

# Umstritten und für gut befunden

Wie Budgethilfe zu einer wirkungsvolleren EZ beiträgt

**Reinhard Hermle und Tobias Hauschild**

Eine Studie im Auftrag von Oxfam Deutschland e.V.

## Die Autoren

**Reinhard Hermle, Dr. phil.**, Studium der Politischen Wissenschaft, Geschichte, Soziologie und des Staatsrechts. 1980–83 Wiss. Mitarbeiter am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung Frankfurt; langjähriger Leiter der Abteilung Entwicklungspolitik bei Misereor; 2007–2009 Senior Policy Advisor bei Oxfam Deutschland; 1995–2005 ehrenamtl. Mitglied des Vorstandes des Verbandes Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), davon sechs Jahre Vorsitzender.

**Tobias Hauschild**, Referent für Entwicklungszusammenarbeit und Soziale Grunddienste bei Oxfam Deutschland e.V.; M. A., Studium der Politischen Wissenschaft, Geschichte und Soziologie in Münster; 2005–2006 Freier Mitarbeiter bei WEED e.V. und InWEnt; seit 2006 Mitarbeiter bei Oxfam

## Impressum

### Herausgeber:

© Oxfam Deutschland, Mai 2012

Oxfam Deutschland e.V.  
Greifswalder Straße 33a  
10405 Berlin  
Tel.: 030-42 85 06 21  
E-Mail: [info@oxfam.de](mailto:info@oxfam.de)

V.i.S.d.P.: Marion Lieser

### Satz:

Jule Kienecker, Berlin  
[www.jule-kienecker.de](http://www.jule-kienecker.de)

### Druck:

H & P Druck Friedrich Hilberts  
Tel.: 030-69578400 · Körtestraße 10 · 10967 Berlin

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>6</b>
<b>Fünf Empfehlungen an die deutsche EZ</b>	<b>9</b>
<b>Einleitung</b>	<b>11</b>
<b>1. Das Konzept der Budgethilfe</b>	
1.1 Definition	12
1.2 Hintergrund und quantitative Trends	14
1.3 Ziele und Auswahlkriterien deutscher Budgethilfe	23
<b>2. Die Budgethilfe-Praxis unter der Lupe</b>	
2.1 Das Effektivitäts- und Effizienzziel: Budgethilfe trägt zu einer systematischeren und ergebnisorientierteren Entwicklungszusammenarbeit bei	25
2.1.1 Abstimmung unter Gebern und mit Partnerregierungen	25
2.1.2 Ausrichtung der Budgethilfe an nationalen Entwicklungsstrategien	28
2.1.3 Ergebniskontrolle	29
2.1.4 Intensivierung des politischen Dialogs	31
2.1.5 Effizienzgewinne in anderen EZ-Bereichen	33
2.1.6 Zwischenfazit	34
2.2 Das Governance-Ziel: Budgethilfe verstärkt institutionelle Reformansätze	35
2.2.1 Finanzverwaltung	35
2.2.2 Rechnungshöfe	38
2.2.3 Beschaffungswesen	39
2.2.4 Steuereinnahmen	40
2.2.5 Korruptionsbekämpfung	41
2.2.6 Potenzielle Demokratiegewinne	43
2.2.7 Rolle der Zivilgesellschaft	47
2.2.8 Zwischenfazit	53
2.3 Das Finanzierungsziel: Mehr Geld für Armutsbekämpfung	54
2.3.1 Höhere Vorhersehbarkeit der Geldflüsse	54
2.3.2 Ausbau der sozialen Sektoren	56
2.3.3 Zwischenfazit	62
<b>3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	<b>63</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>67</b>

## Abbildungen, Kästen und Tabellen

<b>Abbildung 1:</b>	Programmbasierte Ansätze	13
<b>Abbildung 2:</b>	Budgethilfe-Auszahlungen 2010	17
<b>Abbildung 3:</b>	Budgethilfe-Geber in Sambia	17
<b>Abbildung 4:</b>	Budgethilfe-Geber in Malawi	18
<b>Abbildung 5:</b>	Deutschlands Budgethilfe-Partnerländer (Zusagen von 2002 bis 2010)	18
<b>Abbildung 6:</b>	Aufteilung der regional aufteilbaren bilateralen EZ nach Zusagezeitraum	22
<b>Kasten 1:</b>	Begriffserklärung PGF und PBA	13
<b>Kasten 2:</b>	Treuhänderische Risiken	19
<b>Kasten 3:</b>	Gemeinsame Geberstrategien zur Umsetzung der Paris-Deklaration	27
<b>Kasten 4:</b>	Politische und wirtschaftliche Entwicklung Malawis	30
<b>Kasten 5:</b>	Politische und wirtschaftliche Entwicklung Sambias	46
<b>Tabelle 1:</b>	Anteile von PGF und Budgethilfe an der bilateralen deutschen EZ	21

## Abkürzungen (A–G)

<b>ACB</b>	Anti-Corruption Bureau
<b>ACC</b>	Anti-Corruption Commission
<b>AfDB</b>	African Development Bank
<b>AfGH</b>	Action for Global Health
<b>AKP</b>	Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik
<b>AWZ</b>	Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages
<b>BIP</b>	Bruttoinlandsprodukt
<b>BMZ</b>	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>CABS</b>	Common Approach to Budget Support-Gruppe
<b>CONGOMA</b>	Council for Non-Governmental Organisations in Malawi
<b>CPI</b>	Corruption Perception Index von Transparency International
<b>CSPR</b>	Civil Society for Poverty Reduction
<b>DANIDA</b>	Danish International Development Agency
<b>DFID</b>	Department for International Development
<b>DIP</b>	Decentralisation Implementation Plan
<b>DPP</b>	Democratic Progress Party
<b>ECDPM</b>	European Centre for Development Policy Management
<b>EHP</b>	Essential Health Package
<b>EQUINET</b>	Network on Equity in Health in Southern Africa
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EZ</b>	Entwicklungszusammenarbeit
<b>FANRPAN</b>	Food, Agriculture and Natural Resources Policy Analysis Network
<b>FNDP</b>	Fifth National Development Plan
<b>GIZ</b>	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
<b>GRZ</b>	Government of the Republic of Zambia
<b>GTZ</b>	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

## Abkürzungen (H–Z)

<b>HDI</b>	Human Development Index
<b>HIPC</b>	Heavily Indebted Poor Countries
<b>IBP</b>	International Budget Partnership-Initiative
<b>IDD</b>	International Development Department of The University of Birmingham
<b>IFMIS</b>	Integrated Financial Management Information System
<b>IWF</b>	Internationaler Währungsfonds
<b>JASZ</b>	Joint Assistance Strategy Zambia
<b>JCTR</b>	Jesuit Centre for Theological Reflection
<b>KfW</b>	Kreditanstalt für Wiederaufbau
<b>LIC</b>	Low Income Country
<b>LIMC</b>	Lower Middle Income Country
<b>MDGs</b>	Millennium Development Goals
<b>MDGS</b>	Malawi Development and Growth Strategy
<b>MHEN</b>	Malawi Health Equity Network
<b>MoU</b>	Memorandum of Understanding
<b>NORAD</b>	Norwegian Agency for Development Cooperation
<b>NRO</b>	Nichtregierungsorganisation
<b>OAG</b>	Office of Auditor General
<b>ODA</b>	Official Development Assistance
<b>ODI</b>	Overseas Development Institute
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Cooperation and Development
<b>OECD-DAC</b>	Development Assistance Committee (Entwicklungsausschuss) der OECD
<b>OPM</b>	Oxford Policy Management
<b>OPP</b>	Office of the Director of Public Procurement
<b>PAF</b>	Performance Assessment Framework
<b>PBA</b>	Program-Based Approach
<b>PEFA</b>	Public Expenditure and Financial Accountability-Bewertung
<b>PEMFA</b>	Public Expenditure Management and Financial Accountability-Programm
<b>PEPFAR</b>	President's Emergency Plan for AIDS Relief
<b>PFEM</b>	Public Financial Economic Management-Aktionsplan
<b>PFM</b>	Public Finance Management
<b>PGBS</b>	Poverty General Budget Support
<b>PGF</b>	Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung
<b>PRBS</b>	Poverty Reduction Budget Support-Gruppe
<b>PRSP</b>	Poverty Reduction Strategy Paper
<b>SIDA</b>	Swedish International Development Cooperation Agency
<b>SNDP</b>	Sixth National Development Plan
<b>STABEX</b>	System of Stabilisation of Export Earnings
<b>SWAP</b>	Sector-Wide Approach
<b>SYSMIN</b>	System for Safeguarding and Developing Mineral Production
<b>TI</b>	Transparency International
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>WHO</b>	World Health Organisation
<b>ZRA</b>	Zambia Revenue Authority

## Zusammenfassung

Zum Instrumentenkasten der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zählt seit einigen Jahren verstärkt die Budgethilfe, welche den direkten Transfer von Finanzmitteln in den Staatshaushalt eines Partnerlandes beinhaltet. Sie gilt als wichtige, sinnvolle und notwendige Ergänzung der traditionellen Projekt- und Programmarbeit, um insbesondere übergreifende nationale Armutsbekämpfungs- und Sektorstrategien in armen Ländern zu unterstützen. So spielt Budgethilfe z. B. in der Diskussion über den Aufbau sozialer Sicherungssysteme eine wichtige Rolle. Man unterscheidet zwischen **allgemeiner Budgethilfe**, mit der übergreifend die Umsetzung der Politik des Landes (nicht die Finanzierung eines bestimmten Sektors) unterstützt werden soll, und **sektoraler Budgethilfe**, welche Politik- und Reformprozesse innerhalb spezifischer Sektoren, z. B. Gesundheitsfürsorge und Bildung fördert.

### Budgethilfe ist eine Antwort auf die Kritik an der Wirksamkeit von EZ

Damit soll insbesondere erreicht werden, dass die Partnerländer gemäß dem *Ownership*-Prinzip stärker ihre Rolle als Motor des Entwicklungsprozesses wahrnehmen können. Auch sollen Defizite ausgeglichen werden, die mit der traditionellen Projekthilfe verbunden sind. Budgethilfe ist daher auch als eine Antwort auf die anhaltende Kritik an der fehlenden oder unzureichenden Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu verstehen.

Denn ursächlich für die unzureichende Wirkung von EZ ist unter anderem die Vielzahl und das institutionelle Nebeneinander der Geber, Schwächen in den Systemen der Partner im Süden sowie die Tatsache, dass oft zu viele Gebermittel außerhalb der staatlichen Budgets verwaltet werden und die Regierungen keinen Gesamtüberblick über die Geldflüsse in ihre Ländern haben.

### Budgethilfe entspricht am konsequentesten den Zielsetzungen der Wirksamkeits-Agenda

Die Paris-Erklärung über die Wirksamkeit der EZ von 2005 und der auf ihr aufbauende Accra-Aktionsplan von 2008 nahmen die Kritik an der internationalen EZ auf. Sie stießen wichtige Reformprozesse an und stellten zentrale Prinzipien für wirksame EZ auf, die 2011 in der Busan-Partnerschaft für wirkungsvolle Entwicklungszusammenarbeit bestätigt und ergänzt wurden. Als Schlüssel für eine bessere EZ gelten unter anderem die Stärkung der Eigenverantwortung sowie der Ausbau und die Nutzung der Kapazitäten, Institutionen und Systeme der Partnerländer, die Anpassung der Geber an nationale Programme und Prioritäten sowie verlässlichere und vorhersehbarere Finanzierungszusagen. Budgethilfe entspricht am konsequentesten diesen Zielsetzungen der Paris-Erklärung. Dennoch ist das Instrument gerade auch in Deutschland umstritten. Die gegenwärtige Bundesregierung steht dem Instrument besonders skeptisch gegenüber und setzt es ausgesprochen zögerlich ein. 2011 machten Budgethilfe-Bewilligungen nur rund 3 Prozent der gesamten bilateralen deutschen EZ aus.

Zweifellos eignet sich die Budgethilfe nicht für jedes Land, weil nicht überall die Voraussetzungen dafür bestehen und auch treuhänderische Risiken damit verbunden sind, die zwar nicht unter-, freilich auch nicht überschätzt werden sollten. Diese bestehen nämlich in ähnlicher Weise auch bei anderen Formen der EZ. Dort wo Budgethilfe zur Anwendung gekommen ist, zeigen sich ihre unbestreitbaren Vorteile und positiven Wirkungen. Wie bei anderen EZ-Maßnahmen auch, lassen sie sich eher selten monokausal auf Budgethilfe zurückführen, da sie in der Regel Ergebnis multipler Einflussfaktoren sind. Aber es gibt plausible Zusammenhänge und klare Indizien dafür, dass Budgethilfe einen positiven Einfluss auf die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit, die Verbesserung der Regierungsführung und die Finanzierung von für die Armutsbekämpfung wichtigen Sektoren ausübt.

Für Budgethilfe spricht vor allem, dass sie Anreizstrukturen für politischen Wandel schafft. Das Instrument darf allerdings nicht mit zu hohen Erwartungen überfrachtet werden. Der Aufbau funktionierender staatlicher Systeme – gerade wenn sie schwach ausgebildet sind – braucht Zeit und wird immer wieder auch mit Rückschritten verbunden sein. Denn zum Teil gilt es, gravierende Hindernisse und Defizite zu überwinden. Um nachhaltige positive Veränderungen zu erzielen, sind ein langfristiges Engagement und eine längere Vergabe von Budgethilfe erforderlich.

Die vorliegende Studie ist das Ergebnis von Feldstudien in Malawi und Sambia und berücksichtigt die Erkenntnisse aus bisher vorliegenden Evaluierungen und Veröffentlichungen zur Budgethilfe. Danach lassen sich entsprechend den drei Zielsetzungen der deutschen Budgethilfe (höhere Effektivität und Effizienz der EZ, bessere Regierungsführung (Governance), stabilere Finanzierung) folgende Wirkungen und Trends feststellen:

### **1. Das Effektivitäts- und Effizienz-Ziel: Budgethilfe trägt zu einer systematischeren und ergebnisorientierteren EZ bei**

Gute Fortschritte sind hinsichtlich der **Anpassung der Geber an nationale Strategien der Armutsbekämpfung** und den Haushaltsprozess erzielt worden. **Mit der Festlegung klarer Ergebnis-Indikatoren und deren kontinuierlicher Überprüfung entspricht Budgethilfe in hohem Maß den Anforderungen an eine stärker an Resultaten orientierten Entwicklungszusammenarbeit.** In allen Budgethilfe-Ländern werden Entwicklungsfortschritte, entsprechend zwischen der Partnerregierung und den Gebern vereinbarter Indikatoren, ein- bis zweimal im Jahr überprüft.

**Harmonisierung und Koordination unter den Gebern** haben sich deutlich verbessert, auch wenn in vielen Fällen positionale Gegensätze zwischen einzelnen Gebern fortbestehen und nicht immer ein hinreichender Konsens über die Bedeutung der mit Budgethilfe verknüpften strategischen Ziele besteht, was ein gemeinschaftliches Handeln behindert. Dies gilt insbesondere für die Frage, wie sehr Budgethilfe nicht nur ein Finanzierungsinstrument, sondern auch ein Mittel zur Förderung von guter Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit in den Partnerländern sein soll.

Budgethilfe gilt als das am besten geeignete Instrument zur **Beförderung des politischen Dialogs zwischen Gebern und Partnerregierungen** und trägt wesentlich dazu bei, die EZ insgesamt politischer zu machen. Sie besteht nicht aus Einzelmaßnahmen, sondern ist systemisch angelegt. Es geht nicht mehr so sehr um die Steuerung von Maßnahmen im Einzelnen und um Mikromanagement, sondern um Steuerung durch die Beeinflussung von Rahmenbedingungen. Budgethilfe und die damit verbundenen Interaktionen und Dialoge zwischen Gebern und Partnern geben Anreize für längerfristige und komplexe Reformprozesse. Damit bringt sie qualitativ mehr als die zumeist auf Einzelmaßnahmen abzielende bilaterale Projektzusammenarbeit.

Jedoch darf der Politikdialog in Fällen, bei denen es um grundlegende innenpolitische Fragen eines Landes geht, nicht überschätzt werden. Das macht nicht zuletzt die Entwicklung in Malawi deutlich, wo es im vergangenen Jahr zu einer Verschlechterung der Menschenrechtssituation gekommen ist. Mit dem Amtsantritt der Frauenrechtlerin Joyce Banda als Nachfolgerin des bisherigen Präsidenten Bingu wa Mutharika im April 2012 verbindet sich die Erwartung, dass sich die Situation nun wieder verbessert.

Trotz dieser Einschränkungen hat der Politikdialog eine wichtige Funktion als Plattform der Erörterung von Problemen und strittiger Fragen zwischen Gebern und Partnerregierungen und trägt hier oftmals zu konstruktiven Lösungen bei.

## 2. Das Governance-Ziel: Budgethilfe verstärkt institutionelle Reformansätze

Bei der Regierungsführung in den Partnerländern lassen sich **Fortschritte insbesondere im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements** nachweisen, unter anderem durch die Verbesserung der Verwaltungssysteme und den Aufbau von Rechnungshöfen, aber auch in so kontroversen Feldern wie öffentliches Beschaffungswesen und Korruptionsbekämpfung.

Die Politikgestaltung über das Budget hat sich von einer exklusiven Veranstaltung der Regierungen zu einem transparenteren Prozess entwickelt, der andere Akteure mit einbezieht. Dadurch dass die Budgethilfe in den Staatshaushalt fließt und dort der parlamentarischen Kontrolle unterliegt, bietet sie prinzipiell – anders als die klassische Projektzusammenarbeit – **erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten für Parlamente und Zivilgesellschaft** oder schafft diese überhaupt erst.

Die von Budgethilfe-Prozessen angestoßenen und unterstützten Reformen haben somit zu einer **Stärkung der demokratischen Rechenschaftspflicht der Regierungen in den Partnerländern** beigetragen. Dennoch wird zu Recht kritisiert, dass die externe Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber den Budgethilfe-Gebern stärker ausgeprägt ist als die interne Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament und der Bevölkerung. Akteure und Instrumente der landesinternen Rechenschaftslegung und Kontrolle, wie Parlamentarier/innen und zivilgesellschaftliche Organisationen, werden bislang nur unzureichend in Budgethilfe-Prozesse einbezogen und gefördert.

Gerade hinsichtlich der **Kontrollmöglichkeiten der Parlamente** bestehen oft beträchtliche **Defizite**. Dass sie ihre Rolle als wichtiges Kontrollorgan der Regierung trotz einzelner positiver Veränderungen nicht wirkungsvoll genug ausfüllen und bislang nicht ausreichend in Budgethilfe-Prozesse miteinbezogen werden, spricht aber nicht gegen die Budgethilfe. Vielmehr leitet sich hieraus die Forderung an die Geber ab, diesem Problem größere Aufmerksamkeit zu schenken. Dies geschieht jedoch noch nicht hinreichend und systematisch genug.

Der **Einbeziehung der Zivilgesellschaft** in Budgethilfe-Prozesse wird zwar neuerdings vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt, sie findet bislang jedoch nur in Ansätzen statt, obwohl in allen untersuchten Ländern Organisationen bestehen, die sich mit Fragen der Mittelverwendung auseinandersetzen und dazu Lobbyarbeit durchführen. Es gilt, diese Einbeziehung konsequent anzustreben und auszubauen. Die Arbeit von den Haushaltsprozess begleitenden NRO ist mit vielen Handicaps belastet und bedarf der Unterstützung, nicht zuletzt in Form einer dauerhaften und ausreichenden unabhängigen Finanzierung. Dem Zusammenspiel aller an der landesinternen Kontrolle beteiligten Akteure muss verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Die Wirtschaftsentwicklung in den betreffenden Ländern sowie die Unterstützung der Gebergemeinschaft bei der Reform der öffentlichen Finanzverwaltung und der Steuersysteme haben zu teilweise kräftigen **Steigerungen der Steuereinnahmen** und einer signifikanten Verbreiterung der eigenen finanziellen Ressourcenbasis geführt. Die Sorge, dass der verstärkte Zufluss externer Mittel, insbesondere auch der Budgethilfe, die Eigenanstrengungen der Partnerländer beeinträchtigt, ist daher unbegründet.

## 3. Das Finanzierungs-Ziel: Durch Budgethilfe steht mehr Geld für Armutsbekämpfung zur Verfügung

Die **Vorhersehbarkeit der Mittelzuflüsse** – und damit die Möglichkeiten auf Partnerseite, Maßnahmen längerfristig zu planen – ist bei Budgethilfeszahlungen in der Regel besser als bei anderen Instrumenten der EZ-Finanzierung. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Gebern kann es aber zu

Auszahlungsverzögerungen oder -ausfällen kommen. Jedoch bieten die mit der Vergabe von Budgethilfe verbundenen Verfahren und Dialoge Hebel, um auftretende Probleme zu erörtern und gegebenenfalls zu lösen.

In allen untersuchten Ländern konnten **substanzielle Steigerungen der Mittelallokation für Sektoren, die für die Armutsbekämpfung relevant sind**, wie z. B. Bildung, Gesundheitsfürsorge und Landwirtschaft, beobachtet werden. Ein enger Zusammenhang der Vergabe von Budgethilfe und höheren Ausgaben in diesen Bereichen erscheint daher offensichtlich. Künftig gilt es, auch die Qualität der Versorgung und Dienstleistungen stärker zu beachten. Budgethilfe muss daher weiterhin dazu beitragen, dass Investitionen in die zentralen Bereiche der Armutsbekämpfung fließen und zugleich die Systeme in diesen Sektoren, z. B. im Gesundheits- und Bildungsbereich und beim Aufbau sozialer Sicherungssysteme, strukturell gestärkt werden.

## Fünf Empfehlungen an die deutsche EZ

Auf der Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse kommt Oxfam Deutschland zu folgenden Empfehlungen an die deutsche EZ:

### 1. Mehr in Budgethilfe investieren:

Die Bundesregierung sollte ihren Partnerländern substanzielle Teile ihrer Entwicklungsbudgets in Form von allgemeiner oder sektoraler Budgethilfe, z. B. für Bildung und Gesundheitsfürsorge und zum Aufbau sozialer Sicherungssysteme, bereitstellen. Insbesondere afrikanische Länder gilt es zu unterstützen.

Die deutsche EZ nutzt das Instrument bislang zu wenig. Die bisher gemachten Erfahrungen begründen nicht den restriktiven Umgang mit dieser Form der Entwicklungsfinanzierung. Sie sollte den Umfang der Budgethilfe ausweiten. Dazu zählt, insbesondere in Ländern, in denen Deutschland bereits Budgethilfe vergibt, den eigenen Beitrag zu erhöhen. Um die Vorhersehbarkeit der Mittelflüsse und damit die Planbarkeit von Maßnahmen auf Seiten der Partnerregierungen zu erhöhen, sollten Budgethilfe-Zusagen über einen Zeitraum von drei Jahren erfolgen, und nicht nur über maximal zwei Jahre, wie derzeit in der deutschen EZ praktiziert.

### 2. Die Einstiegskriterien für Budgethilfe flexibel gestalten:

Budgethilfe sollte in Ländern Anwendung finden, die der Armutsbekämpfung verpflichtet sind und die Menschenrechte achten, über taugliche Systeme der Finanzverwaltung verfügen und diese kontinuierlich ausbauen, und deren Regierungen die Bürger/innen über ihre Budgetplanung und Ausgabenpolitik informieren sowie entschlossen sind, die Instrumente der landesinternen Kontrolle und Rechenschaftslegung zu stärken.

Entscheidend ist, dass diese Auswahlkriterien flexibel, d. h. fall- und kontextbezogen angewandt, und nicht statisch als ultimative und damit weitestgehend bereits erfüllte Einstiegskriterien für die Vergabe von Budgethilfe verstanden werden. Es geht vielmehr darum, Prozesse und Trends zu beobachten und durch die Vergabe von Budgethilfe Raum und Anreize für die weitere positive Entwicklung des Regierungshandelns im Partnerland zu schaffen.

Die deutsche EZ hat im Vergleich zu anderen Gebern, wie z. B. der EU-Kommission, sehr strikte Einstiegskriterien für die Vergabe von Budgethilfe gesetzt. Sie sollte bei der Vergabe zukünftig auch verstärkt

den Einstieg in Budgethilfe in Ländern in Betracht ziehen, die möglicherweise die Einstiegskriterien noch nicht in vollem Umfang erfüllen, jedoch eine erfolgversprechende Entwicklung aufweisen.

### **3. Konditionen an Erfolge in der Armutsbekämpfung und bei der Rechenschaftslegung knüpfen:**

Es ist richtig, die Auszahlung von Budgethilfe an spezifische Konditionen zu knüpfen. Diese sollten sich aus nationalen Armutsbekämpfungs- und Sektorstrategien ableiten und müssen im gegenseitigen Einvernehmen vereinbart werden. Die von der Partnerregierung zu erfüllenden Konditionen sollten einer zielgenauen Mittelverwendung und einem ergebnisorientierten Ressourcenmanagement dienen. Sie müssen daher insbesondere Verbesserungen bei der Armutsbekämpfung und der Rechenschaftslegung, insbesondere in sozialen Sektoren wie Gesundheitsfürsorge und Bildung widerspiegeln.

### **4. Bei Einschränkungen der Budgethilfe die Auswirkungen auf die armen Bevölkerungsschichten in Betracht ziehen:**

Im Fall schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen und Abweichungen von den gegenseitig vereinbarten Zielvorgaben ist es legitim, dass Geber die Budgethilfe zeitweise aussetzen, kürzen oder gänzlich einstellen. Entsprechende Entscheidungen sollten von den Gebern fallweise und in einem koordinierten, transparenten und partizipativen Verfahren vorgenommen werden, das den Partnerländern die Möglichkeit belässt, die kritisierten Zustände innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu ändern. Alle Geberentscheidungen müssen immer unter Berücksichtigung des langfristigen Interesses der in Armut lebenden Bevölkerung getroffen werden. Budgethilfe-Kürzungen sollten so erfolgen, dass negative Auswirkungen auf das Leben der in Armut lebenden Bevölkerung vermieden werden oder so gering wie möglich ausfallen.

### **5. Die Einbeziehung von Parlamenten und Zivilgesellschaft in den Budgethilfe-Prozess konsequent ausweiten:**

Zur Verbesserung der Rechenschaftspflicht in den Partnerländern ist, neben der weiteren Stärkung von Rechnungshöfen und anderer staatlicher Überprüfungsmechanismen, die qualifizierte Einbeziehung von Parlamenten und Zivilgesellschaft in Budgethilfe-Prozesse durch regelmäßige und formalisierte Konsultationen und Mitsprache unerlässlich.

Wo immer möglich, sollte die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Kräfte in Budgethilfe-Prozesse in systematischer und institutionalisierter Form angestrebt werden. Dazu bedarf es einer größeren Transparenz und besseren Informationspolitik seitens der Geber und der Partnerländer. Relevante Informationen sind umfassend, rechtzeitig und benutzerfreundlich verfügbar zu machen.

Viele Geber – so auch die deutsche EZ – haben noch keine systematischen Ansätze zur Förderung von Parlamentarier/innen und zivilgesellschaftlichen Gruppen im Haushaltsprozess entwickelt. Nicht zuletzt im Hinblick auf Letztere ist es dringend erforderlich, die Kapazitäten und das *Know-how* zur Begleitung des Haushaltsverfahrens und der Budgetkontrolle auf allen Ebenen systematisch zu stärken und dafür eine dauerhafte, unabhängige Finanzierungsgrundlage, z. B. in Form einer Gemeinschaftsfinanzierung durch die Geber zu schaffen. Jede Vergabe von Budgethilfe sollte künftig eine Komponente zur Stärkung zivilgesellschaftlicher und parlamentarischer Akteure beinhalten.

Auch für die deutsche EZ gilt: Die wenigen Fördermaßnahmen müssen ausgebaut und verstetigt werden. Ein koordiniertes Vorgehen der deutschen EZ-Akteure (z. B. Durchführungsorganisationen, politische Stiftungen) ist dringend geboten. Die bisherige Praxis, nebeneinander zu agieren, muss beendet werden.

## Einleitung

Entwicklung hängt entscheidend davon ab, dass Menschen die Chancen, Bedingungen und Freiräume erhalten, ihr Leben frei und aktiv nach ihren Vorstellungen gestalten zu können. Dazu bedarf es Regierungen, denen das Wohl der Bevölkerung wichtig ist. Es gibt unbestritten Länder, überwiegend in der südlichen Hemisphäre, in denen dieser ideale Zustand aus vielen Gründen nicht besteht.

Aber auch dort gibt es Regierungen, die in den vergangenen Jahren überzeugende Strategien verabschiedet haben, um die Armut nachhaltig zu bekämpfen. Ihnen fehlen jedoch vielfach die notwendigen finanziellen Ressourcen, um diese Strategien vollständig umzusetzen. Dieser Mangel soll nicht zuletzt durch das System der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ausgeglichen werden. Über die besten Wege, dieses Ziel wirkungsvoll umzusetzen, wird immer wieder leidenschaftlich diskutiert und gestritten. Seit der Paris-Erklärung über die Wirksamkeit der EZ von 2005 wird insbesondere über das Problem der fragmentierten EZ-Architektur intensiver und strukturierter diskutiert als je zuvor. Alle Erfahrung zeigt, dass es den Königsweg der erfolgreichen Unterstützung von Prozessen nachhaltiger Entwicklung nicht gibt. Immer wird es um Versuch und Irrtum und den richtigen Mix von Ansätzen, Strategien und Instrumenten gehen.

Zum Instrumentenkasten der internationalen Gebergemeinschaft zählt seit einigen Jahren verstärkt die Budgethilfe. Sie gilt als wichtige, sinnvolle und notwendige Ergänzung der traditionellen Projekt- und Programmarbeit, um insbesondere übergreifende nationale Armutsbekämpfungs- und Sektorstrategien in armen Ländern zu unterstützen. Wie jedes EZ-Instrument weist sie aber auch Schwächen auf, die ihre politische Akzeptanz erschweren.

Vor allem in Deutschland ist Budgethilfe umstritten. Das hat viele Ursachen. Nicht alle sind sachlicher Natur. Die Debatte gestaltet sich deshalb so schwierig, weil der Begriff Budgethilfe häufig mit leichtfertiger Geldverschwendung gleichgesetzt wird und somit leicht denunzierbar ist. Mit der vorliegenden Studie unterzieht Oxfam das Für und Wider der Budgethilfe einer genaueren Prüfung, um damit einen Beitrag zur Versachlichung der Debatte zu leisten.

