Konsequenz, dass parallele Finanzierungsmodalitäten bestehen blieben, Transaktionskosten tendenziell anstiegen und mögliche Effizienzgewinne durch Budgethilfen begrenzt blieben. Die Umorientierung auf neue PGF-Formen kann die finanzielle, administrative und logistische Nachhaltigkeit bestehender Programme dadurch gefährden, dass die öffentliche Mittelverfügbarkeit für traditionelle EZ-Maßnahmen reduziert wird. Eine zusätzliche Mobilisierung von Budgetfinanzierungen kann dieses Problem aber deutlich relativieren.

VI Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen für Entwicklung

Es ist allgemein akzeptiert, dass die öffentliche Entwicklungshilfe, selbst bei erfolgreicher Umsetzung der proklamierten Steigerungen, in den kommenden Jahren nicht ausreichen wird, um extreme Armut zu bekämpfen und Hunger und soziale Ungleichheiten zu überwinden. Daher ist eine drastische Erhöhung – etwa eine Verdopplung – der staatlichen Einnahmen und substantielle Umschichtungen auf der Ausgabenseite in vielen Ländern des Südens notwendig. Die Mobilisierung und Erhöhung heimischer Staatseinnahmen der Entwicklungsländer muss zudem durch Steuerreformen aktiv unterstützt werden. Die internationale Gebergemeinschaft kann durch ihre EZ den Aufbau leistungsfähiger und gerechter Steuersysteme in Entwicklungsländern unterstützen. Budgethilfe kann hier einen wichtigen Beitrag leisten. Die Steigerung der Steuerquote ist in einigen Ländern bereits Teil der gemeinsamen Vereinbarungen zur Budgethilfe, steht aber auch hinsichtlich der Erreichung der MDGs immer stärker im Vordergrund²¹⁶.

Die durch Budgetfinanzierungen ausgelösten Effizienzsteigerungen der nationalen Haushaltsführung können zudem den staatlichen Handlungsspielraum für eine Erhöhung der armutsorientierten Ausgaben vergrößern. Budgethilfe hat die Unterstützung größerer Kohärenz zwischen verschiedenen Sektoren sowie durch den Anreiz zur Formulierung sektorspezifischer Politiken das Umfeld für alle anderen Finanzierungsmodalitäten

²¹⁵ Haushaltsmonitoring wird zum Beispiel von zivilgesellschaftlichen Initiativen wie Social Watch, Gender Budgeting Initiativen oder auch der Arbeit des International Budget Project (IBP) betrieben (Vgl. Martens 2006)

216 ebd.

verbessert. Schließlich profitieren in dem Maße, in dem Budgethilfe zur Stärkung und Erhöhung der Rechenschaftsfähigkeit öffentlicher Haushaltsführungssysteme beiträgt, auch andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung von diesen Reformen.

Auf der anderen Seite sollte durch gemeinsame Vereinbarungen zwischen Geber und Empfänger sichergestellt werden, dass Budgethilfe nicht zu einer sinkenden Bereitschaft der Regierungen zur notwendigen Erhöhung der eigenen Steuereinnahmen als ein Beitrag zur Erreichung der MDGs führt. Der Erfolg ist mit davon abhängig, ob es gelingt, die nationale Rechenschaftspflicht der öffentlichen Haushalte gegenüber einem breiten Kreis gesellschaftlicher Akteure zu garantieren.

Wichtig ist auch die Zusätzlichkeit der Mittel: Budgethilfen sollten in der Regel zusätzlich zu anderen EZ-Mitteln, die durch die von der EU zugesagte Erhöhung ihrer ODA-Leistungen bis 2015 mobilisiert werden, bereitgestellt werden. Die Zusätzlichkeit der Budgetfinanzierung ist allerdings auch auf Empfängerseite wichtig, um ein Absinken der Steuerquoten zu vermeiden. Mittelfristig wird es zur Verwirklichung der Eigenverantwortung und Lösung aus der finanziellen Geberabhängigkeit zudem nötig sein, geeignete Strategien zu entwickeln, um die Abhängigkeiten der staatlichen Haushalte von externer Finanzierung in Abhängigkeit von der Verbreiterung der eigenen Finanzierungsbasis zurückzuführen.