Die Studie ist so aufgebaut, dass zunächst das (deutsche) Konzept der Budgethilfe skizziert und dann empirisch-analytisch insbesondere auf die vielfältigen Aspekte der Budgethilfe-Praxis eingegangen wird. Dabei orientiert sich die Studie an den drei Zielen, welche die deutsche EZ mit der Budgethilfe verfolgt: Die Steigerung von Effektivität und Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit, die Verbesserung der Regierungsführung in den Partnerländern (Governance) sowie die Finanzierung armutsmindernder nationaler Strategien. Das Papier ist Ergebnis von Feldstudien in Malawi und Sambia, zwei Länder, an deren Regierungen die deutsche EZ Budgethilfe vergibt und in denen für Oxfam günstige Recherchebedingungen bestehen und sich gleichzeitig einige exemplarische Probleme beobachten ließen, die bei der Vergabe von Budgethilfe auftreten können. Es berücksichtigt darüber hinaus auch eine Vielzahl von zwischenzeitlich erschienenen Evaluierungen und Veröffentlichungen aus dem wissenschaftlichen und politischen Raum. Aus den gewonnenen Erkenntnissen werden Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die deutsche Politik abgeleitet.

Allen, die uns beraten und dazu beigetragen haben, die komplexe Materie zu durchdringen, sei hier herzlich gedankt. Wir freuen uns auf eine lebhaftige Resonanz.

Dr. Reinhard Hermle  
Tobias Hauschild

# 1. Das Konzept der Budgethilfe

## 1.1 Definition

Das zentrale Merkmal von Budgethilfe besteht darin, dass – anders als bei projektgebundener Hilfe – Geber ihre Beiträge unmittelbar in das Budget eines Partnerlandes einzahlen. Die Verwendung der Gelder erfolgt über die Systeme des jeweiligen Landes für Mittelzuweisung, Beschaffung und Rechnungslegung. Budgethilfe ist nicht an spezifische Maßnahmen gebunden, sondern sie dient der Finanzierung der landeseigenen Strategien der Armutsbekämpfung sowie der Unterstützung sektorübergreifender wirtschaftlicher, ordnungspolitischer und institutioneller Reformen. Die Unterstützung unterliegt bestimmten Förderkriterien und Durchführungsbedingungen. Sie ist mit einem umfassenden Politikdialog zwischen Gebern und Partnerländern verbunden.

Es gibt die **allgemeine Budgethilfe**, welche nicht die Finanzierung einer bestimmten Investition bzw. eines bestimmten Programms, sondern die Umsetzung der Politik des Landes in der Breite der gesamten Regierungstätigkeit anstrebt, soweit sie auf die Bekämpfung der Armut abzielt. Ein weiteres Instrument ist die **sektorale Budgethilfe**, welche Politik- und Reformprozesse innerhalb spezifischer Sektoren, z. B. Gesundheitsfürsorge und Bildung fördert. Derzeit wird Budgethilfe insbesondere auch in Bezug auf die Unterstützung armer Länder beim Aufbau sozialer Sicherungssysteme diskutiert.<sup>1</sup>

Von Budgethilfe zu unterscheiden sind **Korbfinanzierungen**. Dabei stellen die Geber Mittel für ein gemeinsam festgelegtes Maßnahmenbündel (Korb) bereit, das sich aus einer Sektorstrategie des Partnerlandes ableitet<sup>2</sup>. Die Mittel werden in der Regel im Staatshaushalt aufgeführt (nachrichtlich erfasst), sie sind aber zweckgebunden und damit, im Gegensatz zur Budgethilfe, nicht Gegenstand der Haushaltsverhandlungen.

Budgethilfe und Korbfinanzierung werden in der deutschen EZ unter dem Begriff **Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF)**, vgl. Kasten 1) zusammengefasst. PGF bilden eine Teilmenge der **Programmbasierten Ansätze (PBA)**, vgl. Kasten 1 und Abbildung 1). PBA spielen bei der Reform der internationalen Hilfsarchitektur im Kontext der Paris-Erklärung<sup>3</sup> über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und des darauf aufbauenden Accra-Aktionsplans<sup>4</sup> instrumentell eine zentrale Rolle (vgl. dazu Kap. 1.2). Die verschiedenen Formen von **Budgethilfe** sind diejenigen PBA, die am konsequentesten den Zielsetzungen der Paris-Erklärung entsprechen. Denn als Schlüssel für eine bessere EZ zielen sie unter anderem auf die Stärkung der Eigenverantwortung sowie den Ausbau und die Nutzung der Kapazitäten, Institutionen und Systeme der Partnerländer, die Anpassung der Geber an nationale Programme und Prioritäten sowie verlässlichere und vorhersehbarere Finanzierungszusagen.

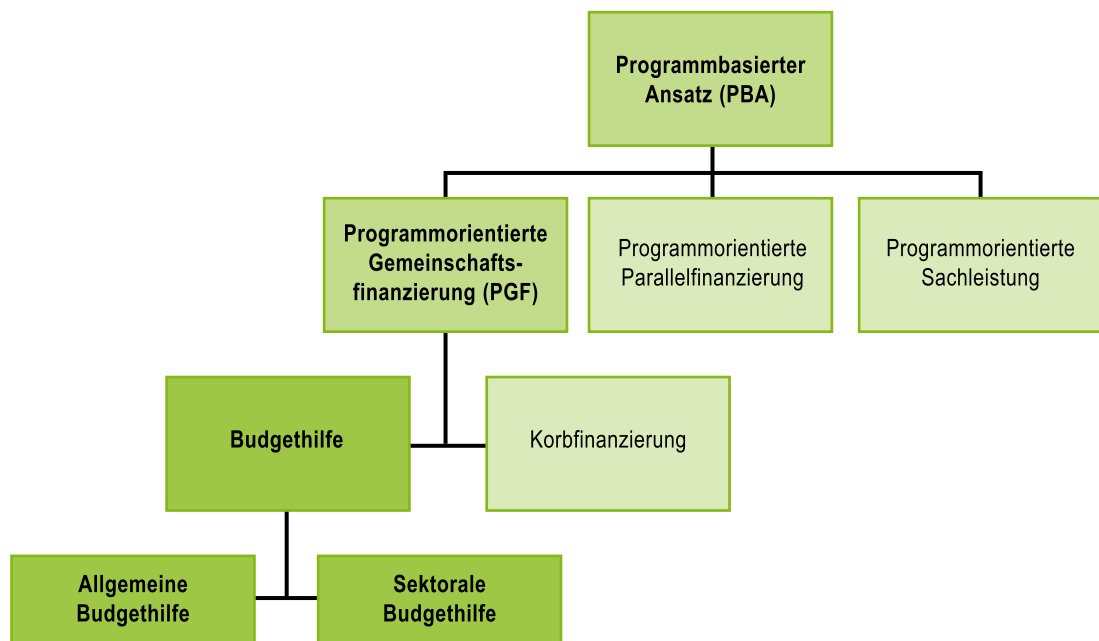
<sup>1</sup> Herfkens 2011:20

<sup>2</sup> Vgl. Europäische Kommission 2008 und BMZ 2008

<sup>3</sup> Ergebnis des Zweiten Hocharangigen Forums über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit im Frühjahr 2005 in Paris, an dem mehr als 100 Vertreter/innen von Geber- und Partnerländern, von internationalen Entwicklungsorganisationen und aus Wirtschaft und Gesellschaft teilnahmen, OECD 2005

<sup>4</sup> Ergebnis des Dritten Hocharangigen Forums über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit im September 2008 in Accra/Ghana, OECD 2008a

Abbildung 1: Programmbasierte Ansätze (PBA)



Quelle: Bundesrechnungshof 2008:13

## Kasten 1: Begriffserklärung PGF und PBA

### Die wichtigsten Merkmale von Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF) sind:

- die Verlagerung der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) von der Ebene der Einzelvorhaben auf die Programm- und politische Ebene;
- der gemeinschaftliche Politikdialog zwischen Gebern und Nehmern;
- die Unterstützung einer verbindlichen Reformstrategie (nationale Armutsbekämpfungsstrategie oder Sektorstrategie);
- die gemeinsame Finanzierung mit anderen Gebern;
- möglichst die Nutzung des öffentlichen Haushaltssystems des Partnerlandes;
- die Verknüpfung der Auszahlungen an bestimmte Auszahlungsvoraussetzungen.

### Programmbasierte Ansätze (PBA) müssen folgende Kriterien erfüllen:

- Die Führerschaft liegt beim Partnerland bzw. der Partnerorganisation;
- ein einheitlicher umfassender Programm- und Budgetrahmen wird genutzt;
- es besteht ein formalisierter Prozess der Geberkoordinierung und Harmonisierung der Verfahren für mindestens zwei der folgenden Systeme: Berichterstattung, Budgetierung, Finanzmanagement, Beschaffung;
- das Vorhaben nutzt mindestens zwei der folgenden lokalen Systeme: Programmdesign, Implementierung, Finanzmanagement, Monitoring und Evaluierung.

Die Auszahlung von Budgethilfe erfolgt in fixen oder flexiblen (variablen) Tranchen. Die Ersteren sind an bestimmte Fristen sowie die Erfüllung der zwischen Gebern und Partnern getroffenen Vereinbarungen (*underlying principles*, vgl. Kap. 2.1) gebunden. Bei Letzteren handelt es sich um leistungsbezogene Auszahlungen, die dann fällig werden, wenn die entsprechenden Indikatoren erreicht sind. Der Anteil der variablen Tranchen an einer von Deutschland gewährten Budgethilfe schwankt von Fall zu Fall, liegt jedoch im Regelfall zwischen 30 und 50 Prozent der Gesamtsumme. Andere Geber verfahren beim Einsatz variabler Tranchen oft nach eigenen Konzepten, variable Tranchen sind daher zumeist nicht harmonisiert (vgl. Kap. 2.3.1).

Budgethilfen sind bilaterale Regierungsabkommen. Die Mustertexte sind zwischen dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium für Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie abgestimmt. Die Verwendung und Verfahren richten sich nach privatrechtlichen Darlehens- oder Finanzierungsverträgen, die die KfW mit den Partnerländern abschließt und die dem deutschen Recht unterliegen.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags hat mit seinem Beschluss vom 15. November 2007 verfügt, dass alle PGF-Vorhaben und damit alle Budgethilfen vor Zusagen bei Regierungsverhandlungen von ihm genehmigt werden müssen<sup>5</sup>.

## 1.2 Hintergrund und quantitative Trends

Auch wenn Budgethilfe als „moderne“ Modalität der staatlichen Entwicklungsfinanzierung gilt, die in dieser definierten Form in Deutschland seit etwa zehn Jahren Anwendung findet, stellt sie in der Sache kein gänzlich neues Instrument der Entwicklungszusammenarbeit dar. Sowohl die Strukturanpassungskredite von IWF und Weltbank in den 80er/90er Jahren als auch Schuldenerlasse im Rahmen der HIPC-Initiative halfen, Lücken in Staatshaushalten zu schließen und finanzielle Ressourcen zur Umsetzung nationaler Strategien der Armutsbekämpfung bereitzustellen. Die Erlöse aus den STABEX<sup>6</sup>- und SYSMIN<sup>7</sup>-Programmen im Rahmen der Lomé-Verträge zwischen der EU und den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP) flossen ebenso in die Haushalte der betreffenden Länder, wie die Gegenwertfonds für die Nahrungs- und Warenhilfe, die von der EU und bilateralen Gebern seit den 70er Jahren gewährt wurde. In der Regel waren diese Hilfen jedoch oft massiven, insbesondere makroökonomischen Konditionen (z. B. Strukturanpassungsprogrammen) unterworfen, welche die Handlungsspielräume der Entwicklungsländer stark einschränkten und in vielen Fällen das Armutsproblem verschärften.

Was heute Budgethilfe genannt wird, ist im Gegensatz dazu bestimmt, dass die (Regierungen der) Partnerländer gemäß dem *Ownership*-Prinzip stärker ihre Rolle als Motor des Entwicklungsprozesses wahrnehmen können. Auch sollen Defizite ausgeglichen werden, die mit der Projekthilfe verbunden sind. Seit Langem gibt es eine anhaltende Kritik an der fehlenden oder unzureichenden Wirkung der EZ. Dafür wurden neben Gründen, die wesentlich im Verantwortungsbereich der Partnerregierungen liegen (schwache Institutionen, Governance-Fragen, geringe Fortschritte bei der Armutsbekämpfung in vielen Entwicklungsländern, insbesondere in Subsahara-Afrika) eine Reihe von Faktoren verantwortlich gemacht, die die Geberseite betreffen:

5 Entsprechend wurde im Einzelplan 23 (BMZ-Haushalt) 2008, Position 866 01 als 10. Haushaltsvermerk neu eingetragen: „Zusagen für Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit im Bereich der „Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung“ (PGF) bedürfen der Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages.“ PGF meint in diesem Fall alle Arten der allgemeinen Budgethilfe, Sektorbudgethilfe und Korbfinanzierung sowie sogenannte „stille Partnerschaften“. Gleichlautende Haushaltsvermerke finden sich in allen folgenden Etats.

6 System zur Stabilisierung der Exporterlöse aus rund 40 Agrarprodukten

7 System zur Stabilisierung von Erlösen aus mineralischen Produkten (Bergbau)

- die einseitige Fokussierung auf Projekte („Projektitis“);
- Prädominanz der Geber bei Planung, Umsetzung und Kontrolle von Einzelvorhaben;
- massiver Experteneinfluss von außen;
- ausufernde Zahl von Akteuren und institutionelles Nebeneinander der Geber;
- viele unterschiedliche EZ-Ansätze und Sektorstrategien durch eine Vielzahl von Gebern und Initiativen;
- Parallelität von administrativen Systemen der Projekt- und Finanzkontrolle;
- hohe Transaktionskosten durch die Vielzahl und Komplexität von Verfahren, Konditionen, Missionen und Evaluierungen, welche den Partnern in vielen Fällen eine unerhörte zusätzliche Arbeitsbelastung zu Lasten der eigentlichen drängenden Aufgaben abverlangt.

Nach einer Übersicht des Entwicklungsausschusses der OECD ist die Gesamtzahl der Aktivitäten in der Entwicklungszusammenarbeit von 20.000 im Jahr 1997 auf 60.000 im Jahr 2004 stark gestiegen. In einigen Partnerländern finden mehr als 1.000 Projekte jährlich statt, und sie müssen nicht weniger als 2.400 Fortschrittsberichte im Jahr schreiben. In 55 Ländern, die 2008 in eine OECD-Evaluierung einbezogen waren, wurden in einem Jahr 14.000 Gebermissionen durchgeführt. 752 waren es 2007 allein in Vietnam – mehr als drei pro Tag. Weniger als ein Fünftel dieser Missionen wurde mit einem anderen Geber koordiniert.<sup>8</sup>

Budgethilfe ist als eine Reaktion auf diesen unhaltbaren Zustand zu verstehen. Denn oft ist die Eigenverantwortung der Partnerländer aufgrund der Projektzusammenarbeit dadurch eingeschränkt, dass die Gebermittel außerhalb der staatlichen Budgets verwaltet werden und die Regierungen in vielen Fällen keinen Gesamtüberblick über die Geldflüsse der vielen Geber in ihren Ländern haben. Zudem schränkt die unzureichende Höhe der Finanzmittel die Fähigkeit vieler Partnerländer ein, nationale Armutsbekämpfungsstrategien umzusetzen.

Die zentralen Entwicklungskonferenzen der vergangenen zehn Jahre setzten sich zum Ziel, diese Missstände aufzugreifen und Reformen einzuleiten. Die grundsätzliche Bedeutung sowie die Höhe und Aufbringungsformen externer Hilfen für die wirtschaftlich schwachen Länder waren Thema der UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, die im März 2002 im mexikanischen Monterrey stattfand. Sie unterstrich nachdrücklich die Notwendigkeit der Entwicklungsfinanzierung durch die reichen Länder und forderte diese auf, die öffentlichen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit verbindlich zu steigern – „gegebenenfalls unter Einschluss von Haushaltsunterstützungsmechanismen“. Darüber hinaus verpflichteten sich die teilnehmenden Staaten, die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen.<sup>9</sup>

Mit der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit von 2005 und dem auf ihr aufbauenden Accra-Aktionsplan von 2008 gewann die Debatte über eine wirksamere EZ an Dynamik. Dieser Reformprozess nahm die Kritik an der Entwicklungspolitik auf und versuchte, Korrekturen anzustoßen, indem er folgende **fünf Partnerschaftsverpflichtungen** in den Vordergrund stellte:

- Die Partnerländer übernehmen mehr **Eigenverantwortung** und die Führungsrolle bei ihren Entwicklungspolitiken und -strategien; die Geber erkennen dies an und stärken die Partner in diesem Bemühen.
- Die Entwicklungszusammenarbeit wird an den Strategien, Institutionen und Verfahren der Partnerländer ausgerichtet (**Partnerausrichtung**).
- Die Geber führen ihre Maßnahmen koordinierter und transparenter durch und führen sie zu einer kollektiv größeren Wirksamkeit (**Harmonisierung**).
- Geber und Partner verpflichten sich zu einem **ergebnisorientierten Management**
- sowie zu **gegenseitiger Rechenschaftslegung**.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> OECD 2008b: 15

<sup>9</sup> Vereinte Nationen 2002

<sup>10</sup> OECD 2005 und 2008a

Die Prinzipien wurden 2011 in der Busan-Partnerschaft für wirkungsvolle Entwicklungszusammenarbeit<sup>11</sup> im Wesentlichen bestätigt.

Die Bedeutung dieser Reformimpulse sollte nicht unterschätzt, aber auch nicht überschätzt werden. Selbst eine vollständige Umsetzung der vielen Verpflichtungen würde nicht das Armutsproblem lösen. Zu komplex sind die Ursachen, als dass ein im Wesentlichen technokratischer Ansatz, der primär Defizite auf der Geberseite adressiert, sie beheben könnte. So werden strukturelle Fragen der Entwicklungspolitik, z. B. Probleme des unfairen Welthandels oder des Klimawandels ausgeklammert. Diese müssen in einem ganzheitlichen entwicklungspolitischen Ansatz aufgegriffen werden, der auch andere Politikfelder mit einbezieht und vor allem auch menschenrechtliche Gesichtspunkte berücksichtigt. Dies wird insbesondere von NRO eingefordert. Auch gibt es eine Reihe von Anfragen an die Ziele und Prinzipien der Paris-Agenda: Um welche *ownership* geht es? Es dürfen nicht nur die Interessen der herrschenden Eliten Berücksichtigung finden. In welchem Maß findet gesellschaftliche Beteiligung an der Formulierung von Entwicklungszielen und der Verteilung der finanziellen Mittel statt? NRO treten daher für *democratic ownership* ein. Partnerausrichtung kann nicht die Anpassung an Vorgaben von Partnerregierungen bedeuten, die nicht hinreichend die Interessen der Bevölkerung berücksichtigen.

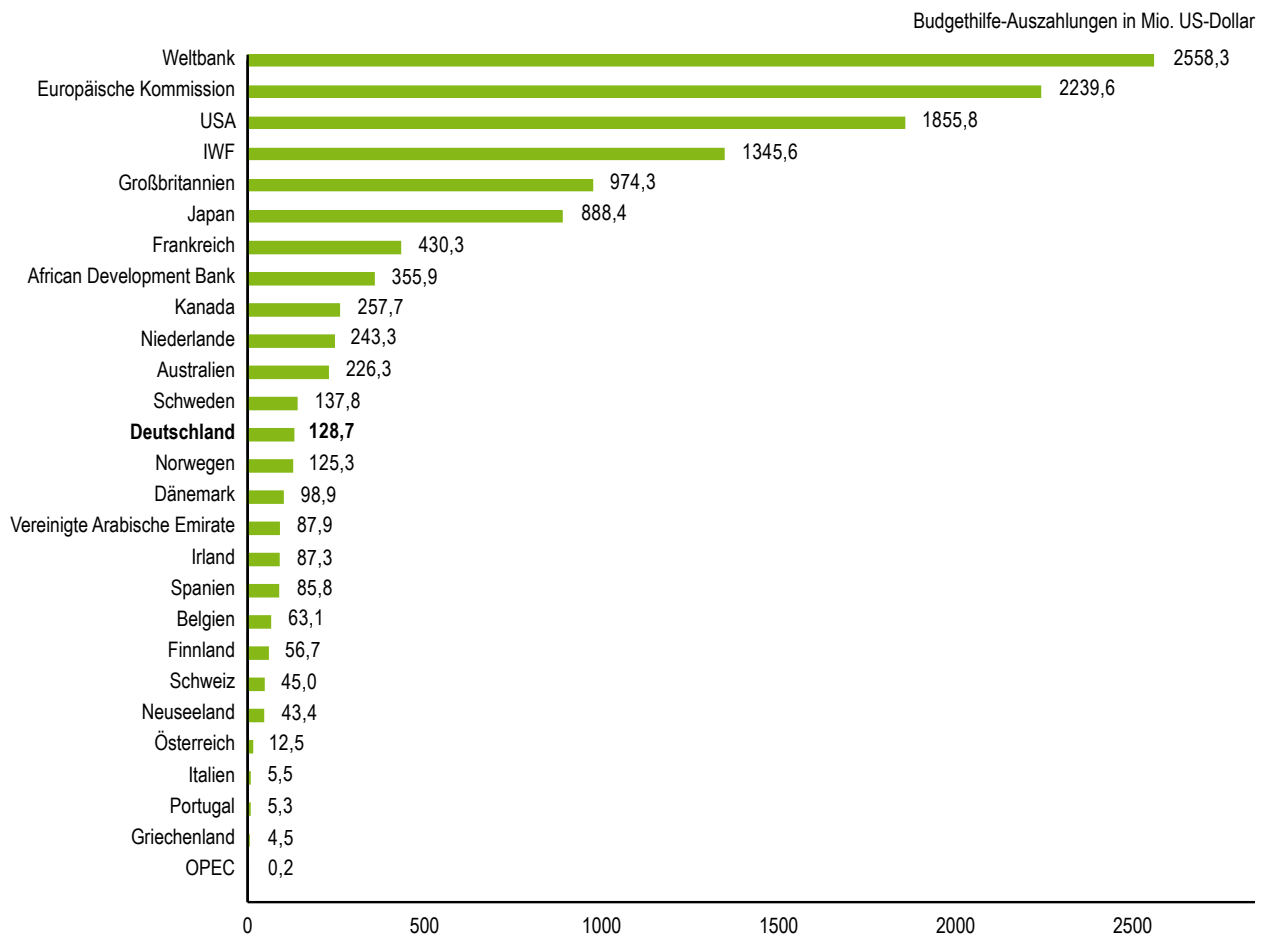
In diesem Sinn müssen die armen Länder den „Platz im Fahrersitz“ einnehmen und Richtung und Tempo der Entwicklung vorgeben, die sie anstreben. Hohe Bedeutung bekommen dabei die Programmbasierten Ansätze (PBA). In der Paris-Erklärung verpflichteten sich die Geberländer, ihre Mittel für PBA bis 2010 auf 66 Prozent der bilateralen EZ zu steigern. Und unter den PBA entspricht gerade das Instrument der Budgethilfe am konsequentesten den Zielvorstellungen der Paris-Reformagenda.

Auf Geberseite sind es vor allem Großbritannien, die skandinavischen Länder, die Weltbank, multilaterale Entwicklungsbanken und die Europäische Kommission, die, gemessen an der Größe ihrer Entwicklungsprogramme, in der Anwendung dieses Instruments eine Vorreiterrolle übernommen haben und relativ große Anteile der jeweiligen Entwicklungsgelder direkt in die Staatshaushalte der Partnerländer für allgemeine oder spezifische/sectorale (z. B. Bildung, Gesundheitsfürsorge) Entwicklungszwecke und -aufgaben einzahlen. Deutschland ist hingegen, im Vergleich zur Gesamthöhe seiner Entwicklungsleistungen, ein zurückhaltender Geber von Budgethilfe (vgl. Abbildung 2) und zählt in den Partnerländern, z. B. in Malawi und Sambia, zu den kleinen Gebern (vgl. Abbildung 3 und 4). Seit 2002 wird Budgethilfe an Partnerländer der deutschen EZ gewährt. Derzeit erhalten acht Länder allgemeine und ein Land sektorale Budgethilfe (vgl. Abbildung 5).<sup>12</sup>

11 Ergebnis des Vierten Hochrangigen Forums über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Busan (29. November bis 1. Dezember 2011), OECD 2011

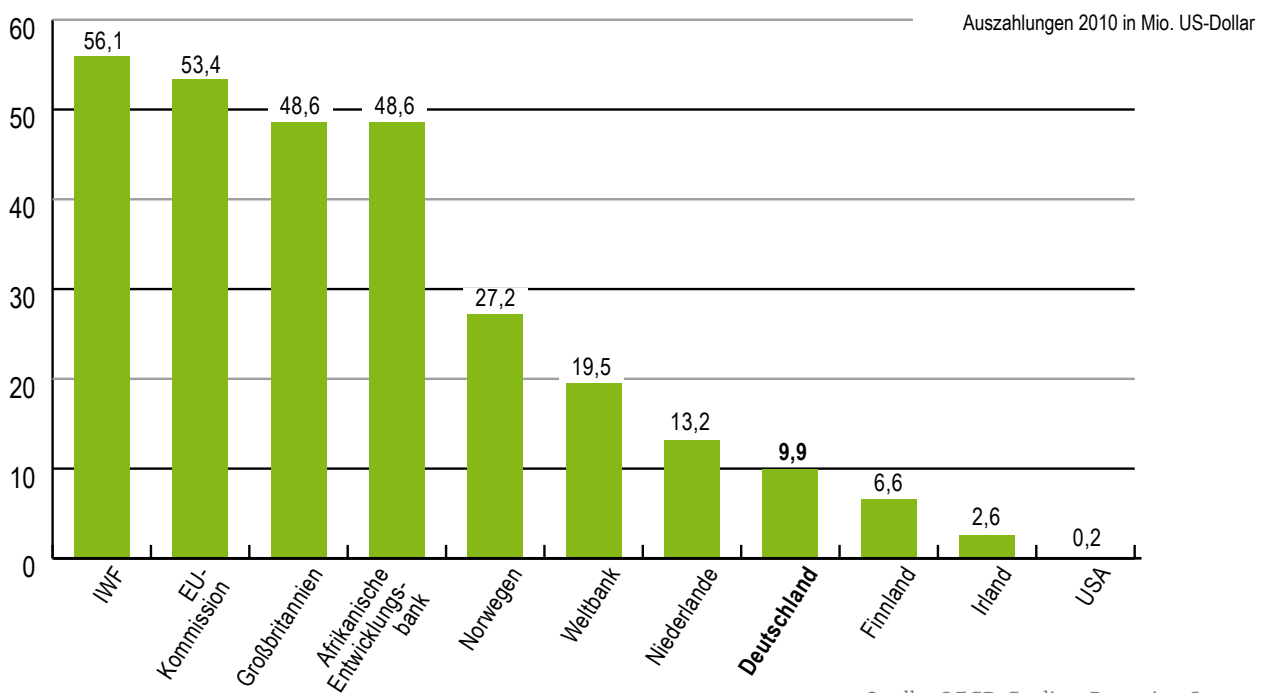
12 Burkina Faso, Ghana, Mali, Mosambik, Ruanda, Sambia, Tansania und Uganda erhalten allgemeine Budgethilfe. Peru erhält sektorale Budgethilfe. Malawi erhält allgemeine Budgethilfe, die jedoch derzeit ausgesetzt ist.

Abbildung 2: Budgethilfe-Auszahlungen 2010



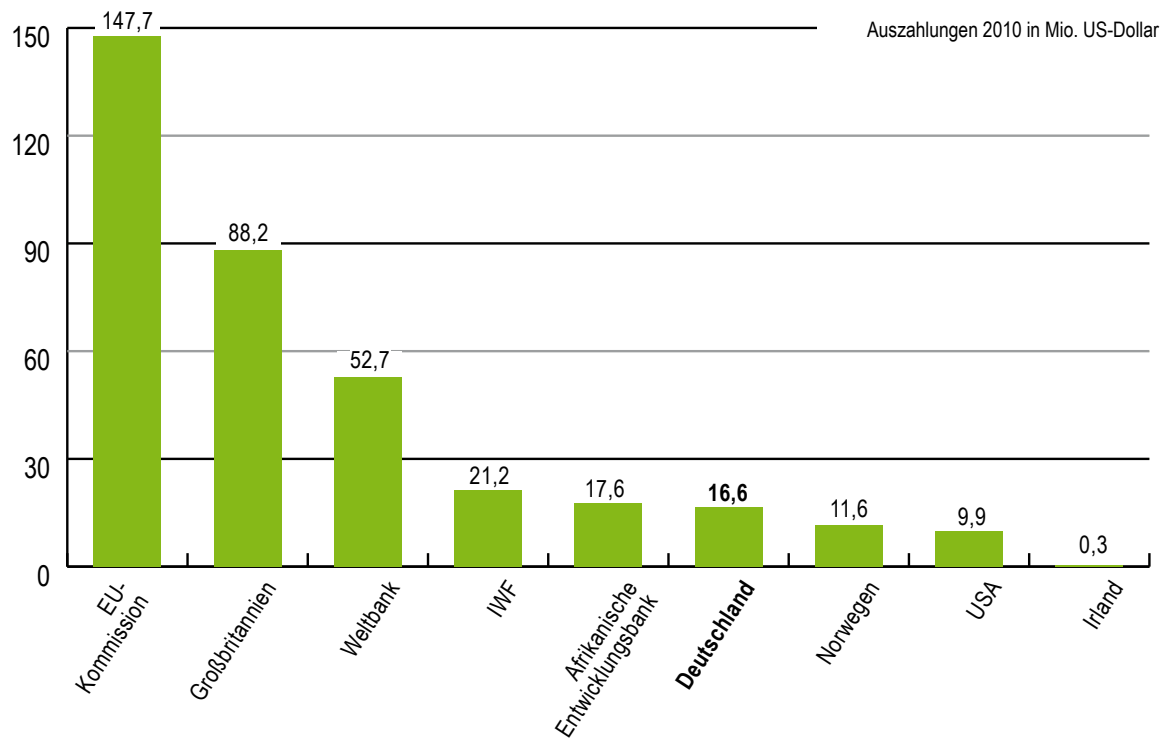
Quelle: OECD Creditor Reporting System

Abbildung 3: Budgethilfe-Geber in Sambia



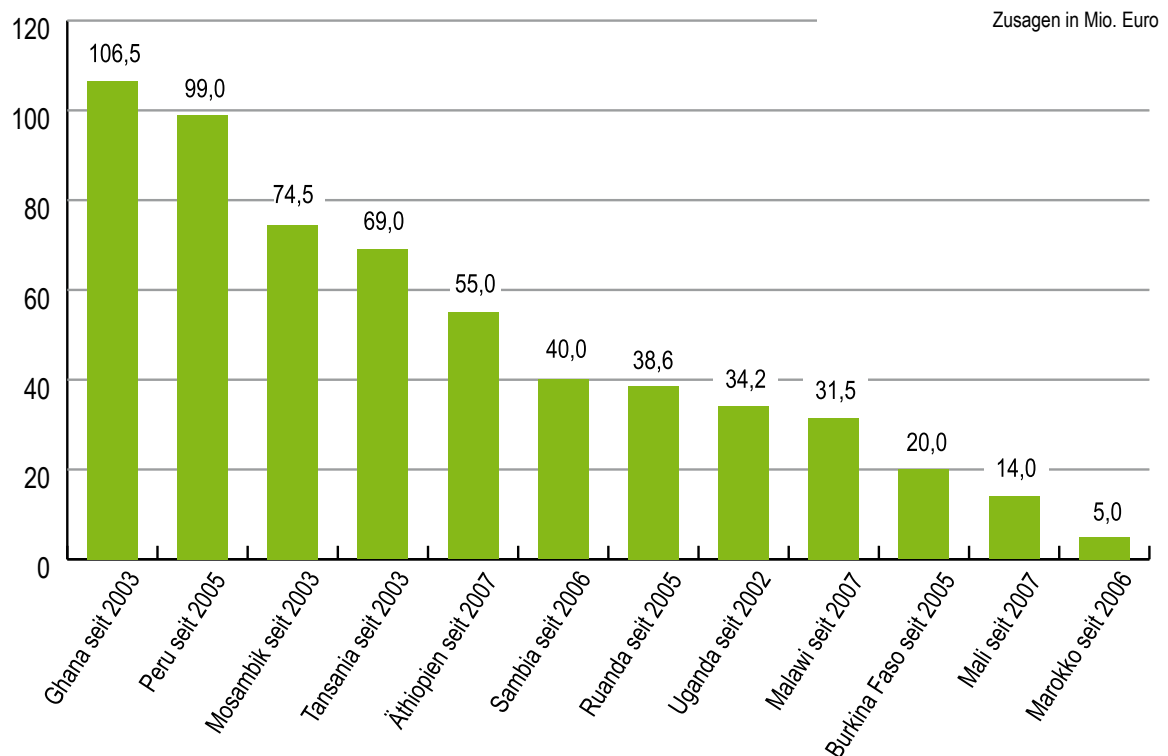
Quelle: OECD Creditor Reporting System

Abbildung 4: Budgethilfe-Geber in Malawi



Quelle: OECD Creditor Reporting System

Abbildung 5: Deutschlands Budgethilfe-Partnerländer (Zusagen von 2002 bis 2010)



Quelle: OECD 2010a: 83 (nach Angaben des BMZ)

Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vom 11.11.2005 sah die Gewährung von Budgethilfen vor – „bei guter Regierungsführung“.<sup>13</sup> Die damalige Bundesministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul stand diesem Ansatz offen und pragmatisch gegenüber. Das BMZ sah in ihm eine sinnvolle Erweiterung seiner bisherigen Möglichkeiten. Dennoch blieben auch unter der Großen Koalition die deutschen Leistungen im Vergleich zu wichtigen anderen Gebern unterdurchschnittlich.<sup>14</sup> Steigerungen waren jedoch vorgesehen.

Gebremst wurden die Planungen von nicht unerheblichen Widerständen gegen Budgethilfe innerhalb und außerhalb von Regierung und Parlament. Sowohl im staatlichen wie nichtstaatlichen Bereich gab und gibt es Befürworter und Gegner dieser EZ-Modalität.<sup>15</sup> Verbreitete Skepsis findet sich insbesondere in den Parteien der gegenwärtigen schwarz-gelben Regierungskoalition, im Finanzministerium sowie auch im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags. Dieser bat am 24. Oktober 2007 den Bundesrechnungshof um einen Bericht zum Thema „Budgethilfen im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit“, den der Bundesrechnungshof am 27. Februar 2008 vorlegte.<sup>16</sup> Der Bericht prüft auf der Basis von vier Länderbeispielen (Ghana, Nicaragua, Uganda, Vietnam) dieses Finanzierungsinstrument, stellt Budgethilfe nicht grundsätzlich in Frage, legt allerdings einen vorsichtigen Umgang damit nahe. Insbesondere hebt er das Problem der treuhänderischen Risiken (vgl. Kasten 2) hervor und mahnt eine strenge Auslese und verbesserte Analyse-Instrumente zur Beurteilung der Finanzsysteme der Partnerländer an. Darüber hinaus stellt er fest, dass der Nachweis von Wirkungen u. a. wegen des kurzen Zeitraums der Gewährung von Budgethilfen noch schwierig sei, und fordert insbesondere eine ausdrückliche generelle oder einzelfallbezogene Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers (und nicht nur eine Unterrichtung).<sup>17</sup> Diese ist seitdem gängige Praxis, was mit einem beträchtlichen administrativen Aufwand verbunden ist. Die jeweiligen Vorlagen werden vom BMZ über das für den Haushaltsausschuss federführende Finanzministerium dem Ausschuss zugeleitet. Sie werden unterschiedlich intensiv beraten und in der Regel auch bewilligt. Strittige Fälle werden u.U. mehrfach erörtert. In einem Fall fand ein Budgethilfe-Vorschlag nicht die Zustimmung des Haushaltsausschusses (für Benin in 2009).

## Kasten 2: Treuhänderische Risiken

Ein zentraler Vorbehalt gegen Budgethilfe, der sowohl in der politischen als auch öffentlichen Wahrnehmung und Diskussion eine herausgehobene Rolle spielt, betrifft das, was man die treuhänderischen Risiken nennt. Partnerländer erhalten die Mittel in treuhänderischer Verantwortung für die Umsetzung der gemeinsam vereinbarten Ziele. Es kann dabei nicht in vollem Umfang kontrolliert werden, dass dies auch geschieht. Die Gefahren beschreibt der Bundesrechnungshof in seinem Bericht aus dem Jahr 2008 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags. Er geht zunächst auf das Problem der **Fungibilität** ein und führt dazu aus: „Im Haushalt des Partnerlandes ist eine Unterscheidung der Budgethilfen von den übrigen Haushaltsmitteln nicht möglich. Die Budgethilfemittel können nach dem Ermessen des Partnerlandes auch für andere als die vorgenannten übergeordneten Zwecke (Armutsbekämpfung, Verwendung zur Finanzierung eines bestimmten Sektors) eingesetzt werden.“ \* Als besonders kritisch gelten Fälle, in denen Partnerregierungen die durch zusätzliche Haushaltsmittel gewonnenen finanziellen Handlungsspielräume für politisch zweifelhafte Zwecke

<sup>13</sup> CDU/CSU und SPD 2005: 140

<sup>14</sup> Bundesrechnungshof 2008: 14

<sup>15</sup> Beispielhaft dazu die Anhörung im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ) am 7.11.2007, AwZ 2007

<sup>16</sup> Bundesrechnungshof 2008

<sup>17</sup> ebd.: 56

nutzen. Beispielhaft wird in der Diskussion in diesem Zusammenhang oft auf Ruanda und dessen problematisches Verhalten im Kongo-Konflikt verwiesen oder auf den früheren Fall des Flugzeugkaufs Ugandas nach der HIPC-Entschuldung. Auch in Malawi sorgte diesbezüglich im Jahr 2010 der Kauf eines neuen Flugzeugs für den Präsidenten für Unmut in der Gebergemeinschaft und führte zu einer Reduzierung der Hilfszahlungen Großbritanniens.\*\*

Weitere treuhänderische Risiken für den Einsatz der deutschen EZ-Mittel sieht der Bundesrechnungshof darin, „dass sie nicht wirtschaftlich verwendet werden oder nicht hinreichend Rechenschaft über ihre Verwendung abgelegt wird. Mangelhafte öffentliche Finanzsysteme und schlechte wirtschaftliche und politische Regierungs- und Verwaltungsführung erhöhen das Risiko einer **Mittelfehlverwendung**“.\*\* Keine Frage, administrative Schwächen, mangelnde Kapazitäten und Korruption stellen in vielen Entwicklungsländern ein ernstes Problem und ein Entwicklungshindernis dar. Es kommt aber auf die politischen Ansätze an, mit denen versucht wird, diese Schwierigkeiten anzugehen. Oft wird mit dem Generalverdacht der Schlamperei, Unfähigkeit und Korruption, dem die Regierungen der Entwicklungsländer ausgesetzt sind, der kritische Bogen weit überspannt und Budgethilfe argumentativ totgeschlagen.

Einwände, für die Armutsbekämpfung bestimmte Gelder werden möglicherweise zweckentfremdet oder fehlverwendet, sind zweifellos ernst zu nehmen, treffen jedoch gleichermaßen für die Projekt-/ Programmzusammenarbeit zu. Letztendlich lassen sich diese Risiken bei keiner Hilfsmodalität völlig ausschließen. Gerade der im Budgethilfe-Prozess integrierte politische Dialog zwischen Regierung und Gebern bietet jedoch die Möglichkeit, solche Fälle zu thematisieren und gegebenenfalls zu Lösungen zu kommen. Zudem sind die Budgethilfe-Gelder im Haushalt erfasst und unterliegen grundsätzlich der Kontrolle durch das Parlament, auch wenn diese schwach sein mag. Auch sollte nicht übersehen werden, dass durch Budgethilfe und die damit verbundenen Prozesse nachweislich systemische Verbesserungen vor allem – aber nicht nur – im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung und des Haushaltswesens erreicht werden (vgl. Kap. 2.2), die die Chancen zur Minimierung der treuhänderischen Risiken deutlich vergrößern.

Außerdem wird gelegentlich zu wenig berücksichtigt, dass es in vielen Partnerländern heute ernsthafte Bemühungen um eine sachgerechte Mittelverwendung gibt. Beispielsweise hat in Malawi der vermehrte Zufluss von Hilfsgeldern in das Gesundheitsbudget eben nicht dazu geführt, dass eigene Gelder aus diesem Sektor abgezogen wurden – vielmehr wurden auch die Eigenleistungen erhöht.\*\*\*\* Außerdem wird Korruption inzwischen verstärkt thematisiert, aufgedeckt und geahndet. Budgethilfe-prozesse haben dabei oft eine katalytische Bedeutung (vgl. Kap. 2.2.5). Wichtig erscheint, dass die Häufigkeit von Korruptionsfällen weniger als Zeichen für endemische Korruptionsanfälligkeit zu werten ist, sondern vielmehr als Ausdruck verstärkter Bemühungen verstanden wird, entsprechende Fälle aufzudecken und zu verfolgen.

\* Bundesrechnungshof 2008: 27

\*\* Reuters Africa 2010a

\*\*\* Bundesrechnungshof 2008: 27

\*\*\*\* ODI 2009a: 11

Mit dem Amtsantritt der schwarz-gelben Koalitionsregierung hat sich das politische Klima für Budgethilfen deutlich verschlechtert. Neben sachlich begründeten Einwänden spielen ideologische und parteipolitische Gründe eine Rolle. Im Koalitionsvertrag vom November 2009 wurde folgende Vereinbarung getroffen: „Budgethilfe und Entschuldung werden nur nach strengen, transparenten Vergabekriterien gewährt und fortlaufend überprüft.“<sup>18</sup> Aus seinem offensichtlich sehr weitgehenden Vorbehalt insbesondere gegen die allgemeine Budgethilfe als Instrument der deutschen EZ macht vor allem Bundesminister Dirk Niebel keinen Hehl. Unterstützt wird er von seinem Staatssekretär Hans-Jürgen Beerfeltz, der in einem bemerkenswerten Interview lapidar feststellte: „*Good Governance* ist nicht das Ergebnis, sondern die Voraussetzung von Hilfe. Wir wollen deshalb mehr bilateral machen. Weniger Budgethilfen, sondern mehr eigene Projekte.“<sup>19</sup>

Dementsprechend fristet die Budgethilfe ein Schattendasein in der deutschen EZ. Von der bilateralen EZ wurden in 2011 nur 3,2 Prozent (66 Millionen Euro) als Budgethilfe bewilligt, der Anteil war mit 5,99 Prozent (169 Millionen Euro) in 2009 schon einmal deutlich höher (vgl. Tabelle 1).

Dem Rückgang der Budgethilfe entsprechend hat sich auch der Anteil der PGF (Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierungen, also Budgethilfen plus Korbfinanzierung) an der bilateralen EZ seit dem Regierungswechsel 2009 deutlich verringert. Gemessen an den Gesamtzusagen der bilateralen EZ lag der Anteil der PGF-Vorhaben 2009 bei rund 28 Prozent, 2011 waren es nur noch rund 17 Prozent (vgl. Tabelle 1). PGF-Vorhaben werden mehrheitlich und zunehmend in Form von Korbfinanzierungen umgesetzt. Der Anteil der Korbfinanzierung am PGF-Volumen erhöhte sich zwischen 2008 und 2010 von 62 auf 74 Prozent, der Anteil der Budgethilfe am PGF-Volumen reduzierte sich entsprechend von 38 auf 26 Prozent.<sup>20</sup>

In dieses Bild fügt sich, dass Deutschland deutlich hinter den Vorgaben der Paris-Agenda für PBA zurückliegt. Laut OECD-Untersuchung stellte Deutschland im Jahr 2010 39 Prozent seiner EZ-Auszahlungen in 78 Partnerländern in Form von PBA bereit.<sup>21</sup> Damit wurde nur etwas mehr als die Hälfte der im Rahmen der Paris-Erklärung vereinbarten Zielmarke von 66 Prozent erreicht. Deutschland liegt damit im Vergleich mit anderen Gebern unter dem internationalen Durchschnitt von 45 Prozent.<sup>22</sup>

Tabelle 1: Anteile von PGF und Budgethilfe an der bilateralen deutschen EZ

	PGF-Anteil an der bilateralen deutschen EZ	Budgethilfe-Anteil an der bilateralen deutschen EZ	Budgethilfe in Mio. Euro
2008	7,5 %	2,51%	61,5
2009	27,68 %	5,99%	169,04
2010	14,82 %	2,88%	60
2011	16,81 %	3,2%	66

Quelle: Angaben des BMZ

18 CDU/CSU und FDP 2009: 130

19 Beerfeltz 2011

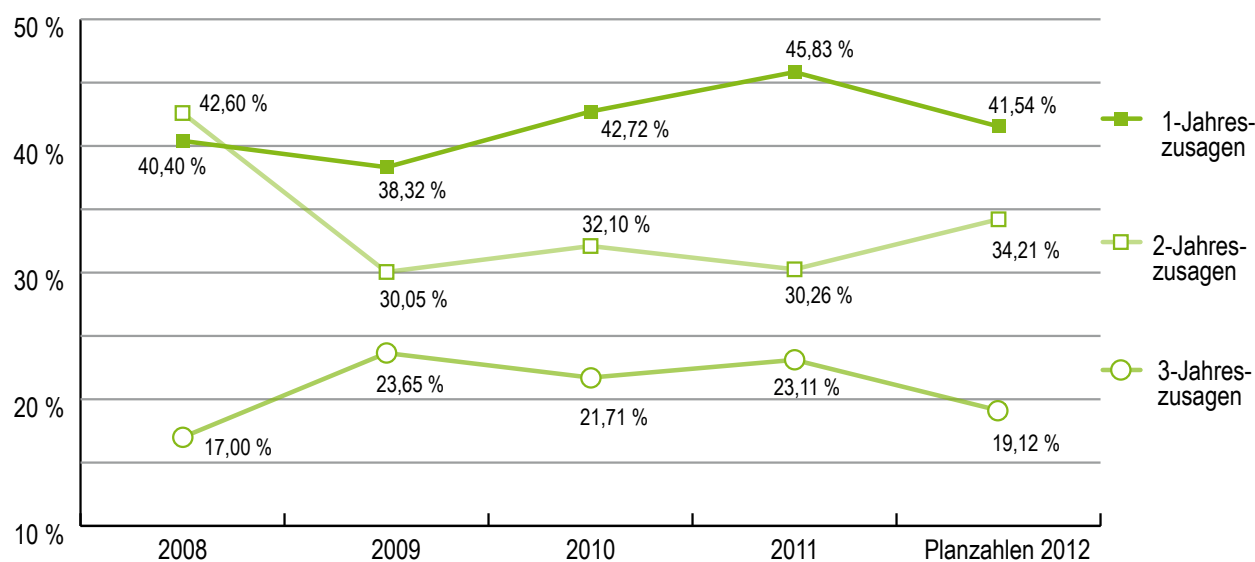
20 Angaben des BMZ

21 OECD 2011b: 157

22 DIE 2011a: 3

Die Zeiträume, für die Budgethilfen bewilligt werden, werden wieder kürzer, nachdem in der Vergangenheit in einigen Fällen Bewilligungen für drei Jahre ausgesprochen worden waren. Für die Planungssicherheit auf Partnerseite ist dies keine gute Nachricht. Aus entwicklungspolitischer Sicht ist die längerfristige Zusage von ODA-Mitteln sinnvoll, wünschenswert und möglich. In der Paris-Erklärung haben sich die unterzeichnenden Geberländer dazu verpflichtet, ihre EZ-Beiträge im Rahmen besser vorhersehbarer Mehrjahreszusagen bereitzustellen. In der entwicklungspolitischen Praxis spiegelt sich dies derzeit nicht wider: Einjahreszusagen machen noch immer den größten Teil der Gesamtzusagen der deutschen EZ aus. Für 2012 sind rund 42 Prozent der regional aufteilbaren Zusagen der bilateralen deutschen EZ als Einjahres-, 34 Prozent als Zweijahres- und nur 19 Prozent als Dreijahreszusagen geplant (siehe Abbildung 6).

Abbildung 6: Aufteilung der regional aufteilbaren bilateralen EZ nach Zusagezeitraum



Quelle: Angaben des BMZ

Wie die oben genannten Zahlen belegen, macht Budgethilfe nur einen Bruchteil der bilateralen deutschen EZ aus. Es kann somit auch noch nicht einmal im Ansatz von einem Paradigmenwechsel in der EZ ausgegangen werden, der gleichsam die Projektarbeit aushebeln würde. Dass es solche Befürchtungen gab und gibt, findet auch darin seinen Niederschlag, dass der Bundesrechnungshof in seinem Bericht ausdrücklich darauf abhebt, dass „das Bundesministerium (...) weiterhin neben Budgethilfen auch Projekthilfe gewähren (sollte)“.<sup>23</sup>

Auch wenn die bisherige Praxis der Budgethilfe noch nicht ausreicht, um zu endgültigen Aussagen über den Erfolg der Modalität zu kommen, mehren sich die Anzeichen für positive Wirkungen. Eine unvoreingenommene und vorwärtsgerichtete EZ sollte diese positiven Trends aufgreifen und verstärken. Die gegenwärtige Bundesregierung scheint hingegen entschlossen, die Vorteile dieser EZ-Modalität zu ignorieren oder kleinzureden und ihr den angemessenen Platz im EZ-Instrumentenkasten zu verweigern. Sie beraubt sich damit einer großen Chance, Armut effizient zu bekämpfen und die Wirksamkeit der EZ spürbar anzuheben.

<sup>23</sup> Bundesrechnungshof 2008: Zusammenfassung Punkt 0.10

## 1.3 Ziele und Auswahlkriterien deutscher Budgethilfe

In einem Papier vom Dezember 2008 zur Darstellung seiner Position sagt das BMZ unter der Überschrift „Warum Budgethilfe?“ Folgendes:

„Budgethilfe betrachten wir als ein geeignetes Instrument für hilfeabhängige Länder mit einem hohen Finanzbedarf, um nationale Armutsprogramme wirksamer, effizienter und flexibler zu unterstützen. Dieses Instrument eröffnet die Möglichkeit, die strukturellen Wirkungen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zu verbessern, die hohen Transaktionskosten einer rein projektbezogenen Zusammenarbeit zu senken, den politischen Dialog mit dem Partnerland zu intensivieren und die Geberkoordination zu verbessern. **Budgethilfe ist vor allem geeignet, um langfristige und komplexe Reformprozesse zu befördern und die Erhöhung der öffentlichen Ausgaben in den besonders wichtigen sozialen Bereichen wie Bildung und Gesundheit in den Partnerländern zu ermöglichen.**“<sup>24</sup>

Diese grundsätzlichen Zielsetzungen werden in dem genannten Papier schließlich in drei konkreten Zielen näher spezifiziert. Die deutsche Entwicklungspolitik verfolgt demnach mit der Budgethilfe ein

### 1. Effektivitäts- und Effizienz-Ziel:

Erhöhung der Wirksamkeit der EZ durch gezielte Armutsorientierung der Budgethilfe und die konsequente Anwendung der Prinzipien der Paris-Erklärung;

### 2. Governance-Ziel:

Schaffung von Anreizen zur Etablierung nachhaltiger funktionsfähiger staatlicher Strukturen und Institutionen; Förderung des politischen Dialogs zur Achtung und Umsetzung der Menschenrechte, demokratischer Teilhabe, Rechtsstaatlichkeit und Gleichberechtigung der Geschlechter;

### 3. Finanzierungs-Ziel:

Finanzierung der armutsmindernden nationalen Strategien und Programme zur Umsetzung der MDGs.<sup>25</sup>

Budgethilfen werden nach bestimmten Kriterien gewährt. Sie orientieren sich in erster Linie an den MDGs, der Förderung der Armutsbekämpfung und guter Regierungsführung. Damit kommt für die deutsche EZ nur eine kleinere Gruppe von Ländern als Empfänger von Budgethilfe in Frage. Dabei handelt es sich nach den BMZ-Einstiegsriterien um

- reformdynamische Niedrigeinkommensländer mit nachweislicher und eigenverantwortlich umgesetzter Armutsbekämpfungsstrategie;
- Länder mit verantwortungsbewussten Führungen und ausreichenden Verwaltungskapazitäten;
- Länder mit einem zumindest mittleren *Governance*-Niveau, welches nach dem umfassenden Kriterienkatalog des BMZ für die Zusammenarbeit mit Partnerländern erfasst und bewertet wird und Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Frieden einschließt;
- Länder mit kalkulierbaren treuhänderischen Risiken, stabilen makroökonomischen Bedingungen und einer öffentlichen Finanzverwaltung, die ausreichend transparent, effizient und effektiv ist; IWF-Einschätzungen werden zur Beurteilung mit herangezogen, aber nicht schematisch angewendet.<sup>26</sup>

Die Verwendung der Mittel wird über eine Prozess- und Wirkungskontrolle überprüft, wobei verschiedene Kontrollmechanismen in den Budgethilfe-Prozess eingebaut sind. Zum einen wird die Buchführung der Regierung einem unabhängigen internationalen Wirtschaftsunternehmen vorgelegt. Zum anderen wird

<sup>24</sup> BMZ 2008: 2

<sup>25</sup> ebd.:4

<sup>26</sup> ebd.:10f

in jährlichen *performance reviews* überprüft, inwieweit die festgelegten Vereinbarungen und Ziele erreicht wurden (vgl. Kap. 2.1.2). Eine einhundertprozentige externe Kontrolle ist jedoch kaum möglich und auch nicht wünschenswert. Sie stünde auch in Widerspruch zu dem Prinzip verstärkter Eigenverantwortlichkeit der Partnerländer. Deshalb wird es darauf ankommen, Kräfte und Institutionen im Partnerland (Regierung, Parlament, Rechnungshof, Medien, zivilgesellschaftliche Organisationen) zu stärken, die die sachgerechte Mittelverwendung intern kontrollieren können. Im Rahmen ihres Instrumenten-Mixes, der die Gewährung von Budgethilfe an begleitende Maßnahmen im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit in eben diesen Bereichen koppelt, wird dieser Ansatz bereits verfolgt. In Malawi und Sambia arbeitet die deutsche EZ beispielsweise mit dem nationalen Finanzministerium an einer Verbesserung des öffentlichen Finanzwesens. Zudem unterstützt die GIZ in Sambia zivilgesellschaftliche Akteure bei der kritischen Begleitung des staatlichen Haushalts (vgl. Kap. 2.2.7).

Um die offensichtlich bestehenden Risiken zu minimieren, werden zudem im gegenseitigen Einvernehmen **Konditionalitäten** vereinbart, die unter anderem die weitere Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements sowie die Sicherung makroökonomischer Stabilität beinhalten. Diese Konditionalitäten dienen vor allem einer zielgenauen Mittelverwendung und einem ergebnisorientierten Ressourcenmanagement, nicht wirtschaftspolitischen Strukturreformen wie bei den früheren Strukturanpassungsprogrammen von IWF und Weltbank. Entgegen häufig geäußerten kritischen Stimmen ist es also nicht so, dass mit Budgethilfe keine Kontrollmechanismen verbunden sind.

Sollte es bei der Mittelverwendung und hinsichtlich der Einhaltung der mit den Partnerländern vereinbarten Konditionen Unregelmäßigkeiten, unzureichende Fortschritte oder sogar Rückschritte und offensichtliche Regelverletzungen geben, greifen Sanktionen in Gestalt von Kürzung, Unterbrechung und völligem Ausstieg aus der Budgethilfe. Entscheidend dabei ist, dass die Partnerländer wissen, um was es geht, und dass sie sich darauf einstellen können. Außerdem beansprucht die deutsche EZ, in ihren Reaktionen eindeutig, verhältnismäßig und graduell zu sein. Dabei sollen die Auswirkungen auch längerfristiger Natur auf das Gesamtprogramm mit berücksichtigt werden.

Die genannten Zielsetzungen entsprechen dem Stand der internationalen Diskussion. Auch Auswahlkriterien, Formen der Wirkungskontrolle, Konditionalitäten und Sanktionsmechanismen spiegeln *grosso modo* die Standards anderer wichtiger Geber wider, wobei die Auswahlkriterien deutscher Budgethilfe im internationalen Vergleich als eng zu bezeichnen sind. Auch lassen sie beträchtliche Interpretations-, Entscheidungs- und Handlungsspielräume zu, die auch politischen Opportunitäten unterliegen und z. B. von der jetzigen BMZ-Leitung dazu benutzt werden, die Anwendungsfälle von Budgethilfe einzuschränken. Damit distanziert sie sich jedoch gleichzeitig von den Zielsetzungen, die mit der Vergabe von Budgethilfe (mehr Verantwortung an Partner übertragen, Politikdialog intensivieren, Regierungsarbeit verbessern und Mittelverwendung effektivieren) verbunden werden und die in ihrer Bedeutung kaum bestritten werden können. Letztendlich widerspricht sich die Leitung des BMZ selbst, wenn sie einerseits die Wirksamkeit der EZ stärken will, aber andererseits das Instrument, das dazu nicht unerheblich beitragen kann, stark in den Hintergrund drängt.

## 2. Die Budgethilfe-Praxis unter der Lupe

Es besteht breite Übereinstimmung darin, dass die herkömmliche und im Wesentlichen projektbezogene EZ gravierende Schwächen und Defizite aufweist (vgl. Kap. 1.2). Die Prinzipien und Zielsetzungen der Paris-Erklärung und des Accra-Aktionsplans markieren wichtige Ansätze zur Verbesserung von Qualität und Wirksamkeit der Zusammenarbeit. Dabei kommt es folgerichtig vor allem darauf an, dass die Regierungen der Entwicklungsländer die eigentliche Steuerung und Verantwortung für die Entwicklung ihrer Länder und Gesellschaften übernehmen und in die Lage versetzt werden, übergreifende nationale Armutsbekämpfungs- und Sektorstrategien, z. B. in den Bereichen Gesundheitsfürsorge und Bildung, zu finanzieren und umzusetzen. Des Weiteren ist es wichtig, dass sich die Geberseite besser organisiert und das Problem der großen Zahl von Akteuren, Maßnahmen und Missionen in den Griff bekommt. Ein Instrument wie die direkte oder sektorale Budgethilfe leistet dazu einen entscheidenden Beitrag und erhält so ihre sachliche Begründung sowie ihren berechtigten Platz in der Entwicklungspolitik. Auch bedeutet sie deshalb keine Abkehr von der klassischen EZ als Projekt- und Programmhilfe. Sie wird andere EZ-Modalitäten nicht verdrängen, diese jedoch sinnvoll ergänzen.

Im Folgenden soll anhand der Länder-Beispiele Malawi und Sambia sowie unter Berücksichtigung bereits vorliegender weiterer Erfahrungen mit der Budgethilfe dargestellt werden, was das Instrument im Hinblick auf die drei Zielsetzungen der deutschen Budgethilfe (höhere **Effektivität und Effizienz** der EZ, bessere **Governance**, stabilere **Finanzierung**) zu leisten vermag.

### 2.1. Das Effektivitäts- und Effizienzziel: Budgethilfe trägt zu einer systematischeren und ergebnisorientierteren Entwicklungszusammenarbeit bei

Eines der wichtigsten Ziele der EZ-Reformen, die sich mit der Paris-Erklärung und dem Accra-Aktionsplan verbinden, ist die Verbesserung der Koordination und Arbeitsteilung der Geber sowie der Harmonisierung von Verfahren der Zusammenarbeit. Die Budgethilfe treibt diesen Prozess mit voran und trägt dazu bei, die Politikdialoge zwischen Gebern und Partnerland zu intensivieren. Die Strukturen der Zusammenarbeit haben zwar dadurch (noch) nicht an Komplexität verloren, sie beginnen aber, für die Partner überschaubarer und handhabbarer zu werden.

#### 2.1.1 Abstimmung unter Gebern und mit Partnerregierungen

Die Geber treten im Budgethilfe-Prozess als Gruppe auf, in Malawi in der 1999 gegründeten CABS (*Common Approach to Budget Support Group*), in Sambia in der 2005 ins Leben gerufenen PRBS (*Poverty Reduction Budget Support Group*). In Sambia besteht die Gruppe aus neun, in Malawi aus sechs Gebern. Deutschland ist in Sambia seit 2006 und in Malawi seit 2009 Mitglied der Gruppe.<sup>27</sup> Die Gruppen wurden mit dem Ziel ins Leben gerufen, die Geberaktivitäten zu harmonisieren, den Dialog zwischen Regierung und Gebern sowie innerhalb der Gebergemeinschaft zu intensivieren und die malawische bzw. sambische Regierung bei der Umsetzung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie (die *Malawi Development and Growth Strategy*, in Sambia der *National Development Plan*) zu unterstützen. Der Vorsitz der Gruppe wechselt im Regelfall jährlich zwischen den einzelnen Mitgliedern. Unterhalb der Budgethilfe-Ebene, die einen übergreifenden

<sup>27</sup> PRBS-Geber in Sambia sind die Afrikanische Entwicklungsbank, Deutschland, die Europäische Kommission, Finnland, Großbritannien, Niederlande, Norwegen, Schweden und die Weltbank. In Malawi besteht die Gruppe aus Großbritannien, Europäischer Kommission, Norwegen, der Afrikanischen Entwicklungsbank, der Weltbank und Deutschland. Als Beobachter nehmen in Malawi der IWF sowie UNDP an den Sitzungen der Gruppe teil.

politischen Dialog zwischen der Regierung und den Gebern beinhaltet, bestehen die *Sector Level Groups*, in denen sich die in bestimmten Sektoren (z. B. Gesundheitsfürsorge oder Bildung) engagierten Geber koordinieren.