Empfehlungen von Deutscher Welthungerhilfe und terre des hommes an die Bundesregierung

1. Stärkung von Eigenverantwortlichkeit und Partnerausrichtung muss im Zentrum der deutschen Budgethilfepolitik stehen.

Die Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes begrüßen die Offenheit, die das BMZ der Haushaltsfinanzierung als einer Modalität der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) entgegenbringt. Eine Schwarz-Weiß-Sicht auf neue Finanzierungsmodalitäten, die entweder die scheinbar „konditionslose“ Budgethilfe „verdammte“ oder sie zur unabdingbaren Voraussetzung der internationalen Armutsbekämpfung erklärte, ist aus unserer Sicht nicht zielführend. Es geht um eine sinnvolle Nutzung des Instruments: Budgethilfen stärken die Bedeutung des politischen Dialogs auf gleicher Augenhöhe zwischen den Partnern in der Entwicklungszusammenarbeit. Gleichzeitig entstehen durch den unmittelbaren Zugriff von Gebern auf nationale Haushaltsentscheidungen neue Risiken der Einschränkung politischer Entscheidungsprozesse auf Seiten der Entwicklungsländer. Budgethilfe muss sich als Instrument der Armutsbekämpfung und nachhaltigen Entwicklung verstehen.

Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes fordern die Bundesregierung auf, gemeinschaftlich mit den Regierungen und anderen Akteuren in den Empfängerländern von Budgethilfe für einen offenen und gleichberechtigten politischen Dialog einzutreten und auf sachfremde und ideologische Konditionalitäten zu verzichten, die die nationalen Handlungsspielräume für Armutsbekämpfung und Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) im Süden einschränken.

2. Rechenschaft und Transparenz öffentlicher Haushaltssysteme stärken

Die Qualität des öffentlichen Budgetmanagements in Entwicklungsländern ist nicht nur Voraussetzung für den Erfolg von Budgethilfen, sondern darüber hinaus für das Erreichen der international vereinbarten Entwicklungsziele einschließlich der Millenniumsentwicklungsziele. Transparenz, wirksame Kontrolle und Rechenschaftsverpflichtungen sind darüber hinaus eng mit entwicklungspolitischen Zielen wie Demokratisierung, Partizipation und verantwortlicher Regierungsführung verbunden. In einigen Empfängerländern lassen die öffentlichen Haushaltsstrukturen derzeit den Erfolg von Budgethilfen als riskant erscheinen. Gerade unter prekären Bedingungen können „Inseln der Stabilität“ innerhalb öffentlicher Verwaltungen aber umfassendere Reformanstrengungen initiieren und gemeinschaftlich zur Verwirklichung guter Regierungsführung beitragen.

Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes begrüßen, dass die Bundesregierung der Stärkung öffentlicher Finanzmanagementsysteme im Süden übergeordnete Bedeutung zumisst. Wir fordern die Bundesregierung auf, sich im Zuge von Budgethilfe proaktiv für die Stärkung öffentlicher Haushaltssysteme einzusetzen. Die Bundesregierung sollte zudem ihre Bereitschaft zur größtmöglichen Koordination unter den Budgethilfegebern und zur kohärenten und gemeinschaftlichen Ausgestaltung der Prinzipien, Inhalte und Modalitäten ihrer Entwicklungszusammenarbeit verstärken.

3. Armutsbekämpfung umsetzen: Budgethilfe muss Rechte von Frauen, Kindern und sozial schwachen Gruppen berücksichtigen

Die bisherigen Erfahrungen mit Budgethilfe zeigen in mehreren Pilotländern kaum armutsreduzierende Effekte. Zwar steigen die Ausgaben für soziale Sektoren teilweise deutlich an, eine entsprechende qualitative Verbesserung im Angebot sozialer Grunddienstleistungen (insbesondere Bildung und Gesundheit) ist damit aber nicht notwendigerweise verbunden. Soll Budgethilfe zu einem überzeugenden Instrument der Armutsbekämpfung werden, so muss partnerschaftlich mit den betroffenen Ländern nach Wegen gesucht werden, das Recht sozial schwacher und marginalisierter Gruppen auf Teilhabe am Entwicklungsprozess zu verwirklichen und damit die Armutsorientierung von Gemeinschaftsfinanzierung zu stärken.

Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes begrüßen die grundsätzliche Bereitschaft der Bundesregierung zur Stärkung von Frauen- und Kinderrechten im Entwicklungsprozess, die sich jedoch auch in entsprechenden Prioritätensetzungen für den Einsatz von Budgethilfen widerspiegeln muss. Budgethilfen der Bundesrepublik dürfen nicht zu einer Reduzierung der finanziellen Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer hinsichtlich Armutsbekämpfung beitragen. Einer solchen „Verdrängungswirkung“ sollte durch überprüfbare Maßnahmen begegnet, und sie sollte bereits bei der Aushandlung von Budgethilfeprogrammen berücksichtigt werden.

4. Mittelaufstockung für Budgetfinanzierung: Vorfahrt für Armutsbekämpfung und soziale Entwicklung

Budgethilfe darf nicht zu Lasten der bewährten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Kooperation mit den Entwicklungspartnern gehen und die Nachhaltigkeit laufender

Programme gefährden, sondern sollte aus zusätzlichen ODA-Mitteln im Zuge einer substantiellen Erhöhung des deutschen Entwicklungshaushaltes finanziert werden. Budgethilfe kann mittel- bis langfristig als eine Finanzierungsmodalität in einem entsprechenden Instrumentenmix mit Projektfinanzierung und anderen EZ-Modalitäten, abgestimmt auf die landestypischen Erfordernisse, wesentlich zu strukturellen Veränderungen und der Überwindung von Armut beitragen. Dies erscheint umso dringlicher, als das Festhalten am 0,7-Prozent-Ziel bis 2015 und die Umsetzung des EU-Stufenplans gerade auch in Deutschland selbst nicht gesichert sind. Die bisherigen Erfahrungen mit Budgethilfen hinterlassen Zweifel an der tatsächlichen Kohärenz unterschiedlicher Entwicklungsstrategien und damit an der einheitlichen Ausrichtung der internationalen Anstrengungen auf Armutsbekämpfung und soziale Entwicklung. Die Praxis zeigt deutlich, dass Budgethilfen unterschiedlicher Geber einer stärkeren Harmonisierung und Abstimmung mit den Vorgaben der Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP) bedürfen.

Die Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes erwarten von der Bundesregierung, die Kapazitäten und Mittel für Budgetfinanzierungen als integralem Teil eines bewährten Instrumentenmix aus Projekt-, Programm- und Gemeinschaftsfinanzierungen, möglichst unter Nutzung innovativer Finanzierungsformen für programmorientierte Ansätze, deutlich aufzustocken. Budgethilfe soll im Sinne der Politikkohärenz existierenden Vorgaben nationaler Entwicklungsstrategien (Länderstrategien und PRSPs) zur Armutsbekämpfung und sozialen Entwicklung folgen.

5. Demokratiebildung fördern: Zivilgesellschaftliche Beteiligung stärken

Einer starken Zivilgesellschaft kommt eine Schlüsselrolle bei Überprüfung der öffentlichen Mittelverwendung und der Demokratisierung öffentlicher Verwaltungsstrukturen zu, gerade unter Bedingungen schwacher Regierungsführung. Die bisherigen Erfahrungen mit Budgetfinanzierung offenbaren zum Teil erhebliche Defizite bei der Einbeziehung der Zivilgesellschaft in das öffentliche Haushaltswesen, die unter Umständen bestehende Dialogräume zwischen Gebern, Regierungen und der Zivilgesellschaft weiter einschränken können. Die Regierungszentrierung des Instruments und eine daraus möglicherweise abgeleitete „Erfüllungsgehilfenrolle“ der Zivilgesellschaft geben Anlass zur Sorge. Zivilgesellschaft sollte als Teil eines umfassenden Demokratisierungsprozesses durch Kapazitätsstärkung und eine Beteiligung am politischen Dialog dazu in die Lage versetzt werden, öffentliche Haushalte der Regierungen, inklusive der Budgethilfe-Beiträge, kontinuierlich mitzugestalten, zu beurteilen und zu kritisieren. Budgethilfeprogramme erfordern eine starke Zivilgesellschaft. Dazu bedarf es nicht zuletzt einer unabhängigen Finanzierungsgrundlage.

Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes fordern die Bundesregierung auf, ihre Erfahrungen in der Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen als komparativen Vorteil zu nutzen, um eine Stärkung der Teilhabe zivilgesellschaftlicher Kräfte an politischen Entscheidungsprozessen im Süden durchzusetzen. Wir fordern die Bundesregierung auf, die Förderung einer unabhängigen Zivilgesellschaft im Süden und in Europa als Voraussetzung für die Ausweitung ihrer Budgetfinanzierung sicherzustellen.

Fazit

Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes fordern die Bundesregierung auf, die Stärkung der Eigenverantwortung und die Partnerausrichtung in den Mittelpunkt ihrer Konzepte zur Ausweitung der Budgetfinanzierung zu stellen, und auf politisch motivierte und sachfremde Konditionalitäten zu verzichten. Budgethilfen müssen stärker als bisher auf konkrete Fortschritte bei der Armutsbekämpfung ausgerichtet werden, ohne andere Formen bewährter Entwicklungszusammenarbeit, darunter die Förderung einer starken unabhängigen Zivilgesellschaft, einzuschränken. Die Stärkung der demokratischen und zivilgesellschaftlichen Kontrolle der Mittelverwendung in den öffentlichen Haushalten ist eine notwendige Voraussetzung für eine breite gesellschaftliche Unterstützung für Budgethilfen und andere neue programmorientierte Finanzierungskonzepte.

Literatur

- AGEZ (2005):** Positionspapier von AGEZ, KOO und EU-Plattform zu Budget Support. Wien, 25. November 2005
- Albert, Helmut (2006):** „Modes of Delivery“ - Programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit. Vortrag auf der Mitgliederversammlung des Fachverbundes Ländliche Entwicklung, Afrika (SNRD), 10. März 2006
- BMZ (1999):** Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. BMZ aktuell Nr. 61, August 1999
- BMZ (2001):** Mitwirkung an gemeinschaftlichen Finanzierungen mit anderen Gebern im Rahmen der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit. BMZ-Positionspapier, 30. November 2001.
- BMZ (2003):** Budgetfinanzierungsähnliche Instrumente. Feststellungen einer unveröffentlichten Designstudie, Juli / August 2003
- BMZ (2004):** Harmonisierung und Koordinierung von Geberpraktiken in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit - Selbstevaluierung des Aktionsplans vom April 2003. BMZ Spezial 114, Oktober 2004.
- BMZ (2006):** Übersicht über die Deutsche Beteiligung an Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit, Juni 2006.
- Clements, Benedict / Gupta, Sanjeev / Pivovarsky, Alexander / Tiongsen, Erwin R. (2004):** Foreign Aid: Grants versus Loans. Finance & Development, September 2004
- Collinson, Helen (2006):** Where to now ? Implications of changing relations between DFID, recipient governments and NGOs in Malawi, Tanzania and Uganda. Action Aid und CARE, London, Juni 2006
- DEG / KfW (2005):** Good Governance heißt Faires Spiel. DEG / KfW Jahresbericht, Frankfurt und Köln, Mai 2006
- DFID (2004):** Poverty Reduction Budget Support. Policy Paper, Mai 2004
- Eberlei, Walter und Henn, Heike (2003):** Parlamente in Subsahara Afrika: Akteure der Armutsbekämpfung? GTZ-Studie, Eschborn 2003
- Elshorst, Hansjörg (2006):** Eingeschränkte Möglichkeiten - Budgethilfe an „Poor Performers“?. In: eins: Entwicklungspolitik, 3-4, 2006.
- Europäische Kommission (2002):** Guide to the programming and implementation of Budget Support. EuropeAid, DG Development and DG Relex, März 2002
- Europäische Kommission (2004a):** Aufbau einer gemeinsamen Zukunft: Finanzielle und politische Perspektiven der erweiterten EU im Zeitraum 2007-2013. Mitteilung vom 10. Februar 2004, Brüssel.
- Europäische Kommission (2004b):** Finanzinformationen über den Europäischen Entwicklungsfonds, KOM (2004) 382 endgültig
- Europäische Union (2005):** Der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik. Gemeinsame Erklärung des Rates, des Europäischen Parlaments und der Kommission, 20. Dezember 2005 (2006/C46/1).
- Europäisches Parlament (2006):** Draft report on budget aid for developing countries (2006/2079(INI)). 28. Juni 2006
- Europäischer Rechnungshof (2005):** Sonderbericht Nr. 2/2005 über die aus dem EEF an die AKP-Staaten gezahlten Haushaltszuschüsse: Verwaltung des Aspekts Reform der öffentlichen Finanzen durch die Kommission, zusammen mit den Antworten der Kommission. Amtsblatt der Europäischen Union (2005/C 249/01)
- Foerster und Schröder (2006):** Politik auf Augenhöhe. E+Z 06/2006.
- Foster, Mick / Fozzard, Adrian / Naschold, Felix / Conway, Tim (2002):** How, When and Why Does Poverty Get Budget Priority?: Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure in Five African Countries, Synthesis Paper. Overseas Development Institute Arbeitspapier 168, London.