In Malawi und Sambia (wie auch in anderen Ländern, die Budgethilfe empfangen) werden die Prinzipien und Prozesse der Zusammenarbeit zwischen der Regierung und den Budgethilfe-Gebern im *Memorandum of Understanding (MoU)* festgehalten. Darin sind die Arbeitsweisen und Abläufe der Kooperation, z. B. zur Koordination der Diskussionen zwischen der Regierung und den Gebern, für gemeinsame *reviews* und Konditionalitäten zur Beurteilung der erbrachten Leistungen und zur gegenseitigen Berichterstattung geregelt.

Die zentralen Grundlagen der Kooperation zwischen Regierung und Gebern sind die sog. *underlying principles*. Dazu zählen Rechtsstaatlichkeit, die Achtung der Menschenrechte und demokratischer Prinzipien, gute Regierungsführung, z. B. im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements, die Verpflichtung zur Armutszureduzierung (was sich an einer Ausrichtung der Ausgaben an den Armutsbekämpfungsprioritäten der nationalen Entwicklungsstrategie widerspiegeln soll), die Verpflichtung zu einer nachhaltigen makroökonomischen Ausrichtung, Rechenschaftspflicht und effektive Anti-Korruptionsmaßnahmen.

Die Etablierung gemeinsamer Verfahrensweisen und Konditionalitäten sowie das gemeinsam vereinbarte Monitoring- und Evaluierungssystem wird von Vertreter/innen der Partnerregierungen und Geberrepräsentanten sowohl in Malawi als auch in Sambia positiv bewertet, da die nationalen Verwaltungen nun mit einer weniger großen Fülle unterschiedlicher administrativer Anforderungen konfrontiert sind. Die in beiden Ländern gemachten Beobachtungen entsprechen in genereller Hinsicht den Erkenntnissen aus der bislang umfangreichsten Untersuchung zu Wirkungen der Budgethilfe, durchgeführt im Auftrag der OECD im Jahr 2006 in sieben Ländern.<sup>28</sup> Diese betont: „*In every case, the cooperation that PGBS (Poverty General Budget Support) requires amongst international partners has had a positive effect on donor harmonisation. The benefits typically extend to non-PGBS donors and modalities.*“<sup>29</sup>

Allerdings ist kritisch anzumerken, dass auch dort, wo es zu einer engeren Harmonisierung und Koordination gekommen ist, positionale Gegensätze zwischen Gebern in vielen Fällen fortbestehen. Dabei spielt eine Rolle, dass manche Geber, insbesondere multilaterale Organisationen, Budgethilfe vor allem als Finanzierungsinstrument sehen, während andere sie auch als einen Hebel für politische Veränderungen verstehen. Eine Analyse des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) kommt zu dem Schluss, dass es unter den Gebern noch keinen hinreichenden Konsens über die relative Bedeutung der mit Budgethilfe verknüpften strategischen Ziele gibt. „*(...) budget support donors are far from having reached a consensus with regard to the role of underlying principles regarding human rights, democracy and good governance: for one, there is disagreement among donors whether or not budget support (...) should be linked to political conditionality. Moreover, even where there is agreement on such underlying principles, usually each donor agency reserves its right to unilaterally interpret the fulfilment or breach of these principles in specific situations.*“<sup>30</sup> Dies verhindere in der Praxis die Schaffung eines Anreizsystems, das nötig wäre, um langfristige *Governance*-Ziele zu erreichen.

Eine jüngst erschienene Evaluation zur Budgethilfe in Sambia bestätigt diese Problematik: „*The root causes of this lack of harmonization relate to the disagreement among cooperating partners about the hierarchy of budget support objectives. Some cooperating partners see the provision of funding to alleviate poverty as the main objective of budget support, while others give priority to institutional or governance reforms.*“<sup>31</sup> Eine Konsequenz daraus ist

28 Burkina Faso, Malawi, Mosambik, Nicaragua, Ruanda, Uganda, Vietnam

29 IDD et al. 2006: 4

30 DIE 2011: 3

31 DeKemp/Faust/Leiderer 2011: 16

unter anderem, dass einzelnen Gebern unterschiedliche Themen wichtig sind, die dann zu einer hohen Zahl von durch die sambische Regierung zu erfüllenden Konditionalitäten führen (vgl. Kap. 2.1.2). Hier besteht noch deutlicher Harmonisierungsbedarf.

### Kasten 3: Gemeinsame Geberstrategien zur Umsetzung der Paris-Deklaration

**Sambia** ist eines der Länder, in denen die Koordinierung der Geberaktivitäten im Sinne einer formalisierten Institutionalisierung am weitesten fortgeschritten ist. Um Ziele und Umsetzung der nationalen Entwicklungsstrategie (*National Development Plan*) zu unterstützen, haben 16 in Sambia aktive bi- und multilaterale Geber in Zusammenarbeit mit der sambischen Regierung die 2007 in Kraft getretene *Joint Assistance Strategy Zambia (JASZ)* entwickelt. Sie umfasst alle Sektoren der Entwicklungskooperation und die verschiedenen Hilfsmodalitäten (Projekthilfe, Budgethilfe etc.). Eine fünfjährige Nachfolgestrategie zur Unterstützung des im Februar 2011 verabschiedeten sechsten nationalen Entwicklungsplans wird derzeit entwickelt. Die JASZ bietet den strategischen Rahmen für die Zusammenarbeit mit der sambischen Regierung und sieht eine **koordinierte Arbeitsteilung** zwischen den Gebern vor. Ein hierbei in Sambia im Rahmen der JASZ angewandtes Instrument ist die sog. delegierte Kooperation, d. h. ein Geber übernimmt für einen anderen Geber in dessen Auftrag die Verwaltung der Finanzmittel für einen bestimmten Sektor (z. B. verwalten die Niederlande die deutschen Gelder für den Bildungssektor, Schweden übernimmt die niederländischen Mittel für den Gesundheitssektor). Zudem übernimmt in jedem Sektor ein *lead donor* die Federführung für die Gespräche mit der sambischen Regierung.

Ziel der gemeinsamen Strategie ist es, durch eine Anpassung der Geber-Strategien an die Vorgaben der nationalen Strategie die **Eigenverantwortung** der sambischen Regierung für den Entwicklungsprozess zu stärken. Fünf der 16 Geber (Deutschland, Großbritannien, Irland, Norwegen und Schweden) haben dementsprechend ihre nationalen Länderstrategien durch die JASZ ersetzt, die übrigen Geber wollen ihre nationalen Strategien an die JASZ anpassen.\* Diese Anpassung (*alignment*) an die nationalen Strategien soll sich auch darin widerspiegeln, dass sich die von den Gebern zur Verfügung gestellten Ressourcen und Instrumente, inklusive Budgethilfe, an den Prioritäten des nationalen Entwicklungsplans orientieren und dass verstärkt die sambischen Verwaltungssysteme genutzt werden (*use of country systems*). Die sambische Regierung plädiert im Rahmen der JASZ vor allem für den Einsatz von Budgethilfe, da diese EZ-Modalität am besten den Einsatz der Mittel gemäß den nationalen Prioritäten erlaube. Laut JASZ wollen die Geber dieser Präferenz im größtmöglichen Maß folgen.\*\*

In **Malawi** existiert eine derartige übergreifende Unterstützungsstrategie noch nicht. Auf Regierungsseite fehlen derzeit die Kapazitäten, um eine solche Strategie zu entwickeln. Auch auf Geberseite ist das Interesse bislang offensichtlich gering, hier spielt wohl auch eine Rolle, dass die Anzahl der Geber in Malawi im Vergleich zu Sambia deutlich geringer ist. Ein wichtiger Schritt zu einer besseren Geberkoordination ist aber die Entwicklung eines von der malawischen Regierung erstellten Geberatlases, der die einzelnen Aktivitäten der Geber auflistet und regelmäßig aktualisiert werden soll.\*\*\*

\* OECD 2010a:48  
\*\* OPM 2010: 20 und 23  
\*\*\* Government of Malawi 2010a

## 2.1.2 Ausrichtung der Budgethilfe an nationalen Entwicklungsstrategien

Die Ziele der Budgethilfe und die erwünschten Ergebnisse der Kooperation werden zwischen Regierung und Gebern gemeinsam festgelegt und im *Performance Assessment Framework* (PAF) anhand von Indikatoren und Zielgrößen festgehalten. Zwar können die Geber eigene, ihnen wichtige Indikatoren einbringen, im Sinne einer **stärkeren Eigenverantwortung** des Partnerlandes sollen diese aber primär aus den nationalen Armutsbekämpfungsstrategien bzw. Sektorstrategien abgeleitet werden.

In **Malawi** entstammen rund zwei Drittel der Indikatoren den nationalen Strategien. Derzeit besteht das PAF aus ca. 25 Indikatoren. Die Anzahl der Indikatoren kann von Jahr zu Jahr leicht variieren. Das PAF ist auf ein Jahr ausgelegt, für die darauffolgenden Jahre gibt es bereits indikative Vereinbarungen für die Bewertungsparameter. Die Indikatoren unterteilen sich in vier Bereiche:

- öffentliches Finanzmanagement;
- Wirtschaftswachstum;
- Fortschritte in sozialen Sektoren;
- Regierungsführung.

In **Sambia** enthielt das PAF bislang rund 30 Indikatoren und Zielgrößen. Zukünftig soll die Zahl der Indikatoren auf rund 15 reduziert und damit handhabbarer werden, da die hohe Zahl an Indikatoren aus verschiedenen Sektoren einer effektiven Fortschrittmessung bislang nicht zuträglich war.<sup>32</sup> Deutschland nimmt in diesem Reformprozess unter Federführung des BMZ eine Vorreiterrolle ein. Die Indikatoren sollen sowohl Ergebnisse im Sinne der MDG-Zielerreichung als auch konkrete politische Aktivitäten, die ein entwicklungsförderliches Umfeld schaffen, beinhalten. Auch in Sambia unterteilen sich die Indikatoren in vier Bereiche:

- Reformprozesse (Dezentralisierung, Reform des öffentlichen Sektors, Öffentliches Finanzmanagement, makroökonomisches Management);
- Schaffung von Wohlstand (Landwirtschaft, Straßenbau, Energie- und Wasser-Infrastruktur, Entwicklung des Privatsektors);
- Soziale Gerechtigkeit (Gesundheitsfürsorge, Bildung);
- Querschnittsthemen (HIV und Aids, Umwelt).

Die vier Bereiche spiegeln den Fokus der übergeordneten Entwicklungsstrategie Sambias (bis 2010 der Fünfte, nun der Sechste Nationale Entwicklungsplan) wider, Evaluationen bestätigen, dass die PAF-Indikatoren gut an die Strategie angepasst sind.<sup>33</sup> Eine von Dänemark, Irland und Frankreich in Auftrag gegebene Bewertung der gemeinsamen Geberstrategie (JASZ, vgl. Kasten 3) kommt dementsprechend zu dem Schluss, dass Budgethilfe eine positive Wirkung auf die Partnerausrichtung der Geber hat und stärker als andere EZ-Modalitäten den im nationalen Entwicklungsplan niedergelegten Prioritäten der sambischen Regierung entspricht.<sup>34</sup> Rund die Hälfte der PAF-Indikatoren ist jedoch nicht vollkommen konsistent mit denjenigen zentralen Indikatoren, die von der sambischen Regierung zur Bewertung der Umsetzung der nationalen Strategie genutzt werden, sodass zusätzliches Monitoring notwendig wird.<sup>35</sup> Hier gilt es in Zukunft eine größere Übereinstimmung zu schaffen.

<sup>32</sup> ebd.: 22

<sup>33</sup> DeKemp/Faust/Leiderer 2011: 91, und African Development Bank 2010a: Annex 1; 3

<sup>34</sup> OPM 2010: 11.

<sup>35</sup> DeKemp/Faust/Leiderer 2011: 91

Eine Untersuchung der KfW über „Erste Ergebnisse der Budgethilfe in ausgewählten Ländern“, mit Fokus auf **Mosambik, Burkina Faso, Ghana und Tansania**, bestätigt die Erfahrungen aus **Malawi und Sambia**: Demnach entspricht die Budgethilfe konsequenter als andere EZ-Instrumente der Verpflichtung der Geber zur Umsetzung der Paris-Agenda, da sie auf eine größtmögliche Anpassung an die nationalen Armutsbekämpfungsstrategien und den Haushaltsprozess im Sinne einer Stärkung der Eigenverantwortung des Partnerlandes ausgerichtet ist. In allen vier Ländern leiten sich die Programmziele und Indikatoren im Wesentlichen aus den nationalen Strategien und Politiken ab. Die Untersuchung konstatiert: „Die Gemeinschaftsprogramme erreichen gegenüber anderen EZ-Modalitäten einen beispiellosen und bislang ungekannten Grad an Harmonisierung und Alignment.“<sup>36</sup>

### 2.1.3 Ergebniskontrolle

Die Indikatoren des PAF stellen die Messlatte für die Fortschrittskontrolle hinsichtlich des Beitrags der Budgethilfe zum Erreichen der nationalen Entwicklungsziele dar, die im Rahmen von mehrtägigen **Budgethilfe-Reviews** vorgenommen wird. Diese finden zweimal jährlich statt (erste und zweite Jahreshälfte). Den Vorsitz dabei führen die malawische bzw. sambische Regierung (Finanzministerium) und der jeweilige Vorsitz der Gebergruppe. Gemeinsam bereiten sie das Treffen vor und bestimmen die Tagesordnung.

Die **Rückschau in der ersten Jahreshälfte** dient dazu, die Leistung der Partnerregierung anhand der PAF-Indikatoren zu überprüfen. Die im Rahmen des PAF erzielten Fortschritte sowie die Verpflichtung der Regierung zu den *underlying principles* werden diskutiert und bewertet. Auf der Grundlage der Ergebnisse machen die Geber vorläufige Zusagen für das kommende Haushaltsjahr.

Sowohl in Malawi als auch in Sambia gab es in den vergangenen Jahren positive Trends bei der Erfüllung der PAF-Vorgaben: In Malawi stieg der Anteil der von der Regierung erreichten Indikatoren im *review* 2009 auf 60 Prozent, nach 40 Prozent im Vorjahr.<sup>37</sup> Bei der Rückschau 2010 erfüllte die malawische Regierung sogar 83 Prozent der Vorgaben ganz oder teilweise<sup>38</sup>, 2011 waren es ebenfalls rund 80 Prozent. Sambia erfüllte 2011 62 Prozent der Vorgaben, nach 58 Prozent im Jahr 2010. Insgesamt sind die Indikatoren in Sambia anspruchsvoller als in Malawi.

Im **review in der zweiten Jahreshälfte** werden die von der Regierung im Haushalt formulierten Prioritäten, die Ergebnisse des abgelaufenen Haushaltsjahres (Rechenschaftsbericht) sowie die Entwicklung im Bereich des öffentlichen Finanzwesens besprochen. Für die Budgethilfe-Geber sind positive Ergebnisse in diesen Bereichen von hoher Bedeutung, da hier erreichte Verbesserungen die der Kooperation inhärenten treuhänderischen Risiken minimieren und ein positives Umfeld für Budgethilfe fördern. Der Dialog konzentriert sich auf die weiteren Planungen der Regierung für das nächste Haushaltsjahr. Grundlagen des Dialogs sind neben dem Haushaltsentwurf der Bericht über das abgelaufene Finanzjahr sowie die regelmäßige *Public Expenditure and Financial Accountability*-Bewertung (PEFA).

Die Geber machen ihre Zusagen für das kommende Haushaltsjahr (zur Frage, ob diese Zusagen in vollem Umfang eingehalten werden, vgl. Kapitel 2.3.1). Zudem wird das PAF für das nächste Haushaltsjahr festgelegt. Diejenigen Geber, die mit sog. variablen Tranchen einen bestimmten Teil ihrer Auszahlungen an Ergebnisse in bestimmten Sektoren knüpfen, legen dar, welche Indikatoren/Zielgrößen dies sind und wann es zur Auszahlung kommen soll. Zu diesen Gebern zählen in Sambia z. B. die Europäische

<sup>36</sup> KfW Entwicklungsbank 2009b: iv

<sup>37</sup> DFID 2009a: 11

<sup>38</sup> CABS 2010: 3 und African Development Bank 2010b

Kommission und Schweden. Auch Deutschland setzt mittlerweile verstärkt variable Tranchen ein. So sind derzeit 50 Prozent der Auszahlungen an die Leistungen der sambischen Regierung bei der Korruptionsbekämpfung gekoppelt. Zukünftig will sich die deutsche EZ beim Einsatz variabler Tranchen in Sambia stärker an den Gesamtleistungen im Rahmen des PAF orientieren. In Malawi werden variable Tranchen von Seiten der deutschen EZ derzeit noch nicht eingesetzt, da die Budgethilfe Ende 2010 ausgesetzt wurde (vgl. dazu Kasten 4).

#### Kasten 4: Politische und wirtschaftliche Entwicklung Malawis

Nach dreißig Jahren der Diktatur unter Hastings Banda wurde in Malawi 1994 die präsidentiale Mehrparteiendemokratie eingeführt, was zu Wahlen im Fünfjahresturnus und wechselnden Regierungen führte. An der Spitze steht der Staatspräsident, bis zu seinem plötzlichen Tod im April 2012 Bingu wa Mutharika, der bei den von internationalen Beobachtern als frei und fair bezeichneten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Mai 2009 für eine zweite Amtszeit als Präsident bestätigt wurde. Die vom ihm geführte *Democratic Progressive Party* (DPP) errang knapp 60 Prozent der Parlamentssitze und verfügt damit über eine komfortable Mehrheit. Zuvor war die DPP im Parlament in der Minderheit. Frauen eroberten 21 Prozent der Sitze, was einer Verdoppelung ihres Anteils entsprach. Die Opposition gilt angesichts der Mehrheitsverhältnisse als schwach. Die Regierung Bingu wa Mutharikas hat in den vergangenen Jahren einen politischen Kurs verfolgt, der auf demokratische und marktwirtschaftliche Entwicklung ausgerichtet ist. Allerdings befanden sich unter seiner Regierung Grund- und Menschenrechte zuletzt unter erheblichem Druck, Presse-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit wurden in jüngster Zeit seitens der Regierung eingeschränkt.\* Im Juli 2011 kam es in den Städten Lilongwe und Mzuzu zu gewalttätigen Zusammenstößen zwischen Demonstranten und der Polizei, nachdem ein Gericht von zivilgesellschaftlichen Gruppen organisierte öffentliche Proteste verboten hatte.\*\* Die Verschlechterung der Menschenrechtslage hat zur Aussetzung der Budgethilfe seitens der Gebergemeinschaft geführt. Mit dem Amtsantritt der neuen Präsidentin und Frauenrechtlerin Joyce Banda im April 2012 verbindet sich die Erwartung, dass sich die Situation nun wieder verbessert.

Die deutliche Verringerung der Inflation hat in den vergangenen Jahren zu einer Stabilisierung der makroökonomischen Situation und zur Verbesserung des Investitionsklimas geführt.\*\*\* Dies ist ein deutlicher Fortschritt, denn noch zu Beginn des Jahrtausends (2003/2004) wurden Budgethilfe-Zahlungen durch die internationale Gebergemeinschaft aufgrund der unsicheren makroökonomischen Situation ausgesetzt.\*\*\*\* Derzeit gibt es Unsicherheiten, da die malawische Regierung einige Elemente ihres Programms mit dem IWF, vor allem die Wechselkurspolitik, nicht erfüllt hat und der IWF den von der malawischen Regierung für 2011/12 angestrebten ausgeglichenen Staatshaushalt aufgrund geringerer externer Zuflüsse (siehe oben) für unrealistisch hält. Der IWF hat daraufhin sein Programm ausgesetzt. Dies ist kritisch, da viele Geber, wie z. B. Großbritannien, ihre Auszahlungen von einem erfolgreichen Abschluss der IWF-Programme abhängig machen.\*\*\*\*\* Die mittlerweile erfolgte Abwertung der Landeswährung Kwacha durch die malawische Regierung dürfte die Situation etwas entschärfen.

Malawi verzeichnete in den vergangenen Jahren – trotz der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise – hohe und robuste Wachstumsraten von 6 bis 8 Prozent mit zeitweiligen Abschwächungen. Auch zukünftig wird mit einem jährlichen Wachstum von 5 bis 6 Prozent gerechnet.\*\*\*\*\*

Der Staatshaushalt ist in den vergangenen Jahren gewachsen und umfasst 2011/12 Ausgaben von umgerechnet 2 Milliarden US-Dollar.\*\*\*\*\* Zwar sinkt der Geberanteil am Staatshaushalt, Malawi ist aber weiterhin in hohem Maße von externen Gebern abhängig. Rund 40 Prozent des nationalen Budgets wurden im Finanzjahr 2010/11 von den Gebern bereitgestellt.\*\*\*\*\*

Der Human Development Index (HDI) erhöhte sich von 0,27 im Jahr 1980 auf 0,4 in 2011. Damit lag Malawi etwas unter dem regionalen Durchschnitt und erreichte zuletzt Rang 171 (von 187) der HDI-Liste.\*\*\*\*\*

- \* News 24 2011a
- \*\* BBC News 2011
- \*\*\* Briancon/Lightfoot 2009: 7 und IMF 2011: 203
- \*\*\*\* IDD et al. 2006:1
- \*\*\*\*\* Reuters Africa 2011
- \*\*\*\*\* IMF 2011: 188
- \*\*\*\*\* US Department of State 2011a
- \*\*\*\*\* The Guardian 2011
- \*\*\*\*\* UNDP 2011

## 2.1.4 Intensivierung des politischen Dialogs

Mit der Paris-Erklärung haben Geber- und Partnerländer eine gemeinsame Verpflichtung übernommen, die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern und damit Ergebnisse zu erreichen, die die Lebensbedingungen der in Armut lebenden Menschen spürbar und nachhaltig verbessern. Dies bedingt Absprache, Verständigung über Ziele, Organisation politischer Prozesse sowie ergebnisorientiertes Management. Keine Form der EZ weist eine vergleichbare politische Interaktionsdichte zwischen Gebern und Partnerregierungen auf, bei der fast alle Themen der Zusammenarbeit zur Sprache kommen, wie die Budgethilfe. Dabei geht es auch um übergreifende Fragen der Menschenrechte, Gleichberechtigung der Geschlechter, Umwelt und Klimawandel sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Auch wenn solche Aspekte immer wieder ebenso bei bilateralen Regierungsverhandlungen zur Sprache kommen, werden sie meistens nicht in einen gesamtpolitischen Kontext gestellt und naturgemäß nicht im Kreis einer größeren Gebergruppe erörtert. Deshalb nennt das BMZ den „gemeinschaftlichen Politikdialog zwischen Gebern und Partnerregierung“ eines der wichtigsten Merkmale von Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF), zu denen die Budgethilfe zählt (vgl. dazu Kap. 1.1). Als komparativer Vorteil der Budgethilfe wird angeführt, dass sie „den politischen Dialog zwischen Gebern und Partnerland durch die Offenlegung des nationalen Haushalts und die Fokussierung auf zentrale politische Fragen aufwertet“. Die Geber gewinnen so einen Zugang zur nationalen Innenpolitik, statt sich auf technische Dialoge auf Projektebene zu beschränken.<sup>39</sup> Auch der Bundesrechnungshof erkennt in seinem Bericht von 2008 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags an, „dass die Gewährung von Budgethilfe es grundsätzlich ermöglicht, in einen intensiven Politikdialog mit den Regierungen der Partnerländer über zahlreiche Politikfelder einzutreten. Dies dürfte in solch einem Umfang bei Projekthilfen nicht ohne Weiteres möglich sein. Die deutsche EZ kann für diesen Dialog einen wichtigen Beitrag leisten“.<sup>40</sup> Und Jean Ping, Präsident der Kommission der Afrikanischen Union, bezeichnete die Budgethilfe als das „am besten geeignete Hilfinstrument zur Schaffung eines echten Dialogs zwischen den Gebern und den Partnerländern, da sie zu mehr Eigenverantwortung beiträgt sowie größere Kohärenz und eine bessere Planbarkeit der Mittelverwaltung durch die Drittländer ermöglicht“.<sup>41</sup>

39 BMZ 2008: 6 und 8

40 Bundesrechnungshof 2008: 71

41 Europäische Kommission 2008: 8

Politischer Dialog bedeutet auch Einflussnahme. Insofern besteht „*inevitably a tension between an international partner strategy of holding back to allow space for domestic policy-making and the urge to promote particular solutions and demonstrate short-term progress*“. Viele solcher Effekte sind freilich notwendig und erwünscht. Entscheidend dabei ist, dass Geber nicht als Lehrmeister und Strukturanpasser auftreten, sondern als „*actors within policy systems, not just external influences upon them*“.<sup>42</sup> Genau dies bezeichnet die zentrale Dimension eines partnerschaftlichen Verständnisses von Zusammenarbeit, und Budgethilfe hat das Potenzial, dieses weiterzuentwickeln.

In Evaluierungen wird oft darauf hingewiesen, dass im politischen Dialog zwischen Partnerregierungen und Gebern gerade auch die schwierigen und kontroversen Themen besprochen werden und dadurch korrigierend auf problematische Entwicklungen eingewirkt werden kann. So haben die Geber im Budgethilfe-Dialog mit der **malawischen Regierung** mit darauf hingewirkt, dass ein im Frühjahr 2010 von einem Gericht in Blantyre gesprochenes Urteil gegen ein homosexuelles Paar vom Präsidenten aufgehoben wurde.<sup>43</sup> Von **Sambia** wird berichtet, dass erst im Budgethilfe-Rahmen die intensive Erörterung des Themas Korruptionsbekämpfung ermöglicht wurde, was in den letzten Jahren mit dazu beigetragen hat, überhaupt erst die verbesserten Möglichkeiten zur Aufdeckung von Korruption aufzubauen. Im Rahmen der Projekthilfe wäre ein übergreifender Dialog über die Regierungsführung im Allgemeinen und die Korruptionsbekämpfung im Besonderen nicht möglich gewesen (vgl. dazu Kap. 2.2.5).

Fragen der Regierungsführung generell und insbesondere der Korruptionsbekämpfung sind auch Schwerpunkte im Dialog der Budgethilfe-Geber mit der **malawischen Regierung** und wurden im Zuge des Budgethilfe-Prozesses deutlich intensiviert. Dieser strukturierte Dialog hat in den vergangenen Jahren zu Verbesserungen der Regierungsführung in beiden Ländern beigetragen. Allerdings waren in Malawi unter Präsident Bingu wa Mutharika in letzter Zeit deutliche Rückschritte bei der demokratischen Entwicklung, z. B. durch die Einschränkung der Pressefreiheit und durch Menschenrechtsverletzungen zu beklagen. Mit dem Amtsantritt der neuen Präsidentin Joyce Banda im April 2012 verbindet sich die Hoffnung, dass sich die Lage wieder verbessert. Die Vorkommnisse belasteten die Zusammenarbeit zwischen Gebern und Partnerland erheblich und führten zur Aussetzung der Budgethilfe seitens der Mehrzahl der Geber (vgl. dazu Kasten 4). Zwar bietet der politische Dialog auch hier eine Plattform für die kritische Auseinandersetzung. So drückten die Budgethilfe-Geber in einer gemeinsamen Erklärung ihre Besorgnis über die Entwicklung in Malawi aus.<sup>44</sup> Zudem ist es wichtig zu betonen, dass in dieser Situation die CABS-Gruppe der Budgethilfe-Geber das bedeutendste Gegengewicht zur malawischen Regierung bildete und zivilgesellschaftliche Akteure in ihr einen wichtigen Verbündeten sehen.<sup>45</sup> Die Vorkommnisse zeigen aber auch die Grenzen des Instruments, wenn es um grundlegende innenpolitische Fragen eines Landes geht.

Die Rolle des politischen Dialogs spielt auch in der Budgethilfe-Kooperation mit **Burkina Faso, Ghana, Mosambik** und **Tansania** eine zentrale Rolle. Die KfW-Untersuchung zieht hier ebenfalls ein positives Fazit: „Damit ist der Politikdialog im Rahmen der Budgethilfe wesentlich effektiver in Bezug auf Ergebnisorientierung, Reformorientierung und Kohärenz als die üblichen Politik- und Sektordialoge und Geberkonferenzen.“<sup>46</sup> Die Anpassung der Budgethilfe-Geber an die nationalen Strategien und ihre Erörterung im politischen Dialog habe dazu beigetragen, die Armutsbekämpfungsstrategien der Partnerländer als zentrale Richtlinie für die Entwicklungskooperation aufzuwerten und den Dialog auf die wesentlichen Fragen der Gesamt- und

<sup>42</sup> IDD et al. 2006: 6

<sup>43</sup> Es hatte ein homosexuelles Paar zu 14 Jahren Zwangsarbeit verurteilt. Das Paar hatte sich in einer öffentlichen traditionellen bürgerlichen Hochzeitszeremonie getraut. Das Gericht sah darin einen Akt der Sittenwidrigkeit und des widernatürlichen Handelns. BBC News Africa 2010 und Times Online 2010 a und b

<sup>44</sup> News 24 2011a

<sup>45</sup> Mweninguwe 2010

<sup>46</sup> KfW Entwicklungsbank 2009b: iv f.

Sektorpolitik zu fokussieren. Auch auf Sektorebene entfalte dies positive Wirkungen, beispielsweise würden in Ghana viele Themen des Budgethilfe-Dialogs bereits zuvor auf der relevanten Sektorebene diskutiert und für die Budgethilfe-Überprüfung aufbereitet, sodass Sektor- und Gesamtebene optimal miteinander verzahnt seien.<sup>47</sup> Aufgrund dieser engen Verknüpfung könne Budgethilfe auch bei der übergreifenden Erörterung und Stärkung übergreifender Themen der Landespolitik, wie z. B. Fragen der Dezentralisierung, positive Wirkungen erzielen.<sup>48</sup>

Trotzdem bleibt noch vieles verbesserungswürdig. So hat der politische Dialog nicht immer die erhoffte Qualität. Beispielsweise führt in **Sambia** die Tatsache, dass zwischen den Gebern ein Zielkonflikt dahingehend besteht, ob Budgethilfe ein reines Finanzierungsinstrument oder eben auch ein Mittel zur Beförderung von guter Regierungsführung sein soll (vgl. Kap. 2.1.1), dazu, dass mangels gemeinsamer Positionen zwischen den Gebern die Potenziale des politischen Dialogs nicht voll ausgeschöpft werden.<sup>49</sup> Zudem verfügen die Partnerländer oft genug nicht über die erforderlichen Kapazitäten für die politischen Dialogforen. Auch lässt das Interesse mancher Regierungen von Partnerländern mit wachsendem Selbstbewusstsein nach, was verständlich und bedauerlich zugleich ist. Offensichtlich haben auch Regierungswechsel, wechselnde Machtverhältnisse innerhalb der herrschenden Parteien, eine sich verändernde Nachfrage im Partnerland nach anderen EZ-Leistungen oder auch die unkonditionierte Hilfe anderer Geber Einfluss auf Intensität, Stetigkeit und Tiefe des politischen Dialogs,<sup>50</sup> dessen grundsätzliche Bedeutung jedoch deshalb nicht in Frage steht.

Für die deutsche EZ gilt, dass Deutschland durch Budgethilfe-Leistungen Zugang zu den jeweiligen Gebergruppen gefunden hat, am hochrangigen politischen Dialog teilnehmen, in den Dialogforen oft eine wichtige Rolle spielen, das deutsche Know-how auf Makro-, Meso- oder Sektorebene einbringen und dadurch die Sichtbarkeit, Anschlussfähigkeit und Relevanz der deutschen EZ erhöhen konnte.<sup>51</sup>

### 2.1.5 Effizienzgewinne in anderen EZ-Bereichen

Da die Implementierung der Budgethilfe-Programme über den Haushalt erfolgt, werden nationale Systeme genutzt und gefördert (Beschaffung, Rechenschaftslegung etc.). Dies entfaltet Wirkungen über die Budgethilfe hinaus. So stellt die OECD-Studie von 2006 fest, dass Budgethilfe und das mit ihr verbundene *capacity building* letztendlich auch anderen EZ-Modalitäten zugutekommt. „*To the extent that PGBS (Partnership General Budget Support)-related capacity development has strengthened public finance management systems and accountability, it benefits all modalities using those systems and encourages their wider use. In some cases, there was a demonstration effect, with PGBS encouraging other donors to experiment with the use of government systems.*“<sup>52</sup>

In **Mosambik** hat demnach die stärkere Nutzung nationaler Systeme durch die Budgethilfe-Geber dazu beigetragen, dass auch andere Geber ihre Projekte besser in nationale Systeme eingebettet haben.<sup>53</sup> Ähnliches ist laut KfW-Gutachten in **Tansania** zu beobachten, wo die Gruppe der Budgethilfe-Geber darauf hingewirkt hat, dass mittlerweile 84 Prozent der Projekte im Budget erfasst sind. Ein diesbezüglicher Indikator im Rahmen des PAF hat diese Entwicklung befördert.<sup>54</sup>

---

47 ebd.: 33

48 IDD et al. 2006: S8

49 DeKemp/Faust/Leiderer 2011:23

50 Bundesrechnungshof 2008: 72

51 KfW Entwicklungsbank 2009b: II, 19, 26 und 33

52 IDD et al. 2006: S12

53 ebd.: 36

54 KfW Entwicklungsbank 2009b: 18

Damit spielt Budgethilfe eine wichtige Rolle dabei, die Wirksamkeit auch anderer Hilfsinstrumente zu steigern. Eine zentrale Aussage der OECD-Evaluation aus dem Jahr 2006 lautet: „PGBS tends to enhance the country-level quality of aid as a whole, through its direct and indirect effects on coherence, harmonisation and alignment. This makes PGBS a particularly valuable addition to the array of aid instruments in use. It also highlights the need to employ PGBS as part of a strategy that takes account of the interplay between different aid modalities“<sup>55</sup>.

### 2.1.6 Zwischenfazit

- In der Gesamtschau stellen Vertreter/innen sowohl der malawischen als auch der sambischen Regierung und Geberrepräsentanten übereinstimmend fest, dass sich im Rahmen des Budgethilfe-Prozesses die **Koordination zwischen den Gebern sowie zwischen den jeweiligen Regierungen und den Gebern deutlich verbessert** habe. Allerdings gilt es einschränkend anzumerken, dass in vielen Fällen positionale Gegensätze zwischen Gebern fortbestehen und kein hinreichender Konsens über die relative Bedeutung der mit Budgethilfe verknüpften strategischen Ziele besteht. Dies gilt insbesondere für die Frage, wie sehr Budgethilfe nicht nur ein Finanzierungsinstrument, sondern auch ein Mittel zur Förderung von guter Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit in den Partnerländern sein soll.
- Nach Ansicht von Mitwirkenden und Beobachtern erscheint Budgethilfe als das am besten geeignete Instrument zur **Beförderung des politischen Dialogs zwischen Gebern und Partnerregierungen** und trägt wesentlich dazu bei, die EZ insgesamt politischer zu machen. Sie besteht nicht aus Einzelmaßnahmen, sondern ist systemisch angelegt. Es geht nicht mehr so sehr um Detailsteuerung und Mikromanagement, sondern um **Kontextsteuerung durch Beeinflussung von Rahmenbedingungen**. Budgethilfe und die damit verbundenen Interaktionen und Dialoge zwischen Gebern und Partnern geben Anreize für längerfristige und komplexe Reformprozesse.<sup>56</sup> Damit steht sie in einem produktiven Gegensatz zur eher technisch verstandenen bilateralen Projektzusammenarbeit. Jedoch darf der Politikdialog in Fällen, bei denen es um grundlegende innenpolitische Fragen eines Landes geht, nicht überschätzt werden. Das macht nicht zuletzt die Entwicklung in Malawi deutlich, wo es seit 2010 zu einer Verschlechterung der Menschenrechtsslage gekommen war. Gleichwohl hat der Politikdialog eine wichtige Funktion als Plattform der Erörterung von Problemen und strittiger Fragen zwischen Gebern und Partnerregierungen und trägt hier oftmals zu konstruktiven Lösungen bei.
- **Mit der Festlegung klarer Ergebnisindikatoren und deren kontinuierlicher Überprüfung entspricht Budgethilfe in hohem Maß den Anforderungen an eine stärker an Resultaten orientierten Entwicklungszusammenarbeit.** In allen Budgethilfeländern werden Entwicklungsfortschritte entsprechend den PAF-Indikatoren ein- bis zweimal im Jahr überprüft.
- Gute Fortschritte konnten hinsichtlich der **Anpassung der Geber an nationale Strategien der Armutsbekämpfung und den Haushaltsprozess** erzielt werden.
- **Die Stärkung nationaler Systeme durch Budgethilfe-Programme hat positive Rückwirkungen auch auf andere EZ-Modalitäten.**

<sup>55</sup> IDD et al. 2006: S16

<sup>56</sup> Messner 2008

## 2.2 Das Governance-Ziel: Budgethilfe verstärkt institutionelle Reformansätze

Zur Begründung von Budgethilfe wird angeführt, dass sie geeignet sei, Reformprozesse in den Partnerländern mit anzustoßen und zu begleiten, die vor allem auf eine Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung, effektivere und effizientere Budgetprozesse sowie eine Stärkung der Rechenschaftspflicht der Regierungen zielen. Auch mache sie Entwicklungszusammenarbeit vor allem auch in den Partnerländern transparenter oder überhaupt erst zum Gegenstand breiterer öffentlicher Wahrnehmung und politischer Debatte. Dadurch, dass Entwicklungsgelder direkt in die Staatshaushalte fließen, vergrößere sich die Chance, dass auch Parlamente und Bürger von den Geldflüssen und deren Verwendung erfahren und damit grundsätzlich die Möglichkeit bekommen nachzuprüfen, was mit dem Geld geschieht, und wer davon profitiert. Genau dies ist bei den bisherigen Formen der EZ, insbesondere der projektbezogenen, nicht oder nur eingeschränkt der Fall. Oft haben nicht einmal die Regierungen der betreffenden Länder einen genauen Überblick, was genau im Rahmen der EZ eigentlich alles geschieht. Große Teile der Hilfsgelder gehen an den nationalen Haushalten vorbei oder werden dort nur buchhalterisch erfasst, d. h. sie unterliegen nicht dem nationalen Budgetverfahren. Für **Tansania** stellt sich der Sachverhalt nach den Erkenntnissen der Autorin des KfW-Gutachtens so dar: „Eine im Vergleich zur Budgethilfe ähnlich große Bedeutung im tansanischen Haushalt haben weiterhin Projekte, die in 2007/08 18,2 Prozent des Gesamthaushalts ausmachten. Obwohl die Projektbeträge nachrichtlich im Budget erfasst sind, wird über die Verwendung der Mittel außerhalb vom Haushaltsprozess entschieden, was eine effiziente Haushaltsplanung und -steuerung behindert (ODI/Daima Associates 2005, 54). Dabei erschweren nicht zuletzt Kapazitätsengpässe auf tansanischer Seite die Weiterverarbeitung und Integration von vorhandenen Projektinformationen in den Haushalt.“<sup>57</sup>

Somit fehlt eine wichtige Voraussetzung für eine gesamtgestalterische EZ und Planungsrationale auf Länder- oder Sektorebene (bei sektoraler Budgethilfe), aber auch dafür, dass die Entwicklung eines Landes nicht nur von den gerade herrschenden Eliten, sondern auch von der Bevölkerung getragen wird und somit *ownership* ihre volle Wortbedeutung erhält.

Immer wieder haben staatliche und nichtstaatliche Organisationen gefordert, die EZ müsse politischer und weniger technokratisch werden. Budgethilfe bedeutet einen wichtigen Schritt in diese Richtung. Es entstehen wechselseitige Verantwortlichkeiten, welche auf Geber- und Partnerseite Anreizstrukturen für wirkungsorientiertes Handeln schaffen. Im Folgenden soll untersucht werden, wie weit sich die damit verbundenen Erwartungen und Hoffnungen in der Praxis erfüllen.

### 2.2.1 Finanzverwaltung

Dies ist das Feld, in dem sich beachtliche Fortschritte beobachten lassen. Die meisten Partnerländer und Geber unternehmen besondere Anstrengungen, um eine verbesserte Leistungsfähigkeit sicherzustellen.

So lässt sich auch für **Malawi** feststellen, dass dementsprechende Ziel-Indikatoren zur Reform der öffentlichen Finanzverwaltung in die Budgethilfe-Vereinbarungen aufgenommen werden und es in diesen Bereichen in den vergangenen Jahren laut PEFA-Bewertung signifikante Fortschritte gegeben hat.<sup>58</sup> Die Leistungen für das Finanzjahr 2008/09 wurden im CABS Review 2010 von den Budgethilfe-Gebern als zufriedenstellend eingestuft<sup>59</sup>, auch in der Rückschau 2011 hat die malawische Regierung die Vorgaben des PAF im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung fast komplett erreicht. Die malawische Regierung verfolgt die Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements im Rahmen eines von den Gebern in

<sup>57</sup> KfW Entwicklungsbank 2009b: 15

<sup>58</sup> African Development Bank 2009: 13

<sup>59</sup> CABS 2010: 16

Form von technischer Hilfe unterstützten *Public Financial Economic Management (PFEM) Action Plan*, der die Empfehlungen aus den regelmäßig durchgeführten PEFA-Evaluationen aufnimmt. Die von der malawischen Regierung seit 2008 unter dem Oberbegriff *value for money* eingeleiteten Reformen umfassen vor allem eine bessere funktionale Klassifizierung des Budgets der einzelnen Ministerien im Sinne einer deutlichen Zuordnung der Ausgaben zu prioritären Bereichen der nationalen Entwicklungsstrategie und zu Aktivitäten, die der Erreichung der Strategieziele dienen. Das britische *Overseas Development Institute (ODI)* attestiert der malawischen Regierung, dass diese funktionale Aufschlüsselung von Haushaltsbereichen nun den international anerkannten *Best-Practice*-Vorgaben entspricht.<sup>60</sup> Des Weiteren soll die Transparenz der Ausgaben, die Rechenschaftslegung und die Fokussierung auf konkrete Ergebnisse (*output-based budget*) durch die Festsetzung von übergeordneten Aktivitäten, die durch die Ministerien auf jeden Fall umgesetzt werden sollen, erhöht werden.<sup>61</sup> Eine zentrale Herausforderung liegt nun darin, diese Strukturen zunehmend fester in den Sektorministerien zu verankern und die Übereinstimmung der Sektorstrategien mit der nationalen Strategie weiter zu erhöhen.<sup>62</sup>

Zudem ist die malawische Regierung stark um fiskalische Disziplin bemüht und kann bei der Budgeterstellung und -umsetzung erste Erfolge vorweisen: Die Ausgaben von Ministerien und nationalen Behörden entsprechen weitestgehend den im nationalen Budget zuvor festgelegten Zielgrößen; in den meisten Institutionen blieb das Budget in den Finanzjahren 2008–09 und 2009–10 unter der festgelegten maximalen Abweichungsrate von 10 Prozent. Große Abweichungen ergaben sich allerdings in den Bereichen Landwirtschaft (unter anderem aufgrund der hohen Ausgaben für ein staatliches Düngemittel-Programm vor dem Hintergrund einer drohenden Hungersnot) und Transportwesen.<sup>63</sup> Dies trug zum fiskalischen Defizit und einer insgesamt schlechteren makroökonomischen Situation als in den Jahren zuvor bei. Im Finanzjahr 2009/10 blieb das Budget ebenfalls unter der 10-Prozent-Abweichungsrate.

Eine Untersuchung der Reformen durch ODI attestiert der malawischen Regierung insgesamt deutliche Fortschritte bei der Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements.<sup>64</sup> Obwohl es weiterhin viel Verbesserungspotenzial gibt, haben die seit 2004/05 eingeleiteten Reformen dazu beigetragen, die Glaubwürdigkeit des Budgetprozesses zu erhöhen<sup>65</sup> und Gelder stärker in die prioritären Bereiche der Entwicklungsstrategie zu lenken.<sup>66</sup> Befördert wurden diese Verbesserungen im öffentlichen Finanzmanagement laut ODI durch das von den Budgethilfe-Gebern eingeforderte kontinuierliche PAF-Monitoring.

Hinsichtlich der Entwicklung des öffentlichen Finanzmanagements in **Sambia** hat es laut Einschätzung einer im Auftrag der norwegischen Entwicklungsbehörde NORAD von SCANTEAM durchgeführten Evaluation in den letzten fünf bis sechs Jahren klare Verbesserungen gegeben, wie auch die PEFA-Untersuchungen 2005 und 2008 bestätigen.<sup>67</sup> Zwar seien treuhänderische Risiken durchaus gegeben, sie haben sich laut SCANTEAM aber verringert.

Zentrales Element zur Verbesserung des öffentlichen Finanzwesens in Sambia ist das PEMFA (*Public Expenditure Management and Financial Accountability*)-Programm. Dieses von elf Gebern unterstützte Reformprogramm wurde 2005 initiiert. Auch wenn sich das Programm in einigen Teilbereichen als zu ambitioniert herausgestellt hat und einige Geber ein höheres Reformtempo erwarten haben, zeigen sich Verbesserungen.

---

60 ODI 2009b: 19

61 ebd.: 20

62 ebd.: 10–11

63 CABS 2010: 17–18

64 ODI 2009b: 19

65 ODI 2009a: 3

66 ODI 2009b: 4 und 11

67 SCANTEAM 2010: 9 ; vgl. dazu auch Kap.2.3

Insgesamt hat sich die Umsetzung zuletzt beschleunigt, auch weil wichtige Bausteine des Programms im Budgethilfe-Dialog kontinuierlich weiterverfolgt wurden.<sup>68</sup>

Derzeit konzentriert sich das PEMFA-Programm vor allem auf die Bereiche Finanzkontrolle und Beschaffungswesen. Diese Fokussierung resultiert aus der in den vergangenen Jahren schleppenden Einführung des *Integrated Financial Management Information System (IFMIS)*. IFMIS soll in den staatlichen Institutionen dazu beitragen, eine rechtzeitige und umfassende Information über die Ausgaben sowie eine stärkere Kontrolle der Geldflüsse zu gewährleisten und damit die Transparenz des Managements, die Rechenschaftspflicht und die effiziente Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen sicherzustellen. Es ist nach Einschätzung von SCANTEAM eines der wesentlichen Elemente, um in den Institutionen effektivere Überprüfungsmechanismen einzuführen und das treuhänderische Risiko weiter zu senken.<sup>69</sup>

Der Budgethilfe-Prozess hat dazu beigetragen, hinsichtlich der zögerlichen IFMIS-Umsetzung eine konstruktive Lösung zu finden, ohne dass es zu abrupten Zahlungsunterbrechungen und damit zu schwerwiegenden Folgen für den sambischen Haushalt und die Finanzierung der für die Armutsbekämpfung wichtigen Bereiche kam. Das Problem wurde zwischen Budgethilfe-Gebern und Regierung angesprochen, und es wurden im Rahmen einer im Juni 2009 verabschiedeten *roadmap* konkrete Ziele vereinbart, die dazu führten, dass das System seit Anfang 2010 zunächst im Finanzministerium und sieben weiteren Regierungsinstitutionen eingeführt wurde und schrittweise auf weitere Institutionen ausgeweitet wird.<sup>70</sup> Die Budgethilfe-Geber bezeichneten den im Rahmen der *roadmap* erzielten Fortschritt als insgesamt zufriedenstellend. Beobachter des Prozesses weisen darauf hin, dass ohne die im Budgethilfe-Prozess verankerten Mechanismen eine solche Lösung kaum möglich gewesen wäre.<sup>71</sup>

Zu den positiven Wirkungen des PEMFA-Programms zählt, dass die Transparenz des Budgets verbessert wurde. Beispielsweise erstellt die sambische Regierung nun verstärkt Berichte über die von ihr eingeleiteten Maßnahmen. Zudem sind nun die zentralen fiskalischen Informationen für die Öffentlichkeit zugänglich, auch wenn die öffentliche Darstellung allgemein verständlicher werden sollte.<sup>72</sup> Eine gute Entwicklung zeigt sich auch bei der Budgetplanung. Demnach entsprechen die Ausgaben nun besser den vorherigen Planungen als noch vor fünf Jahren.<sup>73</sup> Weitere positive Wirkungen lassen sich in den Bereichen Beschaffungs- und Rechnungshofwesen beobachten (vgl. Kap. 2.2.2 und 2.2.3).

Auch bei weiterreichenden Ansätzen administrativer Reformen spielt Budgethilfe eine positive Rolle. So fördern die Geber in **Sambia** die **Verwaltungsreform im öffentlichen Sektor** im Rahmen eines sektorweiten Ansatzes (SWAP). Zentrale von den Gebern unterstützte Maßnahmen sind unter anderem Strukturreformen in den Ministerien bezüglich der Anzahl der Beamten sowie ihrer Aufgaben und Gehälter. Obwohl bei der Durchführung der Reform viele Schwierigkeiten und Verzögerungen auftreten, wird die Kooperation der Geber im Rahmen des SWAP und der Einsatz eines Instrumenten-Mixes aus kapazitätsstärkenden Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit, Investitionskrediten und Budgethilfe als vorteilhaft bewertet.<sup>74</sup> Die Budgethilfe fungiert dabei als Anreizmechanismus: In das *Performance Assessment Framework* wurden Indikatoren für die verschiedenen Komponenten der Verwaltungsreform integriert. Bei Verzögerungen bewirkte das Budgethilfe-Monitoring, dass der Prozess beschleunigt wurde.<sup>75</sup>

---

68 ebd.: 11

69 ebd.: 14

70 African Development Bank 2010a: 5

71 Action for Global Health 2009: 12

72 SCANTEAM 2010:13

73 ebd.: 12

74 Foerster 2009: 384–385

75 ebd.

Das KfW-Gutachten stellt fest, dass in allen vier untersuchten Ländern (Burkina Faso, Ghana, Mosambik, Tansania) die Regierungen in den vergangenen Jahren deutliche Anstrengungen und zahlreiche Reformschritte unternommen haben, um das öffentliche Finanzwesen zu stärken und zu verbessern. Alle Länder unterziehen sich regelmäßig externen und zum Teil international standardisierten Analysen und Kontrollen des Finanzwesens, wie z. B. den PEFA-Evaluierungen. Eine aktive Unterstützung der Regierungen bei diesen Maßnahmen durch die Budgethilfe-Programme findet statt. Auch wenn im Einzelnen weiterhin Defizite und Verbesserungspotenziale bestehen, führen die Reformen zu einer allmählichen Verbesserung der öffentlichen Finanzmanagementsysteme.<sup>76</sup>

Den Regierungen werden auch deutliche Weiterentwicklungen bei den Verfahren der **Budgeterstellung** und der **Budgetumsetzung** bescheinigt. Erstere seien oft gut strukturiert, umfassend und transparent. Die Abweichungen zwischen Planung und Ausgaben seien marginal oder hielten sich in Grenzen. In **Tansania** lag die Divergenz in den vergangenen Jahren zumeist um die 3 Prozent. In **Burkina Faso** lagen die Abweichungen bei weniger als 5 Prozent. In **Ghana** machten die Differenzen zwischen budgetierten und getätigten Ausgaben auf ministerieller und behördlicher Ebene in den letzten Jahren allerdings durchschnittlich 25 Prozent aus. Nach Analysen der Weltbank entstanden die Abweichungen durch unzureichende Schätzungen der Personalausgaben und der Programmkosten einzelner Politikmaßnahmen.<sup>77</sup>

Die OECD-Evaluierung aus dem Jahr 2006 bestätigt, dass das System der Budgethilfe die öffentliche Finanzverwaltung und die Budgetprozesse in den Partnerländern stärkt. Demnach verbessern sich nationale Planungs- und Budgetprozesse, da mehr Gelder nun *on budget* sind, damit dem nationalen Budgetverfahren unterliegen und so die Interaktion zwischen Finanz- und Sektorministerien gestärkt wird. Insgesamt haben Reichweite und Transparenz des öffentlichen Finanzmanagements deutlich zugenommen. Damit werde die Grundlage für funktionierende Rechenschaftspflicht erweitert.<sup>78</sup>

## 2.2.2 Rechnungshöfe

Für **Malawi** sind signifikante Fortschritte auch bei der Erstellung der Berichte des Rechnungshofs über die abgelaufenen Finanzjahre zu beobachten. Hier gab es in der Vergangenheit mehrjährige Verzögerungen. Diese konnten mittlerweile aufgeholt werden. Derzeit wird verstärkt daran gearbeitet, das Berichtswesen auf die lokale Ebene auszuweiten. Zwar macht sich die personelle Verstärkung und Verbesserung von Management-Kapazitäten, unter anderem unterstützt durch die deutsche EZ, positiv bemerkbar, jedoch ist das Rechnungshofswesen weiterhin ausbaufähig und -bedürftig. Insbesondere werden weitere Mitarbeiter/innen benötigt, um tatsächlich in allen Regierungseinheiten Audits durchführen zu können.<sup>79</sup>

Auch in **Sambia** haben sich die Kapazitäten des nationalen Rechnungshofes in den vergangenen Jahren deutlich verbessert, er hat im regionalen Vergleich Modellcharakter. Dies fußt auf der Unabhängigkeit der Behörde, einer guten Leitung, fundierten Berichten sowie einer hohen Transparenz des eigenen Handelns, z. B. durch die umfangreiche Veröffentlichung von Berichten im Internet. Sowohl auf nationaler als auch auf Distrikt-Ebene wird mit weiteren Verbesserungen gerechnet.<sup>80</sup> Zudem werden die Berichte regelmäßig im Parlament vorgestellt und diskutiert. Für die Stärke des Rechnungshofes spricht die Tatsache, dass es in den vergangenen Jahren zunehmend gelungen ist, schwere Korruptionsfälle aufzudecken (vgl. Kap. 2.2.5).

76 KfW Entwicklungsbank 2009b: 37–38

77 ebd.: 17, 23, 31

78 IDD et al.: S5

79 African Development Bank 2009: 13

80 SCANTEAM 2010: 17

Es hapert hingegen bei der Aufnahme von Ermittlungen, unter anderem aufgrund der noch schwachen Verwaltung des Justizsystems.<sup>81</sup> Hier setzt die Gemeinschaft der Budgethilfe-Geber ihr politisches Gewicht ein, um Verbesserungen herbeizuführen. Dementsprechend wird mit einem Indikator im PAF nachgehalten, ob Verfahren eingeleitet und abgeschlossen werden. Im Rahmen der Konsultationen mit der Regierung werden die Entwicklungen regelmäßig diskutiert.

Befunde aus anderen Ländern bestätigen ebenfalls Verbesserungen beim Aufbau von Rechnungshöfen: Für **Mosambik** stellt das KfW-Gutachten fest, dass der Rechnungshof 2008 doppelt so viele Prüfungen (281) durchgeführt habe wie im Jahr zuvor. Damit wurden 30 Prozent des Staatshaushalts einer Kontrolle unterzogen. Das erscheint zunächst wenig, entsprach aber dem angestrebten Ziel. **Tansania** wird bescheinigt, dass der nationale Rechnungshof die meisten staatlichen Einrichtungen prüfe und seinen Bericht dem Parlament zeitnah vorlege. In **Burkina Faso** wurde der 2003 geschaffene Rechnungshof personell und materiell gestärkt, was zu zeitnäheren Prüfungen und Berichten führte. Auch in **Ghana** habe der Rechnungshof seine Aktivitäten quantitativ und qualitativ verbessert. Vielfach beschränken sich solche Aussagen allerdings auf die nationale Ebene. Für Kontrollen in Regionen und anderen Verwaltungsebenen, wie z. B. Distrikten, fehlen oft noch die erforderlichen Einrichtungen und reichen die personellen und finanziellen Ressourcen nicht aus.<sup>82</sup> Der Entwicklung dezentraler Audit-Strukturen muss dementsprechend in den nächsten Jahren von Seiten der Gebergemeinschaft verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werden. Ein ähnliches Fazit zieht eine 2010 veröffentlichte Studie des Europäischen Parlaments zu nationalen Kontrollmechanismen in Budgethilfe-Ländern: Personelle und monetäre Engpässe tragen demnach dazu bei, dass die Nachverfolgung und Umsetzung der Empfehlungen von Rechnungshöfen und anderen Audit-Institutionen nicht umfassend erfolgt – eine Schwäche, die das Potenzial mindert, die Regierungen zur Rechenschaft zu ziehen. Insgesamt aber sind die Rechnungshöfe in den drei Untersuchungsländern **Burkina Faso, Ghana und Dominikanische Republik** wichtiger geworden. Ihre Effektivität sei nicht zuletzt durch die im Zuge des Budgethilfe-Prozesses entstandene erhöhte Aufmerksamkeit und Unterstützung für diese Institutionen gestiegen.<sup>83</sup>

### 2.2.3 Beschaffungswesen

Einen für gute Regierungsführung immer eher prekären Bereich stellt das öffentliche Beschaffungswesen dar. Verbesserungen hier können als Messlatte für entschiedene Reformbereitschaft gelten. Es gibt robuste Hinweise, dass solche Verbesserungen in den letzten Jahren unter dem Einfluss von Budgethilfe-Prozessen, insbesondere durch die Erörterung im politischen Dialog und die Festschreibung in entsprechenden Ergebnis-Indikatoren im PAF, erreicht wurden. So hat **Malawi** mit der Einführung des *Office of the Director of Public Procurement* (OPP) im Jahr 2008 ein unabhängiges Gremium geschaffen, das bei größeren staatlichen Ausschreibungen einbezogen werden muss und die Rechtmäßigkeit des Ausschreibungsprozesses überprüft. Das OPP übermittelt einen jährlichen Bericht an das Parlament und leitet Fälle von Missmanagement an das Anti-Korruptionsbüro zur Untersuchung weiter. Ausschreibungen für staatliche Ausgaben müssen nun der breiten Öffentlichkeit zugänglich sein, Ergebnisse des Verfahrens werden in Zeitungen veröffentlicht. Alle Ministerien und staatlichen Stellen sind an die neuen Leitlinien gebunden.<sup>84</sup> Erste Erfolge sind sichtbar: So hat sich die Beschaffung von Medikamenten durch die Gesundheitsbehörden und die Nachverfolgung der Verteilung von Medikamenten an die einzelnen Gesundheitseinrichtungen verbessert,

---

81 ebd.: 17

82 KfW Entwicklungsbank 2009b: 9f, 17, 24, 31

83 European Parliament 2010: vii und 13f.

84 CABS 2007:17

was zu einem deutlichen Rückgang von Verfügbarkeits-Engpässen geführt hat.<sup>85</sup> Im PEFA-Rahmen wird das malawische Beschaffungswesen positiv bewertet, insbesondere hinsichtlich des freien Wettbewerbs um Regierungsaufträge.<sup>86</sup> Die Afrikanische Entwicklungsbank sieht einen vielversprechenden Trend und attestiert der malawischen Regierung in diesem Bereich ein solides, auf Transparenz und Rechenschaftspflicht ausgerichtetes Regelwerk sowie adäquate Monitoring- und Kontrollmechanismen.<sup>87</sup>

In **Sambia** ist die Entwicklung insgesamt durchwachsen. So seien laut SCANTEAM zwar einerseits Prozesse verbessert worden, andererseits die Fortschritte über die vergangenen fünf Jahre aber insgesamt dürftig geblieben. Die Berichte des nationalen Rechnungshofs zeigen noch immer irreguläre Abläufe auf institutioneller Ebene.<sup>88</sup> Auch für das Beschaffungswesen sind daher mehr interne Audits und die Implementation von IFMIS (vgl. Kap. 2.2.1) von entscheidender Bedeutung.

Laut KfW-Gutachten wurde in **Mosambik** 2006 eine auf Transparenz und Wettbewerb ausgerichtete neue Gesetzgebung geschaffen, die internationalen Standards entspricht. Eine dafür eingerichtete Regulierungsbehörde überwacht die Einhaltung der Gesetze. Die im Wettbewerbsverfahren vergebenen Aufträge stiegen 2007 auf 85 Prozent (71 Prozent in 2006). Der in **Tansania** 2005 verabschiedete *Public Procurement Act* führte zur Dezentralisierung des Beschaffungswesens und zu einer neuen Regulierungsbehörde. Auch kann wegen öffentlicher Vergabe-Entscheidungen eine Berufungsinstanz eingeschaltet werden. Ähnliche Entwicklungen verzeichnet **Burkina Faso**, und in **Ghana** bewertet die Weltbank die Praxis im öffentlichen Vergabe- und Beschaffungswesen als ausreichend.<sup>89</sup>

Bei allem gilt einschränkend, dass die meisten Regeln und Verfahren noch neu, nicht flächendeckend etabliert und die Institutionen im Aufbau begriffen sind. Noch immer bestehen auch wegen unzureichender Kapazitäten beträchtliche Umsetzungsdefizite. Dennoch bedeuten die erreichten Fortschritte substantielle Systemverbesserungen, die in ihrer Reichweite nicht unterschätzt werden sollten.

## 2.2.4 Steuereinnahmen

Die Erhöhung der Steuer-Einnahmen und damit eine verbesserte Mobilisierung heimischer Ressourcen in Entwicklungsländern spielen in der Debatte um die internationale Zusammenarbeit immer wieder eine tragende Rolle. Damit sind sie auch ein wichtiges Thema der Budgethilfe und gehören zum Erwartungskanon der meisten Geber. Die aktuellen Trends ergeben ein positives Bild.