- Hauck, Volker / Hasse, Oliver / Koppensteiner, Martin (2005):** EC budget support: thumbs up or down? ECDPM, Maastricht, März 2005.
- Hefeker, Carsten (2005):** Project Aid or Budget Aid? The Interests of Governments and Financial Institutions. HWWA, Hamburg, Januar 2005.
- KfW (2004):** Good Governance unterstützen, in den Frieden investieren, Einkommensquellen erschließen. Positionspapier zur FZ mit Subsahara-Afrika, Frankfurt April 2004
- Klein, Wolfgang und Knill, Philipp (2006):** Budgethilfe und politische Stabilität. In: E+Z 2006:7
- Klingebiel, Stefan (2003):** Der internationale Diskussionsstand über Programmorientierung, Schlussfolgerungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. DIE, Berichte und Gutachten, Bonn 2003
- Koerberle, Stefan / Stavreski, Zoran / Walliser, Jan (2006):** Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons. IBRD und Weltbank, Washington D.C., März 2006
- Koczy, Ute (2006):** Gegen dogmatische Ansätze - Bad Governance in Empfängerländern - auch die Geber sind gefordert. In: eins:Entwicklungspolitik, 3-4 2006
- Kolstad, Ivar (2005):** Direct Budget Support and Corruption. Issue Paper 1 :2005 des Utstein Anti-Corruption Resource Centre
- Lawson, Andrew / Booth, David / Msuya, Meleki / Wangwe, Samuel / Williamson, Tim (2005):** Does General Budget Support Work? Evidence from Tanzania. ODI und Daima Associates, Juli 2005.
- Leiderer, Stefan (2004):** Öffentliches Budgetmanagement in Entwicklungsländern: Analyseinstrumente und Ansatzpunkte der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit. DIE, Bonn
- Martens, Jens (2006):** Die öffentliche Armut der Entwicklungsländer: Was die Regierungen des Südens daran hindert, Armutsbekämpfung und MDGs aus eigener Kraft zu finanzieren – und was dagegen getan werden kann. GPE, terre des hommes und DGB-Bildungswerk, August 2006
- Neubert, Susanne (2004):** Wirkungsanalysen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit sind machbar. DIE, Bonn, April 2004
- OECD (2005):** Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht. OECD High Level Forum, 2. März 2005
- OECD (2006):** Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery. Vol 2: Budget Support, Sector-wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management. DAC Guidelines and Reference Series
- PEFA (2004):** Revised Consultative Draft PFM Performance Measurement Framework. Joint Public Expenditure Working Group of the World Bank, IMF and PEFA, 12. Februar 2004
- Rakner, Lise / Mukubvu, Luke / Ngwira, Naomi / Smiddy, Kimberly / Schneider, Aaron (2004):** The Budget as Theatre - the Formal and Informal Institutional Makings of the Budget Process in Malawi. DFID Bericht, Juli 2004
- Schmitz, Andrea (2006):** Konditionalität in der Entwicklungspolitik. SWP-Studie 2006/S12, Mai 2006.
- SPA (2003):** Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes. Strategic Partnership with Africa, Budget Support Working Group Bericht, Februar 2005
- Tan, Celine (2006):** Responsible Financing or Unwarranted Interventions: Fiduciary Obligations in Loan and Aid Contracts between Donors, Client States and Citizens. Eurodad Briefing, März 2006
- University of Birmingham (2006):** Evaluation of General Budget Support 1994-2004: Synthesis Report. Evaluierung unter Leitung des OECD DAC Network on Development Evaluation, Mai 2006
- Venro (2005):** Armutsbekämpfung ohne Empowerment der Armen? Gesellschaftliche Partizipation bei der Umsetzung von Strategien der Armutsbekämpfung (PRS) bleibt hinter Notwendigkeiten und Möglichkeiten zurück. Bonn und Berlin, Juli 2005
- Wang, Vibeke und Rakner, Lise (2005):** The Accountability Function of Supreme Audit Institutions in Malawi, Uganda and Tanzania. CMI Bericht 4, 2005

Internetressourcen

<http://www.bmz.de>

<http://www.gtz.de/public-finance>

<http://www.kfw.de>

<http://www.oecd.org/dac>

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------|--|
| AA | Auswärtiges Amt |
| ADB | African Development Bank |
| AKP | Staaten in Afrika, der Karibik und dem Pazifik |
| BMF | Bundesministerium der Finanzen |
| BMI | Bundesministerium des Inneren |
| BMU | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit |
| BMV | Bundesministerium der Verteidigung |
| BMVBW | Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen |
| BMVEL | Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft |
| BMZ | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| DAC | Development Assistance Committee |
| DWHH | Deutsche Welthungerhilfe |
| EEF | Europäischer Entwicklungsfonds |
| EL | Entwicklungsländer |
| EU | European Union |
| FAO | Food and Agriculture Organization |
| FZ | Finanzielle Zusammenarbeit |
| GTZ | Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit |
| IBRD | International Bank for Reconstruction and Development |
| IDA | International Development Association |
| IMF | International Monetary Fund |
| IPS | Inter Press Service |
| KfW | Kreditanstalt für Wiederaufbau |
| MDGs | Millennium Development Goals |
| MIGA | Multilateral Investment Guarantee Agency |
| MTEF | Medium-Term Expenditure Framework |
| NRO | Nichtregierungsorganisation |
| OECD | Organization for Economic Co-operation and Development |
| PAF | Performance Assessment Framework |
| PBA | Programme-based Approach (Programmorientierter Ansatz) |
| PEFA | Public Expenditure and Financial Accountability Programme |
| PEZ | Programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit |
| PFM | Öffentliches Haushaltssystem (Public Financial Management) |
| PGBS | Partnership General Budget Support |
| PGF | Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung |
| PPP | Public-Private Partnerships |
| PRBS | Poverty Reduction Budget Support |
| PRGF | Poverty Reduction and Growth Facility |
| PRSC | Poverty Reduction Support Credit (Armutsbekämpfungs-Unterstützungsdarlehen) |
| PwC | PricewaterhouseCoopers |
| SPA | Strategic Partnership with Africa |
| tdh | terre des hommes |

| | |
|--------|--|
| TZ | Technische Zusammenarbeit |
| UN | United Nations |
| UNDP | United Nations Development Programme |
| UNEP | United Nations Environment Programme |
| UNFPA | United Nations Population Fund |
| UNHCR | United Nations High Commissioner for Refugees |
| UNICEF | United Nations International Children's Emergency Fund |
| UNIFEM | United Nations Development Fund for Women |
| WFP | World Food Programme |
| WHO | World Health Organization |

Deutsche Welthungerhilfe e.V.
Friedrich-Ebert-Str. 1, 53173 Bonn
Tel.: (02 28) 22 88 - 0, Fax: (02 28) 22 88 - 333
e-mail: info@welthungerhilfe.de
Internet: www.welthungerhilfe.de

terre des hommes Deutschland e.V.
Hilfe für Kinder in Not
Ruppenkampstr. 11a, 49084 Osnabrück
Tel.: (05 41) 71 01 - 0, Fax: (05 41) 70 72 33
e-mail: info@tdh.de
Internet: www.tdh.de