Die Steuer-Einnahmen des **malawischen** Staates haben sich in den vergangenen Jahren signifikant erhöht. Beispielsweise sind sie im Finanzjahr 2008–09 gegenüber dem Vorjahr um 32 Prozent gestiegen. Dieser Anstieg wird neben einem robusten Wirtschaftswachstum u. a. auf die kontinuierliche Verbesserung des Prüfungswesens durch die 1998 eingerichtete *Malawi Revenue Authority* (RVA), eine Ausweitung der Anzahl der registrierten Steuerzahler und eine Erhöhung der Mehrwertsteuer auf die verarbeitende Industrie sowie den Groß- und Einzelhandel zurückgeführt. Der Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen des malawischen Staates hat sich von 53 Prozent im Finanzjahr 2005–06 auf 60 Prozent in 2007–08 erhöht.<sup>90</sup> Das Steueraufkommen ist zentraler Gegenstand der Kooperation zwischen Budgethilfegebern und der malawischen Regierung und als Indikator Teil des PAF. Die Steuerquote erweist sich als robust und lag in den vergangenen Jahren bei durchschnittlich rund 17 Prozent des kontinuierlich steigenden

85 CABS 2010: 20

86 African Development Bank 2009: 14

87 ebd.: 14

88 CABS 2010: 20

89 KfW Entwicklungsbank 2009b: 10, 17, 24, 32

90 African Economic Outlook 2011a

Bruttoinlandsprodukts (BIP).<sup>91</sup>

In **Sambia** stiegen die Steuer-Einnahmen in den vergangenen Jahren um jährlich rund 23 Prozent. Dies ist vor allem auf die positive Wirtschaftsentwicklung und auf die Arbeit der 1994 gegründeten *Zambia Revenue Authority* (ZRA) zurückzuführen, die im Auftrag der Regierung für die Steuerverwaltung zuständig ist. Wesentliche Maßnahmen zur Verbesserung der Steuereinnahmen in den vergangenen Jahren waren die Ausweitung der Anzahl der Steuerzahler sowie die zentralisierte Aufsicht unter der ZRA, die von regionalen Büros unterstützt wird. Positiv machten sich zudem öffentlichkeitswirksame Aufklärungskampagnen bemerkbar.<sup>92</sup> Fortschritte bei der Registrierung von Steuerzahlern und bei der Steuererhebung attestiert auch die PEFA-Bewertung aus dem Jahr 2008.<sup>93</sup> Laut Berechnungen der sambischen Regierung wird sich die Steuerquote von 15,9 Prozent des BIP im Jahr 2010 bis 2013 auf 18 Prozent erhöhen.<sup>94</sup> Entsprechend ist für Sambia festzustellen: „*Budget support was predominantly supplementary to domestic financing, and there is no evidence of crowding out of domestic resources.*“<sup>95</sup>

In **Mosambik** wurde 2008 die in der Größenordnung von 15,5 Prozent des BIP geplante Steuerfinanzierungsquote um einen knappen Prozentpunkt übertroffen. Im Jahr 2010 erzielte Mosambik eine Rekordquote von 19,6 Prozent des BIP.<sup>96</sup> Ursächlich für diese Entwicklung waren die laufende Reform des Steuersystems und der Steuererhebung. Eine Reform der Steuerpolitik sowie Effizienzverbesserungen in der Steuerverwaltung haben auch in **Ghana** zu höheren Steuereinnahmen geführt. Laut *African Economic Outlook* sind die Steuereinnahmen im Zeitraum 2000 bis 2009 von weniger als 17 Prozent auf rund 23 Prozent des BIP gestiegen.<sup>97</sup> Auch in **Tansania** konnten die Eigeneinnahmen in den letzten Jahren beträchtlich erhöht werden, selbst wenn die Steuererhebung noch als sehr verbesserungsbedürftig gilt und die durchschnittlichen Einnahmequoten unter dem regionalen Durchschnitt (16,5 Prozent des BIP gegenüber 18 Prozent in Subsahara-Afrika im Jahr 2007) lagen.<sup>98</sup> Unter dem afrikanischen Durchschnitt lag auch die Steuerquote in **Burkina Faso**, sie hat sich aber in den vergangenen Jahren verbessert (von 10,5 Prozent des BIP im Jahr 2002 auf 12,9 Prozent im Jahr 2009).<sup>99</sup>

Oftmals wird behauptet, dass der vermehrte Zufluss externer Mittel, insbesondere auch der Budgethilfe, die Anstrengungen der Regierungen, eigene Mittel zu generieren, mindere. Die Wirklichkeit stellt sich anders dar: Die Wirtschaftsentwicklung, die von der Gebergemeinschaft geleisteten Unterstützungsmaßnahmen für eine Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements und der Diskurs im Rahmen der Budgethilfe befördern vielmehr das politische Engagement, die Eigeneinnahmen zu erhöhen.

### 2.2.5 Korruptionsbekämpfung

Im Kern bedeutet Budgethilfe die Übertragung von mehr Verantwortung an die Partnerländer und weniger unmittelbare Kontrolle der Mittelverwendung durch die Geber. Auf letztere wird zwar keineswegs verzichtet, da die Gelder nicht unkonditioniert vergeben werden und sich die Geber Sanktionsmöglichkeiten bzw. Ausstiegs-Strategien für den Fall vorbehalten, dass Vereinbarungen nicht eingehalten oder Ziele nicht

---

91 ebd.

92 African Economic Outlook 2011b

93 SCANTEAM 2010: 18

94 Reuters Africa 2010b

95 DeKemp/Faust/Leiderer: 16

96 Bloomberg 2011

97 African Economic Outlook 2011c

98 KfW Entwicklungsbank 2009b: 9, 16

99 World Bank 2011a

erreicht werden. Dennoch bestehen Risiken (vgl. Kasten 2), die von Geberseite im Falle der Budgethilfe für besonders bedenkenswert oder kritisch gehalten werden, selbst wenn sie sich grundsätzlich nicht von vergleichbaren Risiken der Projekthilfe unterscheiden. So stellt die 2006 im Auftrag der OECD durchgeführte Evaluierung fest, dass Budgethilfe keine höheren Korruptionsrisiken birgt als andere Hilfsmodalitäten.<sup>100</sup>

Korruption stellt kein Alleinstellungsmerkmal von Entwicklungsländern dar. Sie ist jedoch gerade in diesen Ländern weit verbreitet, weil sie unter den Bedingungen extremer Armut auch besonders gut gedeiht. Deshalb gilt der Kampf gegen Korruption vielfach als Gradmesser für die Reformbereitschaft und Verlässlichkeit der Partnerregierungen und als ein wichtiges Kriterium für die Vergabe bzw. die Auszahlung von Budgethilfe.

Sowohl in Malawi als auch Sambia wurde eine Reihe von Gegenmaßnahmen ergriffen, die bereits Früchte tragen. Grundlage für die Korruptionsbekämpfung durch die **malawische** Regierung ist die 2009 verabschiedete *National Anti-Corruption Strategy*. Eine der zentralen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung war die Einrichtung des nationalen *Anti-Corruption Bureau* (ACB) sowie der *Institutional Integrity Committees* in den Ministerien und nachgeordneten staatlichen und halbstaatlichen Institutionen. Dabei geht es um Prävention und um die Aufdeckung von Korruptionsfällen.

Malawi hat in der jüngeren Vergangenheit alle die Korruptionsbekämpfung betreffenden Indikatoren innerhalb des *Performance Assessment Frameworks* (PAF) erfüllt, die Geber haben die starken Leistungen der malawischen Regierung in der Korruptionsbekämpfung bestätigt.<sup>101</sup> Diese umfassten die verstärkte Aufnahme von Verfahren, die schnellere Bearbeitung von Korruptionsfällen und verbesserte Präventionsmaßnahmen.

Nach Meinung vieler Beobachter ist in der malawischen Bevölkerung das Bewusstsein für das Korruptionsproblem auch aufgrund öffentlichkeitswirksamer Kampagnen gestiegen, Zeitungen berichten häufiger als noch vor einigen Jahren über Korruptionsfälle, was den öffentlichen Druck zu einer korrekten Rechenschaftslegung für staatliche Stellen und Unternehmen steigert. Die Medien bieten für Nichtregierungsorganisationen eine wichtige Plattform, um solche Vorfälle an die Öffentlichkeit zu bringen. Allerdings droht ein im Juli 2011 eingeführtes Mediengesetz, diese Freiheiten einzuschränken (vgl. dazu Kasten 4).<sup>102</sup> Im *Corruption Perceptions Index* (CPI) von Transparency International ist Malawi nach deutlichen Verbesserungen im Zeitraum 2008 bis 2010 – der CPI-Wert stieg von 2,8 auf 3,4 – zuletzt wieder abgefallen (auf einen CPI-Wert von 3,0 in 2011). Malawi rangiert damit auf Platz 11 von 47 afrikanischen Ländern.<sup>103</sup>

Um die Anti-Korruptionsarbeit weiter zu verbessern, gilt es, eine stärkere Unabhängigkeit des ACB zu gewährleisten: Derzeit wird der Leiter des Büros vom Präsidenten berufen, er kann ohne Begründung und ohne öffentliche Diskussion abgesetzt werden. Außerdem werden die Berichte des Büros nicht im Parlament diskutiert. Des Weiteren muss das ACB personell ausgebaut werden.

In **Sambia** war der Trend bei der Korruptionsbekämpfung in den vergangenen Jahren ebenfalls positiv. Auf dem *Corruption Perceptions Index* rückte Sambia im Zeitraum von 2007 bis 2011 unter 180 untersuchten Ländern von Platz 123 auf Platz 91 vor, der CPI-Wert ist von 2,6 auf 3,2 gestiegen. Damit liegt Sambia auf Rang 10 von 47 afrikanischen Ländern.<sup>104</sup> Der sambischen Regierung wird insgesamt eine glaubwürdige Verpflichtung zur Aufdeckung und Verfolgung von Korruptionsfällen attestiert.<sup>105</sup> Die Zahl der von der *Anti-Corruption Commission* und der Justiz behandelten Korruptionsfälle steigt, auch wenn aufgrund von

100 IDD et al 2006: S14

101 African Development Bank 2010b und CABS 2010: 26

102 Bizcommunity.com 2011

103 Transparency International 2010 und 2011

104 Transparency International 2007 und 2011

105 SCANTEAM 2010: 1

Kapazitätsengpässen im Justizsystem nicht alle Fälle verfolgt werden. Noch immer dauert es lange bis zur Aufnahme von Verfahren, und auch die Verfahren selbst nehmen eine lange Zeit in Anspruch. Insgesamt aber verringern sich diese Rückstände sowohl auf nationaler wie auch auf Distrikt-Ebene.<sup>106</sup>

Allerdings gewannen im Rahmen des Dialogs zwischen Regierung und Gebern Diskussionen über Korruptionsbekämpfung 2009 und 2010 zusätzliche Bedeutung, da nach Verbesserungen in den Jahren zuvor Zweifel an der Verpflichtung der Regierung zu weiteren Reformschritten laut wurden, z. B. durch den Freispruch für den mit Korruptionsvorwürfen belasteten, mittlerweile verstorbenen ehemaligen Präsidenten Chiluba.

Ausgelöst wurde die Debatte aber auch durch einen schwerwiegenden Korruptionsfall in Gestalt der Untreue von Hilfsgeldern in Höhe von 1,4 Millionen Dollar durch hohe Beamte im sambischen Gesundheitsministerium im Mai 2009.<sup>107</sup> Der Fall wurde von sambischen Regierungsstellen (Rechnungshof und Anti-Korruptionsbehörde) aufgedeckt, was Beobachter einerseits als einen Hinweis für eine steigende Effizienz der nationalen Korruptionsbekämpfungsmechanismen werteten: *„It is important to note that more corruption cases are not necessarily a sign of increased corruption or higher corruption levels but can be a sign of the accountability structures and institutions, such as OAG (Office of the Auditor General) and the ACC (Anti-Corruption Commission) being more effective.“*<sup>108</sup>

Andererseits glaubten die Geber, einen nachlassenden Willen zur Korruptionsbekämpfung zu erkennen und sahen damit ein grundlegendes Prinzip der Kooperation verletzt. Schweden und die Niederlande setzten ihre Budgethilfe aus. Die folgenden Verhandlungen zwischen Regierung und Gebern führten zur Verabschiedung einer *roadmap* mit einem von der Regierung zu implementierenden Maßnahmenkatalog in den Bereichen öffentliches Finanzmanagement und gute Regierungsführung (vgl. Kapitel 2.2.1). Zu den Maßnahmen zählten unter anderem die Verabschiedung einer lang geplanten nationalen Anti-Korruptionsstrategie sowie mehr Prävention und Risikoanalysen in den Ministerien. Es wurden Überprüfungsmechanismen in Form einer verstärkten Integration der *Roadmap*-Punkte in das PAF etabliert. Das *Roadmap*-Verfahren wurde auch 2010 angewandt, als es im sambischen Straßenbausektor zu Unregelmäßigkeiten kam.

Dieses Beispiel zeigt, in welchem Maß die strukturierten Dialoge zwischen Partnerregierungen und Gebern, welche die Budgethilfe begleiten, geeignet sind, Fehlentwicklungen zu identifizieren, zur Diskussion zu stellen und gemeinsam Lösungen zu erarbeiten, und damit der Zusammenarbeit eine neue Qualität geben, welche die Projektarbeit in dieser systemischen Form nicht erlangt hat. Die OECD-Evaluierung von 2006 stützt diese Erkenntnis: Durch die Konzentration der Budgethilfe-Geber auf Reformen in den Auszahlungs- und Beschaffungssystemen der Partnerländer, das Monitoring der Ausgaben der Partnerregierungen sowie flankierende Unterstützung zur Entwicklung von Anti-Korruptionsstrategien und -kapazitäten leistete Budgethilfe einen wertvollen Beitrag bei der Stärkung des öffentlichen Finanzmanagements und der Reduzierung treuhänderischer Risiken.<sup>109</sup>

## 2.2.6 Potenzielle Demokratiegewinne

Eine wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz von Budgethilfe in den Geberländern ist die Funktionalität von Instanzen in den Partnerländern, die ein kritisches Auge auf das Regierungshandeln werfen und dafür Sorge tragen, dass die verfügbaren Mittel sachgerecht, wirkungsvoll und effizient einge-

---

106 ebd.: 6–7

107 Action for Global Health 2009: 9

108 SCANTEAM 2010: 7

109 IDD et al. 2006: S14

setzt werden und tatsächlich insbesondere den in Armut lebenden Menschen zugute kommen. Nach dem vorherrschenden geberseitigen Politikverständnis, das wesentlich von der Idee parlamentarischer Systeme mit funktionierender Gewaltenteilung geprägt ist, fällt insbesondere den **Parlamenten** eine zentrale Kontrollfunktion zu. Ihre Wirksamkeit ist kein spezifischer Untersuchungsgegenstand dieses Papiers. Andere vorliegende Arbeiten stellen dazu jedoch einerseits fest: „Unbestritten haben die von den Gemeinschaftsprogrammen eingeforderten Reformen (...) zu einer Stärkung der demokratischen Rechenschaftspflicht der Regierung beigetragen. Die Politikgestaltung über das Budget hat sich von einer exklusiven Veranstaltung der Exekutive zu einem transparenteren Prozess mit stärkerer Beteiligung des Parlaments und von nicht-staatlichen Akteuren entwickelt, (...) ihr Bedeutungszuwachs (ist) seit Beginn der Budgethilfeprogramme offensichtlich.“<sup>110</sup>

Demgegenüber kommt die Studie des Europäischen Parlaments zu Mechanismen der Rechenschaftspflicht in Budgethilfe-Partnerländern (vgl. Kap. 2.2.2) zu dem Schluss: „*There is only very limited evidence that budgetary oversight by parliament has significantly improved since the introduction of budget support. Parliamentary monitoring of budget support is weak and ineffective in all three countries (Ghana, Burkina Faso, and the Dominican Republic) due to institutional, administrative and political constraints.*“<sup>111</sup> Als weiteres kritisches Moment wird „*the exclusion of parliaments from key budget support processes and the insufficient visibility and knowledge of budget support*“ angeführt. In allen drei untersuchten Ländern wird konstatiert, dass die Parlamente nicht systematisch in den Politikdialog oder die jährlichen *reviews* zwischen Regierung und Gebern mit einbezogen und somit auch nicht an der Aushandlung der jeweiligen Kooperationsbedingungen und *Performance Assessment Frameworks* beteiligt seien. Dies erschwere es den Abgeordneten, ihre Regierungen zur Rechenschaft zu ziehen und neben den Gebern eine komplementäre Rolle bei der Überwachung von Budgethilfe-Maßnahmen zu übernehmen.<sup>112</sup>

Die Studie benennt Defizite und Unzulänglichkeiten, die mit der systemischen Schwäche von Parlamenten in Entwicklungsländern, der generellen Prädominanz der Exekutive gegenüber der Legislative sowie dem Mangel an personellen und materiellen Ressourcen in Verbindung gebracht werden. Auch das KfW-Gutachten hebt kritisch hervor, „dass die externe Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber den Budgethilfegebern stärker ausgeprägt ist als die interne Rechenschaftspflicht gegenüber dem Souverän.“<sup>113</sup> Um eine Aufwertung der internen gegenüber der externen Rechenschaftspflicht zu erreichen, sollten nationale Akteure, Prozesse und Verfahren der Kontrolle stärker gefördert werden.

Gerade aus der Schwäche der Parlamente in vielen afrikanischen Ländern leiten manche Kritiker ihre Vorbehalte gegen Budgethilfe ab. So stellt beispielsweise Peter Molt für Afrika „ein Stocken des Demokratisierungsprozesses“ fest und befürchtet „eine Rückkehr zu autoritären Regimes“.<sup>114</sup> Begründet wird dies damit, dass die Institutionalisierung der Teilung und gegenseitigen Kontrolle der Gewalten (*checks and balances*) mehr oder minder stagniere. Ursächlich dafür seien die Verfassungen, die vor allem Präsidialverfassungen seien, welche die Herausbildung autoritärer Führerstrukturen begünstigten, ohne sie gleichzeitig durch Gegenkräfte, wie z. B. eine föderative und kommunale Kompetenzverteilung, eine unabhängige Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit oder aktive Mitwirkung gesellschaftlicher Gruppen zu flankieren. Vor allem verhindere oder gefährde Budgethilfe die für Demokratisierungsprozesse so wichtige Dezentralisierung von Macht und Strukturen, weil die Hilfen in die nationalen Budgets flössen und damit die zentralen Entscheider stärkten.

---

110 KfW Entwicklungsbank 2009b: 38

111 European Parliament 2010: vi

112 ebd.: vii

113 KfW Entwicklungsbank 2009b: 38

114 Molt 2008: 23

Die jüngsten Entwicklungen in **Malawi** (vgl. Kasten 4) oder auch das bestürzende Beispiel des blutigen Machtkampfes zwischen dem gewählten neuen und an seiner Macht klebenden alten Präsidenten nach den letzten Wahlen in der Elfenbeinküste Ende 2010 scheinen die Beobachtungen von Molt zu bestätigen. Allerdings gilt gerade auch Malawi als ein Beispiel dafür, dass die Entwicklungen keineswegs linear verlaufen. So war es bereits 1994 gelungen, die fast 30 Jahre dauernde Einparteien-Herrschaft des „Präsidenten auf Lebenszeit“ Hastings Banda durch Abwahl zu brechen und ein Mehrparteiensystem mit in freien Wahlen erfolgten Machtwechseln zu organisieren. Richtig ist, dass die Dezentralisierung der Regierungsstrukturen tatsächlich eine zentrale Herausforderung darstellt und nur mühsam vorankommt, auch wenn es zahlreiche Ansätze dazu gibt.<sup>115</sup> Einer der Gründe für die schleppende Dezentralisierung liegt neben dem eigenwilligen Gebaren des malawischen Präsidenten laut Aussage vieler Beobachter unter anderem in einem sehr tief verwurzelten zentralstaatlichen Denken, das auch auf jahrelange Diktatur-Erfahrungen zurückzuführen ist.

**Sambia** hingegen ist auf dem Weg sowohl zunehmender Demokratisierung als auch der Dezentralisierung weiter vorangeschritten und steht im regionalen Bereich gut da. In der nationalen Entwicklungsstrategie (*Sixth National Development Plan*, SNDP) wird dem Thema Dezentralisierung mehr Aufmerksamkeit gewidmet als zuvor. Derzeit wird auf Basis des 2009 verabschiedeten *Decentralisation Implementation Plan* (DIP) in den Ministerien an der Abgabe von Kompetenzen auf untergeordnete Ebenen gearbeitet. Für die weitere Festigung der demokratischen Strukturen spricht zudem der friedliche Machtwechsel nach den Präsidentschaftswahlen im September 2011 (vgl. Kasten 5).

Es zeigt sich, dass eine genauere Analyse der politischen Landkarte Afrikas ein sehr viel differenzierteres und genaueres Bild ergibt, als es die eher pauschalen Wahrnehmungen von Afrika als Kontinent, der von skrupellosen autoritären Führern in Elend und Chaos gestürzt wird, suggerieren. So markiert auch der Fall der Tyrannen in Nordafrika den Wunsch der Völker nach Veränderung und mehr Freiheit, auch wenn diese Prozesse vielleicht nicht unmittelbar zu Ergebnissen führen, die unseren Vorstellungen von reifen Demokratien entsprechen. Der Afrika-Forscher Gero Erdmann kommt zu dem Schluss: „Autoritäre Herrschaft ist in Afrika nicht verschwunden, wird aber zumeist liberaler praktiziert, und die Zahl der Diktaturen ist seit Anfang der 90er Jahre deutlich gesunken. Parallel ist die Zahl der Demokratien und vor allem der „elektoralen“ Demokratien und Regime in der Grauzone zwischen Diktatur und Demokratie deutlich gewachsen. Meinungsumfragen zufolge unterstützt noch immer die Mehrheit der Bevölkerung die demokratische Herrschaftsform – während alle Formen der Diktatur ganz überwiegend abgelehnt werden. Das Verständnis von Demokratie ist dabei zumeist ein liberales – kaum ein spezifisch „afrikanisches“. Langsam gewinnt auch die Beachtung formaler Institutionen und Verfahrensregeln an Bedeutung – bei Wahlen, im Mehrparteienwettbewerb und bei Machtwechseln.“<sup>116</sup>

Mit Blick auf die Budgethilfe-Prozesse trifft dennoch weitgehend zu, dass Parlamente nicht hinreichend einbezogen werden und in den gegebenen politischen Kontexten oft eine nur schwache Rolle spielen, dass die Entscheidungen über den Staatshaushalt vorrangig in den Verhandlungsrunden der Regierung und der Gebergemeinschaft fallen, Parlamente vor vollendete Tatsachen gestellt werden und keinen oder nur

---

115 Zwar wurden in den vergangenen Jahren die Strukturen der Ministerien und staatlicher Behörden, z. B. im Gesundheitsbereich auch auf Distriktebene gestärkt. Die Abgabe von Kompetenzen an unabhängige Institutionen vor Ort kommt jedoch nur mühsam voran, obwohl die Verfassung die Abgabe von Befugnissen an gewählte *local assemblies* vorsieht, in denen neben den regionalen Abgeordneten des malawischen Parlaments auch lokal gewählte Repräsentanten (*counsellors*) vertreten sein sollen. Diese wurden zuletzt vor zwölf Jahren gewählt, ihr Mandat lief 2005 aus. Für 2005 und für 2011 vorgesehene Wahlen wurden mit unterschiedlichen Begründungen – eine Dürrekatastrophe (2005) bzw. Unregelmäßigkeiten bei der Wahlvorbereitung (2011) – von Präsident Mutharika abgesagt. Stattdessen sollen die Wahlen nun 2014, zusammen mit den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen stattfinden. Dies hat zu einem Disput mit den Budgethilfe-Gebern geführt, die seit langem im Dialog mit der Regierung über die Lokalwahlen stehen. Sie fordern die Durchführung der Wahlen gemeinsam ein. ODI 2009b:27, 29 und 35 f, Malawi Today 2011 sowie News 24 2011a

116 Erdmann 2007

begrenzten Einfluss auf den Gang der Dinge nehmen können. Für die Opposition bedeutet dies in den meisten Fällen eine doppelte Chancenlosigkeit.

## Kasten 5: Politische und wirtschaftliche Entwicklung Sambias

In **Sambia** wurde nach dem Ende der Einparteien-Herrschaft unter Kenneth Kaunda (1964 bis 1990) unter Staatspräsident Frederick Chiluba (1991 bis 2002) der Übergang zu einer demokratischen Republik mit freier Marktwirtschaft eingeleitet. Heutzutage gilt Sambia als politisch stabiles Land mit im regionalen Vergleich gefestigten demokratischen Strukturen. Nach dem Tod des dritten Präsidenten Levy Patrick Mwanawansa (2002 bis 2008) wurde das Land nach von Beobachtern als frei und fair bezeichneten Nachwahlen bis 2011 von Rupiah B. Banda regiert. In den Präsidentschaftswahlen im September 2011 setzte sich Michael Chilufya Sata gegen Rupiah Banda durch. Der Machtwechsel verlief friedlich.

Nach ausbleibenden Erfolgen in den 90er Jahren ist die wirtschaftliche Entwicklung seit einigen Jahren positiv. Das sambische Bruttosozialprodukt ist zwischen 2003 und 2010 jährlich um 5 bis 7 Prozent gestiegen. Die sambische Wirtschaft erwies sich auch in der Finanz- und Wirtschaftskrise als robust, im Zeitraum zwischen 2008 und 2009 fiel das Wachstum von 6,3 Prozent nur auf 6,1 Prozent. Für die kommenden Jahre wird ein Wachstum von jährlich rund 7 Prozent erwartet.\* Unter anderem aufgrund einer hohen Haushaltsdisziplin hat die sambische Regierung die Inflation deutlich eindämmen können und eine größere makroökonomische Stabilität erreicht. Der Staatshaushalt umfasste 2011 Ausgaben von 4,4 Milliarden US-Dollar.\*\* Der Geberanteil am Staatshaushalt ist in den vergangenen Jahren deutlich gesunken und betrug 2009 rund 20 Prozent (2006–07: 30 Prozent).\*\*\*

Sambia verbesserte seinen Human Development Index (HDI) von 0,4 in 1980 auf 0,43 in 2011 und lag damit ein wenig über dem regionalen Durchschnitt und zuletzt auf Rang 164 (von 187 Ländern) der HDI-Liste.\*\*\*\* 2010 schaffte Sambia laut Weltbank den Sprung vom Low-Income Country (LIC) zum Lower Middle Income Country (LMIC).\*\*\*\*\* Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Armut noch immer weit verbreitet ist, insbesondere in ländlichen Regionen. Der Stadt-Land-Unterschied ist weiterhin eklatant.

\* IMF 2011: 188

\*\* CIA Factbook 2011

\*\*\* DeKemp/Faust/Leiderer 2011: 54

\*\*\*\* UNDP 2011

\*\*\*\*\* World Bank 2011b

Allerdings bietet das Instrument der Budgethilfe prinzipiell die Möglichkeit, parlamentarische Kontrolle zu stärken, denn die Gelder sind transparent im Haushalt erfasst und unterliegen grundsätzlich der parlamentarischen Kontrolle. Bei Projekten und vielen Programmen hat das Parlament in der Regel keinerlei Mitsprache. Deshalb erscheint die kritische Analyse Molts abwegig, wenn er sagt: „Budgethilfen bedeuten daher die Abkehr von der Priorität der Demokratieförderung zugunsten politischer Stabilität, auch in Form bürokratisch-autoritärer Regimes.“<sup>117</sup> Das Gegenteil trifft zu, wobei einzuräumen ist, dass sich die

gewünschten Ergebnisse nicht zwangsläufig einstellen, sondern aktiv eingefordert und gefördert werden müssen. Die politischen und strukturellen Probleme in diesem Feld sind schwierig. Noch immer wird die Notwendigkeit der Stärkung der Parlamente von der Geberseite zu wenig gesehen und werden entsprechende Ansätze und Maßnahmen zu wenig entschlossen und nicht systematisch genug verfolgt, und wo sie z. B. von den deutschen politischen Stiftungen unternommen wurden, brachten sie bisher nur bescheidene Erfolge. Dies hat nicht nur in den systemimmanenten Problemen und Schwächen seine Ursache, sondern auch in der völlig unzureichenden Kooperation und Vernetzung der deutschen Akteure.<sup>118</sup>

Die Kernfrage lautet, ob die Schwäche der Parlamente und die ungünstigen systemischen Rahmenbedingungen einen nachteiligen Einfluss auf die Wirksamkeit von Budgethilfe und die Ausprägung verantwortlichen Regierungshandelns haben oder ob vielmehr die Wirksamkeit parlamentarischer Kontrolle durch die Vergabe von Budgethilfe auf längere Frist signifikant verbessert werden kann? Oder anders gewendet: Warten wir mit der Vergabe von Budgethilfe, bis wir politische Verhältnisse nach unserem Geschmack vorfinden, oder schaffen wir mit der Budgethilfe Anreize für eine bessere Politik vor Ort, beispielsweise durch eine Stärkung von Kräften der internen Kontrolle der Regierungen? Die direkte Leitung von Hilfsgeldern in den nationalen Haushalt ist ein erster wichtiger Schritt für eine verbesserte parlamentarische Kontrolle. Wie die im Auftrag des Europäischen Parlamentes erstellte Studie folgert, führt dies jedoch nicht automatisch zu robusteren parlamentarischen Interventionen, insbesondere wenn ein koordinierter und gemeinsamer Geberansatz zur Stärkung der Parlamente fehlt. Ein solcher Ansatz müsste Parlamente systematischer unterstützen und mit einbeziehen, ihre institutionellen Kapazitäten stärken und an die politischen, sozialen und historischen Kontexte angepasst sein.<sup>119</sup>

### 2.2.7 Rolle der Zivilgesellschaft

Die internationale Entwicklungsrhetorik weist den Partnerländern mehr Verantwortung für den Entwicklungsprozess zu (*ownership*). Die Entwicklungspraxis tut sich damit jedoch schwer. Nicht ganz überraschend gelten gerade die schwächsten Länder als am wenigsten vertrauenswürdig. Insbesondere auch die deutsche EZ konzentriert sich eher auf Länder mittleren Einkommens.<sup>120</sup> Die Gewährung von Budgethilfe wird von deutscher Seite eingeschränkt. Aber auch bei anderen Gebern steht sie in jedem Fall unter besonderer politischer Beobachtung und ist mit vielfältigen Elementen der externen Kontrolle und Begleitung seitens der Geber verbunden. Es geht dabei sowohl um den sach- und menschengerechten Einsatz der Gelder als auch um die Erzielung bestmöglicher Ergebnisse. Wichtiger noch als **externe Kontrollinstrumente** sind **landesinterne Instanzen** und Regelungen, die mit darüber wachen, dass nachprüfbar Fortschritte bei der Überwindung von Armut erzielt werden. Mit Blick auf die Reformen im öffentlichen Finanzmanagement stellen Leiderer/Wolff in einem DIE-Diskussionspapier fest, dass sie „nicht wirkungsvoll von außen gesteuert werden, sondern (...) vor allem ein von politischen und institutionellen Determinanten bestimmter endogener Prozess (sind), der in erster Linie von den Partnerländern selbst angestoßen, effektiv umgesetzt und nachgehalten werden muss“.<sup>121</sup> Zu diesen endogenen Kräften der Kontrolle zählt zweifelsfrei auch die Zivilgesellschaft. Als Organisation der Zivilgesellschaft richtet Oxfam seinen Blick vorrangig auf sie, ohne dabei die Rolle von Rechnungshöfen (vgl. Kapitel 2.2.2), Medien und vor allem Parlamenten (vgl. Kapitel 2.2.6) geringer zu schätzen.

118 Dies ist auch eines der Ergebnisse der vom BMZ beauftragten und von ECDPM durchgeführten Studie „*Support to domestic accountability in developing countries*“, deren erste Ergebnisse am 6. April 2011 in Bonn vorgestellt wurden. Die Studie untersuchte Kooperationsansätze in Malawi, Mali, Mosambik, Peru und Tansania. ECDPM 2011

119 European Parliament 2010: vi

120 OECD 2010a: 18

121 DIE 2007: 9

Dass diese Perspektive keine Selbstüberschätzung zivilgesellschaftlicher Akteure bedeutet, wird an der Wertschätzung deutlich, die inzwischen sogar in seltener Eindeutigkeit die Weltbank zum Ausdruck bringt. Unter dem Eindruck der aktuellen Umwälzungen im arabischen Raum stellte Weltbank-Präsident Zoellick in einer Rede im April 2011 fest: „*Outside studies have shown that when Civil Society Organizations participate in the design, monitoring, evaluation, and management of public services, budgets are better used, services are more responsive, and there is less corruption.*“<sup>122</sup> Und an anderer Stelle forderte er in derselben Rede: „*Now it may be time to invest in the private, not-for-profit sector – civil society – to help strengthen the capacity of organizations working on transparency, accountability, and service delivery.*“<sup>123</sup>

Größere Transparenz und bessere Verfügbarkeit wichtiger Informationen erweitern die Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten der Parlamente, Medien und zivilgesellschaftlicher Gruppen – nicht zuletzt auch hinsichtlich von Korruption und der Veruntreuung von Finanzmitteln. Entsprechend schreibt der IWF in seinem *Code of Good Practices* für Haushaltstransparenz: „Die Öffentlichkeit sollte vollständige Informationen über vergangene, laufende und geplante Regierungsaktivitäten erhalten.“<sup>124</sup> Leiderer/Wolff schlussfolgern daraus: „Die Öffnung von Budgetprozessen für eine effektive Aufsichts- und Kontrollfunktion durch die Legislative und die Öffentlichkeit stellt jedoch nicht nur eine Voraussetzung für höhere Effizienz und Effektivität der Haushaltsplanung und Mittelverausgabung durch die Exekutive dar, indem die Rechenschaftspflicht der Regierung gestärkt wird, sondern trägt auch unmittelbar zur Verwirklichung von Bürger- und Menschenrechten (insbesondere dem Recht auf Teilhabe an politischen Prozessen) im Sinne des *empowerment* bei (vgl. Elson/Norton 2002). Aus diesem Grund werden Budgetanalyse und -advocacy zunehmend als wichtige Bestandteile zivilgesellschaftlicher Anstrengungen verstanden, die Rechenschaftspflicht von Regierungen zu stärken (Robinson 2006, 8) und die Einhaltung von Menschenrechten zu fördern (FUNDAR/IBP/IHRIP 2004, 2). Die Verfügbarkeit von vollständigen, verständlichen und zeitnahen Informationen über den Budgetprozess ist dabei eine Grundvoraussetzung für eine effektive Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen am Budgetprozess (IBP 2005, 3).“<sup>125</sup>

Relativierend wird gelegentlich eingeworfen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen selbst dort, wo sie Bedeutung erlangt haben, als kritisches Korrektiv meist zu schwach seien, um die Dinge wirklich zu ändern. Und wo sie Stärke zeigten oder durch Einbeziehung in Budgethilfe-Prozesse gestärkt würden, stellten sie eine Gefahr für die Parlamente dar. Deren eigentliche Verantwortlichkeit und Zuständigkeit als Souverän des Haushaltsverfahrens und Budgetbewilligungsrechts werde damit beeinträchtigt. Dem wäre allerdings entgegenzuhalten, dass sich Zivilgesellschaft komplementär und nicht substitutiv zu parlamentarischen Strukturen und Verantwortlichkeiten versteht und in der Regel nur dort als Konkurrenz oder „Gefahr“ für die Parlamente wahrgenommen wird, wo diese strukturell besonders schwach sind.

Wieweit nun Akteure der Zivilgesellschaft eine *Watchdog*- und Kontrollfunktion realisieren können, hängt von den jeweiligen konkreten Gegebenheiten im Land ab, die im Einzelfall geprüft werden müssen. Gerade die Tatsache aber, dass die Frage nach der *domestic accountability* von Regierungen und nach der Rolle von Parlamenten und zivilgesellschaftlichen Organisationen im Zusammenhang mit der Vergabe von Budgethilfe inzwischen nachdrücklicher gestellt<sup>126</sup> und bürgergesellschaftliche Einbeziehung und Mitwirkung so machtvoll begründet werden, belegt die neue, strukturelle und politische Qualität der EZ und insbesondere dieses Instruments. Dies schließt an die PRSP-Prozesse an, bei denen es u. a. auch um die offensivere Einbeziehung gesellschaftlicher Interessen bei der Formulierung und Umsetzung nationaler Entwicklungsstra-

---

122 Zoellick 2011: 9

123 ebd.: 8

124 Zitiert nach DIE 2007: 8

125 ebd.

126 Vgl. dazu die im Auftrag des BMZ erstellte ECDPM-Studie (Fußnote 118)

tegien ging. Dass dies in vielen Fällen noch nicht in voll befriedigender Weise gelang, spricht nicht gegen solche Bemühungen, sondern verweist auf die Schwierigkeiten, sie unter den Bedingungen oft schwacher staatlicher Strukturen und großer Armut zu realisieren. In jedem Fall ist es notwendig, dabei den Zeitfaktor mit zu berücksichtigen: Es wäre naiv, hier kurzfristige Durchbrüche zu erhoffen. Stattdessen sollten die Partizipationsmöglichkeiten der oben genannten Akteure schrittweise weiterentwickelt werden.

In **Malawi** sind die Fähigkeiten und Ressourcen für zivilgesellschaftliche Akteure, den Haushaltsprozess zu begleiten (sog. *budget tracking*) und *Advocacy*-Arbeit für die Verwendung der Gelder in für die Armutsbekämpfung zentralen Bereichen zu leisten, in den vergangenen Jahren gestiegen, insbesondere im Bereich Gesundheitsfürsorge. Eine der Voraussetzungen dafür ist die Tatsache, dass im Gesundheitsbereich mittlerweile 62 Prozent der Gebermittel im Budget verzeichnet sind,<sup>127</sup> während sie früher in der Mehrzahl außerhalb des Budgets verwaltet wurden und somit keiner oder nur einer sehr eingeschränkten parlamentarischen Kontrolle bzw. einer Beobachtung durch zivilgesellschaftliche Akteure unterlagen. Dies erhöht die Transparenz der Ausgaben und erleichtert es Parlament und zivilgesellschaftlichen Akteuren, die Politik im Gesundheitsbereich zu verfolgen, zu beeinflussen und die Regierung zur Rechenschaft zu ziehen.

Auch sektorübergreifend sind nun vermehrt Informationen verfügbar: Die *International Budget Partnership* (IBP)-Initiative, ein weltweiter Zusammenschluss von 94 Forschungsinstituten und zivilgesellschaftlichen Organisationen, betont in ihrem Bericht für das Jahr 2010, dass sich die öffentliche Verfügbarkeit von budget-relevanten Informationen in 20 untersuchten Ländern insgesamt erhöht habe. In der von IBP entwickelten Wertungsliste ist Malawi unter den fünf Ländern, die sich im Zeitraum 2008 bis 2010 am stärksten verbessern konnten.<sup>128</sup> Die Verbesserungen sind auf eine umfassendere Information über den von der Regierung vorgelegten Haushaltsentwurf, umfangreichere Daten zu den vergangenen Finanzjahren und die Veröffentlichung eines Endjahresreports für das jeweilige Haushaltsjahr zurückzuführen, was der Öffentlichkeit und NRO bessere Möglichkeiten gibt, die Erstellung und Umsetzung des Budgets durch die Regierung zu bewerten. Der Einfluss der Geber habe bei diesen Verbesserungen eine wichtige Rolle gespielt.<sup>129</sup> Trotz dieser Fortschritte müsse die Transparenz weiter erhöht werden, z. B. durch die Veröffentlichung der Haushaltsdokumente im Internet.<sup>130</sup>

Auch haben sich Vertreter/innen von Nichtregierungsorganisationen in den vergangenen Jahren weniger von der Regierung ignoriert und besser einbezogen gefühlt. NRO und Parlamentsvertreter/innen werden mittlerweile von der Regierung zu wichtigen Treffen eingeladen, beispielsweise zu Vorbesprechungen zur Haushaltsaufstellung, in denen sie ihre Prioritäten darlegen können. Auch am Prozess der Erstellung der nächsten nationalen Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsstrategie ist die Zivilgesellschaft in Form von Konsultationen, insbesondere auf Sektorebene beteiligt. Außerdem nehmen Vertreter/innen der Zivilgesellschaft mittlerweile an den Budgethilfe-Reviews und Treffen auf Sektorebene (*Sector Advisory Groups*, z. B. für Landwirtschaft oder Gesundheitsfürsorge) teil und können dort ihre Ansichten darlegen.

Doch es gibt auch zahlreiche Schwierigkeiten. Dabei handelt es sich einerseits um Probleme der Organisation, der Kapazitäten und in vielen Fällen der Expertise der nichtstaatlichen Organisationen. Noch immer sind wenige Organisationen mit nur wenigen Mitarbeiter/innen in die Budget-Arbeit involviert. Der Dachverband malawischer NRO, CONGOMA, tritt öffentlich kaum in Erscheinung. Übereinstimmend sehen viele NRO-Mitarbeiter/innen die Notwendigkeit, sich stärker zu vernetzen und stärker zu koordinieren. Diese Koordination erfolgt bislang eher auf Sektorebene. Im Gesundheitsbereich gelingt sie gut. Hier hat sie zur

---

127 Oxfam 2008: 18

128 IBP 2011: 4, 5 und 9

129 ebd.: 64

130 ebd.

Erhöhung der Gesundheitsausgaben in den vergangenen Jahren beigetragen. Auch spielte dabei die enge und fruchtbare Zusammenarbeit zwischen NRO und Parlament eine entscheidende Rolle.<sup>131</sup>

Andererseits schätzen nicht alle Regierungen die kritischen Blicke und Stellungnahmen der Zivilgesellschaft und verstehen die Einbeziehung der Zivilgesellschaft nicht als ein Recht, sondern als ein Geschenk. Sie erschweren zum Teil den Zugang zu wichtigen Unterlagen und Konsultationen. Außerdem ist in Malawi in letzter Zeit eine Einschränkung der öffentlichen Meinungsfreiheit zu beobachten, die auch für die Arbeit von Vertreter/innen zivilgesellschaftlicher Organisationen negative Auswirkungen hat (vgl. dazu Kasten 4).

Der Dialog zwischen Gebern und zivilgesellschaftlichen Akteuren ist in Malawi bislang wenig institutionalisiert. Einzelne Geber konsultieren sie zu ihren landesbezogenen Programmen. Allerdings sind diese Kontakte zu punktuell und anlassbezogen. Sie bedürfen der Verstärkung.

Im Vergleich zu Malawi verfügen Akteure der **sambischen Zivilgesellschaft** über längere Erfahrung in der Begleitung von politischen Prozessen und der *Advocacy*-Arbeit. Bereits seit Mitte der 80er Jahre waren sambische NRO in Kampagnen gegen Strukturanpassungsprogramme und für Schuldenerlass involviert. Dadurch haben sie an Expertise und Erfahrung gewonnen, was zu qualitativ besseren Inputs geführt hat, beispielsweise in Form eines von der nationalen NRO-Plattform *Civil Society for Poverty Reduction (CSPR)* koordinierten Schattenberichts zur Erarbeitung der neuen nationalen Entwicklungsstrategie, durch Vorschläge für die Haushaltsaufstellung und beim *budget tracking*. Sie nehmen an den Budgethilfe-Reviews und wichtigen Konsultationen auf Sektorebene teil. Allerdings bemängeln sie, dass ihre Politikvorschläge häufig nicht aufgenommen bzw. beantwortet werden. Auch ist ihr Raum bei Treffen mit der Regierung eher begrenzt, unter anderem dadurch, dass Einladungen zu spät erfolgen und wichtige Informationen zu spät oder gar nicht bereitgestellt werden. Zudem wird kritisiert, dass diese Treffen nicht häufig genug stattfinden. Von NRO-Seite wird daher – wie in Malawi – eine stärkere Institutionalisierung der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure gefordert, bisher hänge die Einbindung teilweise zu sehr von einzelnen Ministern bzw. Ministerialbeamten ab. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft hat sich nach NRO-Angaben im Vergleich zu früher zwar insgesamt verbessert, erfolgt jedoch häufig aufgrund des Drucks der Geber. Eine EED-Untersuchung zum politischen Spielraum für zivilgesellschaftliche Akteure in drei Ländern stellt in Bezug auf Sambia fest: „*There is ‚reluctant openness‘ of the government to CSO inputs. The engagement of CSO by government seems to be closely linked with a process requirement resp. a donor conditionality rather than looking at CSOs as partners in development.*“<sup>132</sup> Entsprechend hat die sambische Regierung bislang keine systematische Strategie zur Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren in den Entwicklungs- und Budgetprozess entwickelt.<sup>133</sup>

Ein positiver Schritt, um die Verwendung staatlicher Mittel besser zu verfolgen, ist eine klarere Budgetauf- und -darstellung. In dem sog. *Yellow Book* wurden in Sambia zum einen alle Einzelhaushalte in einem Dokument zusammengefasst. Zum anderen werden nicht mehr nur die Beträge der einzelnen Ministerien mit relativ großen Unterposten, sondern bestimmte prioritäre Aktivitäten mit konkreten Maßnahmen und Ressourcen-Allokationen aufgelistet. Dies ermöglicht der Zivilgesellschaft und anderen Akteuren, Politikdurchführung, Mittelverwendung und Effizienz des Regierungshandelns besser zu begleiten. Eine große Herausforderung liegt nun darin, Entsprechendes auch auf Distriktebene zu erreichen.

Die zukünftigen Möglichkeiten, die Arbeit der sambischen Regierung kritisch zu begleiten, betrachten viele zivilgesellschaftliche Akteure allerdings skeptisch. Die Sorge entzündet sich an dem 2009 verabschiedeten NRO-Gesetz, das eine offizielle Anerkennung und Registrierung von NRO vorsieht. Die Registrierung soll alle

<sup>131</sup> EQUINET 2008: 3

<sup>132</sup> EED 2011: 10. Die untersuchten Länder sind Burkina Faso, Ghana und Sambia.

<sup>133</sup> DeKemp/Faust/Leiderer 2011: 21

fünf Jahre überprüft werden. Wenn bestimmte Standards bezüglich einer transparenten Mittelverwendung und Rechenschaftslegung von NRO nicht erfüllt werden, kann ihnen die Lizenz entzogen werden. Während durchaus anerkannt wird, dass die eigene Rechenschaftslegung verbessert werden muss, sehen viele NRO die Gefahr, dass das Register von der Regierung genutzt werden könnte, um kritische NRO in ihrer Arbeit zu behindern. Außerdem dürfte es insbesondere für kleinere, auf lokaler Ebene tätige Organisationen mit geringen Kapazitäten schwierig werden, alle Vorgaben des Gesetzes zu erfüllen. Der weiteren Entwicklung der unter der neuen NRO-Gesetzgebung verfolgten Politik sollte daher verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Die sambischen NRO wünschen einen verstärkten Dialog mit den Gebern und insbesondere auch eine frühzeitigere und umfassendere Bereitstellung von Informationen, z. B. bezüglich der von Gebern und der Regierung beschlossenen Konditionen. Von diesen Diskussionen fühlen sie sich weitestgehend ausgeschlossen.<sup>134</sup> Vertreter/innen der Gebergemeinschaft erwarten von den Akteuren der Zivilgesellschaft eine konstruktivere Rolle in der Interaktion mit der Regierung, z. B. durch die Erarbeitung realistischer Politikvorschläge sowie ein stärkeres Einbringen eigener Erfahrungen auf Distriktebene.

Die Gebergemeinschaft unterstützt zivilgesellschaftliche *Advocacy*-Aktivitäten neben bilateraler Finanzierung auch durch die *Zambia Governance Foundation*, in der die GIZ, DFID, DANIDA, SIDA und *Irish Aid* Gelder für diese Zwecke poolen. Die Verwaltung der Stiftung obliegt einer dänischen *Consultancy*. Auf der Umsetzungsebene gibt es allerdings Schwierigkeiten, wie z. B. die bürokratische Antragstellung, die insbesondere für kleinere NRO eine Herausforderung darstellt. Entsprechend verläuft die Mittelauszahlung eher schleppend. Prinzipiell aber bietet der Ansatz eine gute Möglichkeit, die Unabhängigkeit der Arbeit von NRO im Rahmen eines gemeinsamen Geber-Vorgehens zu unterstützen und eine längerfristige Finanzierung zu sichern. Sambische NRO-Vertreter/innen weisen darauf hin, dass die Kapazitäten von NRO vor allem auf Distriktebene gestärkt werden müssen, um einen signifikanten Beitrag zur guten Regierungsführung in Sambia leisten zu können.

Auch solche Finanzierungsformen sind ein Indiz dafür, dass der Beteiligung der Zivilgesellschaft in Budgethilfe-Prozessen und damit der *domestic accountability* verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt werden. Dies erscheint auch durchaus notwendig, denn es ist trotz einzelner Verbesserungen noch ein weiter Weg bis zu einer wirklich substanziellen Beteiligung von NRO. Zu diesem Ergebnis kommt auch die für den Entwicklungsausschuss des Europäischen Parlaments erstellte Studie *Monitoring Budget Support in Developing Countries*,<sup>135</sup> in der anhand von drei Länderbeispielen die Ansätze zivilgesellschaftlicher Beteiligung an Budgethilfe-Prozessen untersucht wurden (vgl. Kap. 2.2.2). Demnach trägt in **Ghana** nur eine kleine Zahl entsprechender Organisationen durch Analysen und Kommentare zur öffentlichen Debatte über die Verwendung staatlicher Gelder bei. Die Einführung öffentlicher Diskussionsveranstaltungen und Anhörungen zum Budgetprozess hat das allgemeine Interesse an diesen Fragen signifikant gesteigert. **Burkina Faso** verfügt laut dieser Untersuchung über eine aktive Zivilgesellschaft, die sich in wachsendem Maße an Fragen der budgetären Kontrolle beteiligt. Ähnliches trifft für die **Dominikanische Republik** zu. Jedoch ist in beiden Ländern die Beteiligung breiter Bevölkerungskreise durch die sehr geringe Transparenz der staatlichen Budgetverfahren und den begrenzten Zugang zu relevanten Informationen stark beeinträchtigt. Öffentliche Anhörungen finden in Burkina Faso nicht statt. In der Dominikanischen Republik sind solche qua Gesetz zwar vorgesehen, finden allerdings in der Bevölkerung nur geringe Resonanz.<sup>136</sup>

---

134 ebd.: 12

135 European Parliament 2010

136 European Parliament 2010: 20f.

## **Generell lässt sich zur Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in den Haushaltsprozess Folgendes beobachten:**

Die Möglichkeiten für zivilgesellschaftliche Kräfte, die Ausgabenpolitik der öffentlichen Hände zu kontrollieren bzw. zumindest daran beteiligt zu sein, nehmen potenziell in dem Maße zu, in dem der Zufluss externer Finanzmittel budgetär erfasst wird. Dies ist ein großer Vorteil der Budgethilfe gegenüber der Projekthilfe.

In allen hier falltypisch untersuchten Ländern bestehen entsprechende Organisationen, die sich in unterschiedlichen Graden der Intensität und Professionalität mit Fragen der Mittelverwendung und des öffentlichen Finanzmanagements auseinandersetzen und dazu *Lobby*- und *Advocacy*-Arbeit betreiben.

Allerdings haben sie mit vielfachen Handicaps zu kämpfen. Oft sind es nur wenige Organisationen mit wenigen Mitarbeiter/innen, die sich um diese Dinge kümmern. Dazu fehlt ausreichend geschultes und sachkundiges Personal. Kommt es zu Vakanzen, können diese oft nicht oder nur unter Schwierigkeiten besetzt werden. Die personelle Fluktuation wird dadurch verschärft, dass oftmals eine längerfristige Finanzierung der Organisation bzw. des Programms fehlt. Dies erschwert die Planbarkeit eigener Maßnahmen und die langfristige Bindung des Personals, das dann häufig zu staatlichen Stellen oder auf gutdotierte Positionen in Geberprojekten abwandert. Dies beeinträchtigt sowohl die Kontinuität als auch die Qualität der Arbeit. So wünschen sich z. B. malawische Regierungsvertreter/innen, aber auch selbstkritische NRO einen pro-aktiveren Auftritt der NRO-Vertreter/innen bei öffentlichen Konsultationen und die Formulierung klarer Zielsetzungen. Eine stärkere Institutionalisierung und Formalisierung der Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Akteure erscheint unabdingbar.

Die Wirksamkeit zivilgesellschaftlichen Engagements hängt neben der Verfügbarkeit eigener funktionsfähiger operativer Kapazitäten und Strukturen insbesondere davon ab, dass die Regierungen ein solches Engagement zulassen, ein Mindestmaß an Transparenz der Prozesse und Verfahren gewährleisten und den Zugang zu Informationen ermöglichen. Hier ist jedoch festzustellen, dass Einladungen zu Treffen, relevante Dokumente und notwendige Informationen zu spät, erst auf Nachfrage oder gar nicht kommen. Oftmals liegen Informationen und Daten selbst auf Regierungsebene nicht vor, da die diesbezüglichen Systeme unzureichend oder noch im Aufbau sind. Dies gilt insbesondere für die Datensammlung auf Distriktebene, was das *budget tracking* deutlich erschwert. Öffentliche Informationsveranstaltungen und Anhörungen stellen eine wichtige Voraussetzung für mehr Bürgerbeteiligung dar und regen diese an. Ob dieser Effekt jedoch eintritt, hängt auch davon ab, ob und wie das politische Klima in dem betreffenden Land solche Entwicklungen begünstigt und die Zivilgesellschaft in der Lage ist, die Informationen konstruktiv zu nutzen.

Notwendig wären auch ein regelmäßiger und nachhaltiger Dialog zwischen Gebern und NRO sowie eine größere Transparenz hinsichtlich der Planungen und Auszahlungen auf Geberseite. Die Geber sollten diesbezüglich rechenschaftspflichtiger werden. Außerdem sollte die Gebergemeinschaft einer ausreichenden längerfristigen finanziellen Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen, die sich mit der Budgetkontrolle befassen, und der Stärkung ihrer organisatorischen und personellen Ressourcen größere Aufmerksamkeit widmen. Eine drei- bis sechsjährige Finanzierung wäre aus Sicht vieler Organisationen wünschenswert. Das oben erwähnte Finanzierungsmodell in Sambia erscheint beispielhaft.

Immer wieder zeigt es sich, dass die Stärke der Akteure und Instrumente einer internen Kontrolle vor allem im Zusammenspiel aller Beteiligten – insbesondere von Parlamenten, Rechnungshöfen, freien Medien und Zivilgesellschaft – voll zum Tragen kommt. Dies ist auch eine der zentralen Schlussfolgerungen der Studie des Europäischen Parlaments.<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> European Parliament 2010: 20

Bedauerlicherweise spielt dieser Aspekt insgesamt sowohl bei der europäischen als auch bei der deutschen bilateralen Budgethilfe bislang eine eher vernachlässigte Rolle. So stellt die Studie des Europäischen Parlaments fest: „(...) *the EC Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support do not sufficiently take into account national control mechanisms and agents of domestic accountability.*“<sup>138</sup> Und offensichtlich hat auch das BMZ noch keinen systematischen Ansatz entwickelt, wie Mechanismen der Rechenschaftspflicht inklusive der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure gestärkt werden können. Begleitende Maßnahmen der Budgethilfe konzentrieren sich bislang vor allem auf die Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements, z. B. durch technische Hilfe für die nationalen Finanzverwaltungen. Maßnahmen zum Ausbau der Rechenschaftspflicht der Regierung gibt es zwar im Rahmen von Dezentralisierungsprogrammen, in denen auch das *public expenditure tracking* durch zivilgesellschaftliche Organisationen gefördert werden soll. Dies geschieht allerdings nur punktuell.

Ermutigend ist es daher, dass auf Geberseite verstärkte Anstrengungen unternommen werden, um zivilgesellschaftliche Akteure systematischer in die Budgethilfe und ähnliche Hilfsmodalitäten einzubeziehen. Die Europäische Kommission hat hierzu mittlerweile einen Leitfaden entwickelt, der nun auf Brüsseler Ebene sowie in den Partnerländern umgesetzt werden soll.<sup>139</sup> Auch das BMZ hat nun eine Evaluierung der bisherigen deutschen Maßnahmen zur Einbindung der Zivilgesellschaft in fünf Partnerländern von Budgethilfe durchführen lassen, um hier zu einem strategischen Ansatz zu kommen.<sup>140</sup> Bis zur Umsetzung dürfte es aber noch einige Zeit dauern, vorausgesetzt, dass Budgethilfe als moderne Modalität der deutschen EZ überhaupt noch in einer relevanten Weise auf der Tagesordnung bleibt.

### 2.2.8 Zwischenfazit

- **Budgethilfe und die damit verbundenen Instrumente zeigen Wirkung.** Fortschritte lassen sich insbesondere im Bereich des **öffentlichen Finanzmanagements** – unter anderem durch die Zertifizierung von öffentlichen Finanzmanagementsystemen und den Aufbau von Rechnungshöfen – nachweisen, aber auch für so kontroverse Felder wie öffentliches Beschaffungswesen und Korruptionsbekämpfung.
- **Die Politikgestaltung über das Budget hat sich von einer exklusiven Veranstaltung der Regierungen zu einem transparenteren Prozess entwickelt**, der andere Akteure mit einbezieht. Dadurch dass die Budgethilfe in den Staatshaushalt fließt und dort der parlamentarischen Kontrolle unterliegt, bietet sie – anders als die klassische Projektzusammenarbeit – **erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten für Parlamente und Zivilgesellschaft** oder schafft diese überhaupt erst.
- Die von den Gemeinschaftsprogrammen eingeforderten Reformen haben zu einer **Stärkung der demokratischen Rechenschaftspflicht der Regierung** beigetragen. Dennoch wird zu Recht kritisiert, dass die externe Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber den Budgethilfe-Gebern stärker ausgeprägt ist als die interne Rechenschaftspflicht gegenüber dem Souverän.
- **Erhebliche Defizite bestehen hinsichtlich der Kontrollmöglichkeiten der Parlamente.** Trotz einzelner positiver Veränderungen gelten sie als systemisch schwach. Dass sie ihre Rolle als wichtiges Kontrollorgan der Regierung nicht wirkungsvoll genug ausfüllen und unzureichend in Budgethilfe-Prozesse miteinbezogen werden, spricht nicht gegen die Budgethilfe, sondern fordert die Geber auf, diesem Problem größere Aufmerksamkeit zu schenken. Dies geschieht jedoch noch nicht hinreichend und systematisch genug.

<sup>138</sup> European Parliament 2010: vii

<sup>139</sup> European Commission 2011

<sup>140</sup> ECDPM 2011, vgl. auch Fußnoten 118 und 126

- In allen untersuchten Ländern bestehen zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich mit Fragen der Mittelverwendung auseinandersetzen und dazu Lobbyarbeit machen. **Eine Einbeziehung der Zivilgesellschaft in Budgethilfe-Prozesse findet jedoch nur in Ansätzen statt. Es gilt, diese Einbeziehung konsequent anzustreben.** Die Arbeit von den Haushaltsprozess begleitenden NRO ist noch mit vielen Handicaps belastet und bedarf der Unterstützung, nicht zuletzt einer dauerhaften und ausreichenden unabhängigen Finanzierung. Dem Zusammenspiel aller an der landesinternen Kontrolle beteiligten Akteure muss verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt werden.
- **Budgethilfe führt nicht zu einer Reduzierung von Eigenanstrengungen.** Der Ausbau von öffentlicher Finanzverwaltung und Steuersystemen schreitet vielmehr voran und hat bereits dazu geführt, dass die Länder aus eigenen Kräften ihre finanzielle Ressourcenbasis substanziell verbreitern, was die Abhängigkeit von externen Geldgebern schrittweise verringert.

## 2.3. Das Finanzierungsziel: Durch Budgethilfe steht mehr Geld für Armutsbekämpfung zur Verfügung

Eines der Ziele von Budgethilfe ist es, reformbereiten und vertrauenswürdigen Regierungen in Ländern mit niedrigem Einkommen zu höheren Zuflüssen an externen Finanzmitteln zu verhelfen, die direkt und nicht zweckgebunden in die Haushalte der Partnerländer eingestellt werden und von den Regierungen diskretionär, d. h. flexibel und nach eigenem Ermessen im Rahmen der Vereinbarungen mit den Gebern eingesetzt werden können. Damit erweitert sich der finanzielle Handlungsspielraum der Regierungen. Die Erwartung ist, dass die höheren Einnahmen vorhersehbarer und daher verlässlicher fließen und zu signifikanten Steigerungen der Ausgaben für armutsrelevante Aufgabengebiete führen, was sich in verbesserten Dienstleistungen insbesondere für die ärmeren Bevölkerungsgruppen sowie verbesserten Lebensbedingungen niederschlagen sollte. Sind solche Effekte feststellbar und welche Risiken und Nebenwirkungen sind damit verbunden?

### 2.3.1 Erhöhte Vorhersehbarkeit der Geldflüsse

Ein Vorzug der Budgethilfe ist es, dass sie zu Haushaltsstabilität beiträgt sowie die Vorhersehbarkeit und Planbarkeit der Hilfe erhöht. Damit können die Partner auch längerfristige Programme auflegen und die Finanzierung laufender Kosten sicherstellen – wichtige Faktoren im Hinblick auf Armutsbekämpfung und Erreichung der MDGs. In der Regel stimmen sich die Budgethilfe-Geber inzwischen untereinander ab und legen im Rahmen der regelmäßigen *reviews* frühzeitig ihre Planungen für Auszahlungen im kommenden Finanzjahr fest. Auch orientieren sich die Geber zunehmend an den Haushaltsprozessen der Partnerländer und verbessern das *joint programming*, d. h. die Abstimmung der Mittelallokation und der Auszahlungen. Damit erhöhen sich die Vorhersehbarkeit der Mittelflüsse und die Möglichkeit der Partnerregierungen, das Budget zu planen und umzusetzen. In dieser Hinsicht hat es sowohl in Malawi als auch in Sambia Fortschritte gegeben. Eine Untersuchung von *Oxford Policy Management* kommt zu dem Schluss, dass sich Budgethilfe in **Sambia** positiver als andere Mechanismen auf die Berechenbarkeit der verfügbaren Ressourcen auswirkt: *„In relation to information availability and aid predictability, PRBS (Poverty Reduction Budget Support) processes have been more influential than the JASZ (Joint Assistance Strategy Zambia) in promoting dissemination of information, and improving aid flow predictability, particularly for the social sectors where there has been pooled funding.“*<sup>141</sup>

<sup>141</sup> OPM 2010: 55

Auch die KfW-Studie stellt für alle untersuchten Länder die bessere Vorhersehbarkeit der Budgethilfezahlungen gegenüber anderen Finanzierungsformen fest. Beispielsweise seien in **Tansania** im Jahr 2007 die Budgethilfe-Zahlungen um weniger als 5 Prozent von den zugesagten Beträgen abgewichen. In **Burkina Faso** sei eine sehr geringe Abweichung der Gesamtauszahlung von den zugesagten Beträgen zu beobachten, wobei allerdings die unterjährigen Auszahlungen verbessert und genauer an den burkinischen Haushaltskalender angepasst werden könnten. Auch in **Ghana** habe sich die Budgethilfe als verlässliche Finanzierungsform erwiesen. Von 2003 bis 2008 seien die entsprechenden Leistungen nie mehr als 10 Prozent von den geplanten und in den Haushalt eingestellten Zusagen abgewichen.<sup>142</sup>

Dennoch besteht auf Seiten der Geber weiterer Harmonisierungsbedarf, da die Auszahlungen an bilaterale Verträge geknüpft sind. Einzelne Geber reagieren zudem unterschiedlich auf Änderungen der Rahmenbedingungen bzw. wenn zwischen Nehmern und Gebern Meinungsunterschiede bei den Fortschrittskontrollen auftreten. In diesen Fällen kommt es häufig zu Verzögerungen oder Reduzierungen der Auszahlungen.

Beispielsweise brachten in **Malawi** die Geber beim *review* im März 2010 Sorgen über die fiskalische Disziplin der Regierung wegen der hohen Kosten des staatlichen Düngemittel-Programms vor. Die Europäische Kommission stellte nicht den vollen Budgethilfe-Betrag zur Verfügung, da bestimmte Indikatoren im *Performance Assessment Framework* (PAF) nicht erfüllt wurden und damit die Voraussetzungen für die volle Auszahlung ihrer variablen Tranche nicht gegeben war. Norwegen und Großbritannien zahlten die Gelder wie geplant aus, die Afrikanische Entwicklungsbank überwies mehr als ursprünglich geplant, da für das Vorjahr geplante Auszahlungen später erfolgten.<sup>143</sup> Deutschland zahlte im Finanzjahr 2009–10 seine Mittel in Höhe von zehn Millionen Euro wie geplant aus. Für das Finanzjahr 2010–11 wurden von deutscher Seite nur 2,5 Millionen Euro bereitgestellt, da die Budgethilfe aufgrund der sich verschlechternden Situation bei der öffentlichen Meinungsfreiheit, z. B. durch das Verbot von Demonstrationen, ausgesetzt wurde (vgl. dazu auch Kasten 4).

DeKemp/Faust/Leiderer stellen für **Sambia** fest, dass es, obwohl einige Verbesserungen zu beobachten sind, der Gruppe der Budgethilfe-Geber noch nicht gelungen ist, die Auszahlungen der einzelnen Geber in ausreichendem Maß zu harmonisieren.<sup>144</sup> Die Ursache liegt unter anderem darin, dass einiger Geber variable Tranchen einsetzen und Gelder erst nach dem Erreichen bestimmter, von Geber zu Geber unterschiedlicher Indikatoren freigeben (vgl. Kap. 2.1.3), was ein harmonisiertes Vorgehen erschwert: „*These diverse disbursement mechanisms make it more difficult to send out a coherent signal to GRZ (Government of the Republic of Zambia) about the relative priorities of cooperating partners.*“<sup>145</sup>

Beispielsweise erhielt **Sambia** 2009 nur 80 Prozent der zugesagten Budgethilfe-Gelder.<sup>146</sup> Dies lag insbesondere darin begründet, dass die Niederlande und Schweden in Folge von Korruptionsfällen (vgl. Kap. 2.2.5) ihre Budgethilfe für 2009 zunächst aussetzten und dann verspätet bzw. nicht in voller Höhe auszahlten.<sup>147</sup> Nachdem zwischen der sambischen Regierung und der Gebergemeinschaft konkrete Schritte zur Bekämpfung der Korruption vereinbart und implementiert wurden, nahmen beide Geber im späteren Verlauf des Jahres ihre Zahlungen wieder auf. Der im Rahmen des Budgethilfe-Prozesses angestoßene Dialogprozess hat somit dazu geführt, eine weitere Einschränkung der Vorhersehbarkeit von Mittelflüssen zu verhindern.

Es zeigt sich, dass Theorie und Praxis der Budgethilfe nicht immer eins sind, dass aber die mit der Vergabe

---

142 KfW Entwicklungsbank 2009b: 7, 15, 22, 29

143 CABS 2010: 14

144 DeKemp/Faust/Leiderer 2011: 15, 22 und 77f.

145 ebd.: 22

146 African Development Bank 2010a

147 ebd.

von Budgethilfe verknüpften Verfahren, Dialoge und Prozesse Mechanismen bieten, um auftretende Probleme anzusprechen und im besten Fall zur allseitigen Zufriedenheit zu lösen. So reagierte die **malawische** Regierung beim *CABS Review 2010* irritiert über die verzögerten Auszahlungen durch einige Mitglieder der Gebergemeinschaft und bemängelte, dass die den Auszahlungen zugrundeliegenden Voraussetzungen nicht in allen Fällen deutlich seien.<sup>148</sup> Um die auf Geber- und Partnerseite geäußerten Bedenken zukünftig besser angehen zu können und die Planbarkeit der Auszahlungen zu erhöhen, wurde vereinbart, den Dialog über Auszahlungen und deren Voraussetzungen zu vertiefen.<sup>149</sup> In **Sambia** wurden zur Verbesserung der gegenseitigen Rechenschaftspflicht in den vergangenen Jahren entsprechende Indikatoren in das *Performance Assessment Framework* (PAF) aufgenommen, wie z. B. der Prozentsatz der Unterstützungsleistungen, die als Budgethilfe zur Verfügung gestellt werden, die Differenz zwischen zugesagter Budgethilfe und tatsächlich ausgezahlter Budgethilfe sowie die durchschnittliche zeitliche Abweichung zwischen Zusage und Auszahlung.<sup>150</sup>

Wichtig ist zudem auch die mittelfristige Finanzierungsperspektive und die Planungssicherheit auf Partnerseite im Auge zu behalten, die dazu beiträgt, dauerhaft angelegte Reformen anzustoßen.<sup>151</sup> Es gibt daher gute Gründe, dass die Geber Zusagen über einen längeren Zeitraum, z. B. für drei Jahre, machen. Bislang wird dies, abgesehen von der Europäischen Kommission, von kaum einem Geber praktiziert, so auch nicht in der deutschen EZ.

### 2.3.2 Ausbau der sozialen Sektoren

Neben der Erhöhung einheimischer Ressourcen (vgl. Kap. 2.2.4) ist Budgethilfe ein zentrales Element, um Partnerregierungen darin zu unterstützen, mehr Gelder für wichtige Bereiche der Armutsbekämpfung bereitzustellen. Hier bilden sich in vielen Ländern trotz fortbestehender Defizite ermutigende Entwicklungen ab.

Das nationale Budget Malawis ist zwischen 2004 und 2010 in Folge von höheren Eigeneinnahmen durch verbesserte Steuerverwaltung und durch Wirtschaftswachstum sowie den verstärkten Zufluss von Hilfgeldern pro Jahr um rund 10 Prozent angestiegen.<sup>152</sup> Diese fiskalischen Spielräume wurden von der **malawischen** Regierung genutzt, um die Ausgaben in sozialen Sektoren (*pro-poor-expenditures*) zu erhöhen.

Die in Malawi engagierten Budgethilfe-Geber bewerten die Verpflichtung der Regierung zur Finanzierung von sozialen Sektoren positiv.<sup>153</sup> ODI attestiert der Regierung, dass sie ihre Ausgaben in den vergangenen Jahren auf die wesentlichen Bereiche der nationalen Entwicklungsstrategie konzentriert hat<sup>154</sup> und innerhalb der Strategie dem Oberthema Soziale Entwicklung, das seit Jahren im Vergleich zu den anderen Oberthemen den größten Posten im malawischen Budget ausmacht und die höchsten Ausgabensteigerungen verzeichnet,<sup>155</sup> besondere Aufmerksamkeit schenkt: Die Etats für armutsrelevante Bereiche wie Gesundheitsfürsorge, Bildung und Landwirtschaft sind zwischen 2004 und 2010 deutlich gestiegen und zum Teil mehr als verdoppelt worden, die Pro-Kopf-Ausgaben habe sich damit deutlich erhöht.<sup>156</sup> ODI weist darauf hin, dass Budgethilfe zu höheren Ausgaben in diesen zentralen Bereichen der nationalen malawischen Entwicklungsstrategie beiträgt und sieht insbesondere die Rolle des politischen Dialogs positiv: Dieser habe

---

148 CABS 2010: 13

149 ebd.

150 OPM 2010: 37

151 ODI 2009a: 14

152 ODI 2009b: 3 und 5

153 CABS 2010: 4

154 ODI 2009b: 14

155 ebd.: 24

156 ebd.: 8 und 14

auch in schwierigen fiskalischen Situationen dazu beigetragen, dass die Ausgaben für die wesentlichen Bereiche der Entwicklungsstrategie nicht gekürzt wurden.<sup>157</sup> Zudem wird erwartet, dass nicht zuletzt die verbesserte Aufschlüsselung der ministeriellen Ausgaben und Aktivitäten nach Prioritäten der Entwicklungsstrategie in Folge der Reformen im öffentlichen Finanzwesen (vgl. Kap. 2.2.1) zu einer noch höheren Anpassung der Ausgaben an die wichtigsten Ziele führt<sup>158</sup> – hier zeigt sich, wie sich die unterschiedlichen Wirkungen der Budgethilfe gegenseitig verstärken und zu systemischen Verbesserungen führen können. Zusammenfassend hebt ODI hervor, dass die mit Geberhilfe erfolgte Erhöhung der öffentlichen Ausgaben sowie die Konzentration der Regierung auf besonders armutsrelevante Sektoren dazu beigetragen haben, die Armutsquote in Malawi in den vergangenen Jahren deutlich zu reduzieren (von 54 Prozent der Gesamtbevölkerung im Jahr 2000 auf 40 Prozent im Jahr 2008).<sup>159</sup>

Im **Gesundheitsbereich** ist Malawi eines der Länder, die in den vergangenen Jahren das im Jahr 2001 auf einem Gipfel der Afrikanischen Union im nigerianischen Abuja verabschiedete Ziel, 15 Prozent des nationalen Haushalts für Gesundheitsfürsorge bereitzustellen, erreicht haben bzw. nur knapp darunter lagen. Im Budget für das Finanzjahr 2009–10 flossen laut Malawi Health Equity Network (MHEN) 16 Prozent der Staatsausgaben in die allgemeine Gesundheitsfürsorge und die Bekämpfung von HIV/Aids. Im Finanzjahr 2010–11 waren es rund 13 Prozent, die Abuja-Marke wurde also nur knapp verfehlt.<sup>160</sup> Noch 1997 lag der Anteil der Gesundheitsausgaben an den malawischen Staatsausgaben bei lediglich 4,5 Prozent.<sup>161</sup> Zwischen 2005 und 2009 ist das Budget für Gesundheitsfürsorge pro Jahr um durchschnittlich 35 Prozent gestiegen.<sup>162</sup> Dennoch liegen die Jahres-Ausgaben pro Kopf bei nur 18 Dollar,<sup>163</sup> dies entspricht rund der Hälfte des von der WHO festgelegten Werts von 34 Dollar, der aus Sicht der Organisation notwendig ist, um für alle Menschen eine grundlegende Gesundheitsfürsorge bereitzustellen. In Malawi bestehen gute Chancen, das Millenniumsziel 4 zu erreichen, d. h. die Kindersterblichkeit bis 2015 um zwei Drittel im Vergleich zu 1990 zu senken. 1990 starben 234 von 1000 Kindern in den ersten fünf Lebensjahren, 2006 waren es 122. Auch die Sterberate bei Säuglingen sinkt deutlich.<sup>164</sup> Die Müttersterblichkeit sinkt zwar ebenfalls. Das Ziel, diese bis 2015 um drei Viertel zu senken (MDG 5), wird aber aller Voraussicht nach deutlich verfehlt.<sup>165</sup>

Großer Fortschritt ist bei der Beschäftigung von Krankenschwestern und -pflegern zu beobachten. Beispielsweise stieg ihre Anzahl im Zeitraum 2008 bis 2009 um 12 Prozent. Unter anderem ist dies darauf zurückzuführen, dass die ausgesprochen niedrigen Gehälter im Gesundheitswesen um über 50 Prozent angehoben wurden.<sup>166</sup> Dies hat mit dazu beigetragen, dass die Abwanderung von Gesundheitsfachkräften aus Malawi in andere Länder deutlich verringert werden konnte.<sup>167</sup>

Die Regierung Malawis treibt die Reform des Gesundheitswesens im Rahmen eines unter anderem von Deutschland unterstützten **sektorweiten Ansatzes (Sector-Wide Approach, SWAP)** voran. Über einzelne Projekte hinaus sollen mit dem SWAP strukturelle Hindernisse angegangen und die verschiedenen Geberaktivitäten im Bereich Gesundheitsfürsorge koordiniert und gebündelt werden. Alle beteiligten Akteure sind einer gemeinsamen, von der malawischen Regierung entwickelten Sektorstrategie verpflichtet. Die Gebermittel fließen in gemeinsame Töpfe für bestimmte gesundheitsbezogene Programme (*pooling*) oder direkt ins Budget des Ministeriums, auch Projekte können Teil des SWAP sein.

157 ODI 2009a: viii und 12

158 ODI 2009b: 11 und 13

159 Government of Malawi 2009: 3

160 MHEN 2009: 13 und MHEN 2010: 4

161 EQUINET 2008

162 ODI 2009b: 15

163 MHEN 2010: 4

164 Government of Malawi 2009: 16–17

165 ebd.: 19–20

166 Oxfam 2008: 20

167 ebd.

In den kommenden Jahren müssen die erzielten Fortschritte konsolidiert und ausgeweitet werden. Herausforderungen liegen in der Qualität der Gesundheitsdienste, einer weiteren Erhöhung der Ausgaben, z. B. für Medikamente und zur Umsetzung des *Essential Health Package (EHP)*, um der gesamten Bevölkerung eine gebührenfreie Gesundheitsfürsorge zu ermöglichen. Zudem bedarf es einer besseren Verteilung der Gelder, d. h. mehr Mittel müssen für die Versorgung und den Aufbau von Kapazitäten auf Distriktebene bereitgestellt werden.<sup>168</sup>

Insgesamt wird die Entwicklung im Gesundheitswesen Malawis im Rahmen des SWAP positiv bewertet.<sup>169</sup> Die Koordination und die Führung durch das malawische Gesundheitsministerium funktionieren gut. Damit hat der Gesundheits-SWAP Vorbildcharakter für andere Politikbereiche in Malawi. Beobachter weisen darauf hin, dass insbesondere die Entwicklung des EHP sowie die Erhöhung der zur Verfügung stehenden Gesundheitsfachkräfte mit vertikalen, d. h. auf die Bekämpfung bestimmter Krankheiten abzielenden Programmen, nicht möglich gewesen wären.<sup>170</sup> Die koordinierte Unterstützung durch die Geber spiele eine große Rolle dabei, die zeitnahe Durchführung von Reformprogrammen im Gesundheitsbereich zu sichern.<sup>171</sup> Im Umkehrschluss zeigt sich, dass eine Aussetzung der Gelder durch die Geber, wie im Jahr 2011 aufgrund der sich verschlechternden Menschenrechtsslage, zu gravierenden Problemen bei der Umsetzung der Gesundheitsprogramme, z. B. hinsichtlich der Bereitstellung von Medikamenten, führt.<sup>172</sup>

Für **Bildung** stellte die malawische Regierung im Finanzjahr 2010–11 rund 15 Prozent des Staatshaushalts zur Verfügung.<sup>173</sup> Im Finanzjahr 2011–12 ist ein Anstieg des Bildungsbudgets auf 18 Prozent zu verzeichnen.<sup>174</sup> Dies liegt deutlich über der im Jahr 2000 in Dakar für die afrikanischen Staaten festgelegten Wohlverhaltensmarke von 9 Prozent. Fortschritte zeigen sich in Form gestiegener Einschulungsraten; die Qualität des Unterrichts erweist sich jedoch weiterhin als unzureichend, insbesondere in ländlichen Gebieten (fehlende Klassenräume, Materialien und qualifizierte Lehrer/innen).<sup>175</sup>

Die bislang unbefriedigende Situation im Bildungssektor wird unter anderem auf eine fehlende Umsetzung von Sektorreformen infolge mangelhafter Management-Kapazitäten und unrealistischer Zielsetzungen aufgrund unvollständiger Bildungs-Statistiken zurückgeführt. Hier wird an einer Verbesserung gearbeitet. Außerdem bemüht sich die malawische Regierung, im Rahmen eines umfassenden Ausbildungsprogramms 4000 zusätzliche Lehrer/innen einzustellen und geeignete Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen.<sup>176</sup> Eine deutliche Verbesserung der Bildungssituation versprechen sich Regierung und die involvierten Geber, darunter Deutschland, durch den im Herbst 2010 eingeführten sektorweiten Ansatz, mit dem die Mängel koordiniert angegangen werden sollen.

In den **Agrarbereich** flossen 2010–11 rund 11 Prozent der Staatsausgaben.<sup>177</sup> Im Zeitraum zwischen 2006 und 2009 waren es, auch bedingt durch höhere Kosten für Düngemittel, durchschnittlich rund 16 Prozent.<sup>178</sup> Dies entspricht der – im Rahmen der von den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP) 2004 verabschiedeten Maputo-Erklärung eingegangenen – Verpflichtung, mindestens 10 Prozent des nationalen Budgets für den Agrarbereich aufzuwenden. Die Mittel für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung wurden

---

168 MHEN 2009: 3

169 CABS 2010: 23

170 Pearson 2010: 7

171 CABS 2010: 25

172 IRIN News 2011

173 Malawi MurphC 2011

174 The Malawi Democrat 2011

175 CABS 2010: 23

176 ebd.: 5 und 23

177 FANRPAN 2010

178 Government of Malawi 2010b: 21

zwischen 2005 und 2009 um durchschnittlich 22 Prozent bzw. 44 Prozent erhöht.<sup>179</sup> Eine Vergleichsstudie von *Action Aid* in den Ländern der Afrikanischen Union sieht Malawi in diesem Bereich in der Kategorie der *good performer*.<sup>180</sup> Die Ernährungssituation hat sich infolge der staatlichen Subventionierung von Düngemitteln und höheren Erträgen durch gute Ernten deutlich verbessert. Der Anteil der Menschen, die an Unterernährung leiden, ist von 24 Prozent der Gesamtbevölkerung im Jahr 1998 auf 15 Prozent im Jahr 2008 gefallen. Die malawische Regierung sieht daher gute Chancen, den Anteil der Hungernden an der Bevölkerung bis 2015 zu halbieren und damit ein Teilziel von MDG 1 zu erreichen. Eine zentrale Herausforderung besteht allerdings darin, die Ernährungssicherheit und die landwirtschaftliche Produktion auf ein nachhaltigeres Fundament zu stellen. Zum einen sind die Ausgaben für das Düngemittel-Programm sehr hoch. Es ist damit unklar, ob sie längerfristig auf dem bestehenden Niveau fortgeführt werden können. Außerdem bleibt die Verteilung landwirtschaftlicher Nutzfläche ein Problem, da viele Kleinbauern noch immer zu wenig Land besitzen, um darauf ausreichende Erträge zu erwirtschaften.<sup>181</sup>

Wie in Malawi, so ist auch in **Sambia** ein positiver Trend bei den Ausgaben für armutsrelevante Bereiche zu beobachten. SCANTEAM stellt fest, dass das sambische Staatsbudget in der vergangenen Dekade zunehmend armutsorientierter geworden sei, mit deutlichen Steigerungen in den Bereichen Bildung, Gesundheitsfürsorge und soziale Sicherheit. Diese Ausrichtung werde sich durch für den Landwirtschaftsbereich anvisierte Mittelsteigerungen weiter erhöhen.<sup>182</sup> Die Aufwüchse lagen über den durch Budgethilfe zusätzlich verfügbaren Mitteln, d. h. die sambische Regierung hat zusätzlich zu den externen auch in erweitertem Ausmaß einheimische Ressourcen bereitgestellt. Entsprechend ist der Anteil der sog. *pro-poor expenditures* am Gesamthaushalt deutlich gestiegen. Die jüngste im Auftrag der OECD durchgeführte Evaluation zur Budgethilfe in Sambia stellt zusammenfassend fest, dass das Instrument bezüglich ihrer Finanzierungsfunktion gute Ergebnisse erzielt habe.<sup>183</sup>

Die sambische Regierung hat seit 2005 die Mittel für den **Gesundheitsbereich** deutlich angehoben.<sup>184</sup> Im Jahr 2009 war Sambia eines von sechs afrikanischen Ländern, die das Abuja-Ziel erfüllten.<sup>185</sup> Aufgrund von Kürzungen im Gesundheitsbudget wurde das 15-Prozent-Ziel 2010 allerdings nicht erreicht.<sup>186</sup> Die Reduzierung des Budgets sei vor allem auf die Reduzierung von Hilfsgeldern im Zuge des zuvor aufgedeckten Korruptionsskandals zurückzuführen (vgl. Kap. 2.2.5).<sup>187</sup>

Die durch Budgethilfe beförderten Mittelserhöhungen der vergangenen Jahre haben dazu beigetragen, die Bereitstellung von Dienstleistungen zu verbessern, unter anderem durch eine adäquatere Ausstattung von Gesundheitseinrichtungen, eine höhere Verfügbarkeit von Medikamenten und die Einstellung von mehr Fachpersonal. Budgethilfe war des Weiteren förderlich hinsichtlich der Stärkung der Steuerungsfähigkeit der sambischen Regierung: „*In the health sector, budget support contributed to a more harmonized and coordinated approach, and strengthened ownership by making GRZ (Government of the Republic of Zambia) responsible for progress in the sector.*“<sup>188</sup> Diese Fortschritte hatten laut OECD-Evaluation einen positiven Einfluss auf die Reduzierung der Mütter- und Kindersterblichkeit sowie von Infektionskrankheiten wie Malaria und Tuberkulose.

---

179 ODI 2009b: 15

180 Action Aid 2009: 3

181 GRAIN 2010

182 SCANTEAM 2010: 1

183 DeKemp/Faust/Leiderer 2011: 14 und 16

184 ebd.: 17

185 Africa Public Health Alliance 15% + Campaign 2010

186 JCTR 2010

187 SCANTEAM 2010: 5

188 DeKemp/Faust/Leiderer 2011: 17

Nichtsdestotrotz steht das sambische Gesundheitssystem weiterhin vor gravierenden Problemen. Die Kinder- und Müttersterblichkeit ist noch immer hoch. Vor allem im ländlichen Bereich fehlen eine ausreichende Ausstattung der Gesundheitseinrichtungen und Medikamente. Außerdem mangelt es an Fachpersonal, unter anderem aufgrund der geringen Bezahlung und der Abwanderung in andere Länder oder den nicht-öffentlichen Sektor (z. B. Geberprogramme).<sup>189</sup> Ein wesentliches Problem sind die geringen Steuerungskapazitäten des sambischen Gesundheitsministeriums, oftmals wird für die Distrikte zu wenig Geld bereitgestellt, sodass weiterhin häufig Nutzungsgebühren – obwohl offiziell abgeschafft – für die Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen fällig werden, die jedoch insbesondere von der ärmsten Bevölkerung nicht geleistet werden können.<sup>190</sup> Die Steuerungsfähigkeit wird zusätzlich durch eine Vielzahl von Gesundheitsprojekten geschwächt. Diese werden – anders als Budgethilfe – zumeist in parallelen Strukturen außerhalb des Etats des Gesundheitsministeriums verwaltet und sind somit auch der parlamentarischen Kontrolle entzogen. Dies gilt beispielsweise für das US-amerikanische PEPFAR-Programm.<sup>191</sup>

Im Sektor **Landwirtschaft** hat Sambia die Vorgabe der Maputo-Erklärung – 10 Prozent des nationalen Budgets sollen in die Landwirtschaft fließen – in der Vergangenheit nicht erreicht.<sup>192</sup> Auch die Werte für 2010 und 2011 liegen mit 7 bzw. 6 Prozent deutlich unter der Vorgabe.<sup>193</sup> Es wird insbesondere bemängelt, dass zu wenige Gelder für die Ausweitung des Tierbestandes, die Förderung von anderen Pflanzen außer Mais sowie für Agrar-Forschung bereitgestellt werden.<sup>194</sup> Die relativ schwachen Planungs- und Managementstrukturen im Landwirtschaftsministerium gelten als einer der Gründe dafür, dass die Entwicklung der ländlichen Gebiete gering ist.<sup>195</sup> Budgethilfe wurde in den vergangenen Jahren seitens der sambischen Regierung insbesondere dafür genutzt, Subventionsprogramme für Düngemittel bereitzustellen.<sup>196</sup>

Für den **Bildungsbereich** stellte die sambische Regierung 2010 rund 20 Prozent und 2011 19 Prozent des Staatsbudgets bereit,<sup>197</sup> die in Dakar festgelegte Marke von mindestens 9 Prozent wird also weit übertroffen. In den vergangenen Jahren ist es gelungen, mehr Kindern, vor allem auch Mädchen, den Schulzugang zu ermöglichen. Die Einschulungsrate ist zwischen 1990 und 2006 von 80 auf 97 Prozent gestiegen, das Millenniumsziel 2, allen Kindern den Grundschulbesuch zu ermöglichen, ist also fast erreicht.<sup>198</sup> Zudem ist die Zahl der Kinder, die die Schule abschließen, im afrikanischen Vergleich hoch. Die Erfolge im Bildungsbereich sind unter anderen auf verbesserte Umsetzungsfähigkeiten im Bildungsministerium zurückzuführen. Eine der zentralen Maßnahmen war die Einführung eines gebührenfreien Schulbesuchs.<sup>199</sup> Zudem wurde deutlich mehr in Schulbücher und Klassenräume investiert, die Zahl der Lehrer/innen wurde signifikant erhöht.<sup>200</sup> Wesentliche Herausforderungen liegen weiterhin in der Qualität des Unterrichts.

Budgethilfe hat somit sowohl in Malawi als auch in Sambia zu einer deutlichen Ausweitung der Finanzierung von für die Armutreduzierung relevanten Sektoren geführt. Das KfW-Gutachten kommt im Hinblick auf die Finanzierung von sozialen Grunddiensten in den vier untersuchten Ländern (siehe unten) zu ähnlichen Ergebnissen. In der Zusammenfassung heißt es: „Die hohen diskretionären sowie vorhersehbaren Budgetressourcen und die zunehmende Ausrichtung der jährlichen Budgetallokationen an der nationalen

---

189 Civil Society Health Forum et al. 2011

190 ebd.

191 Der President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR) ist ein vom ehemaligen US-Präsidenten George W. Bush 2003 initiiertes Programm zur weltweiten Bekämpfung von HIV/AIDS.

192 Action Aid 2009: 3

193 UKZAMBIANS 2010

194 African Development Bank 2010a

195 Government of Zambia 2008: 2

196 DeKemp/Faust/Leiderer 2011: 18

197 UKZAMBIANS 2010

198 Government of Zambia 2008: 5

199 ebd.: 6

200 DeKemp/Faust/Leiderer 2011: 18

Armutsbekämpfungsstrategie haben (...) zu einem substantiellen Anstieg der Ausgaben in den armutsrelevanten Sektoren geführt. Gemeinsam ist den Ländern die starke Betonung auf Ausgaben für Bildung und Gesundheit, die teilweise mit konkreten Zielvorgaben versehen sind und einen Großteil der armutsrelevanten Staatsausgaben ausmachen (sollen).“<sup>201</sup>

So verpflichtete sich beispielsweise die Regierung von **Mosambik**, 65 Prozent des Staatshaushalts für prioritäre, weil besonders armutsrelevante Sektoren aufzuwenden (Bildung, Gesundheitsfürsorge, Straßen, Wasser, Landwirtschaft und innere Sicherheit). 50 Prozent dieser Ausgaben sollen in den Bereichen Bildung und Gesundheit getätigt werden. In den letzten Jahren wurden die Zielmarken fast immer erreicht, vor allem der Bildungssektor hat davon profitiert. Sein Anteil an den Staatsausgaben ist von 20 Prozent in 2005 auf 24 Prozent in 2008 gestiegen, was mehr als einer Verdoppelung des Volumens in nur drei Jahren entspricht. Auch die ohnehin vergleichsweise hohen Ausgaben im Gesundheitssektor wurden absolut erhöht. Dies trug mit dazu bei, dass die vereinbarten Ziele hinsichtlich der Mütter- und Kindersterblichkeit mehrheitlich erreicht wurden.<sup>202</sup>

Auch **Tansania** werden bemerkenswerte Anstrengungen bei der Armutsbekämpfung bescheinigt. Die entsprechenden Budgetallokationen stiegen von 36 Prozent in 1999/2000 auf 52 Prozent in 2007/08. Massiv gestiegen sind vor allem die Ausgaben für Bildung, die sich seit 1999/2000 verfünffacht haben und in 2007/08 etwa ein Drittel der armutsrelevanten und 20 Prozent der Gesamtausgaben ausmachten. Einen ebenso starken Ausgabenanstieg konnte der Gesundheitssektor verzeichnen, dessen Ausgabenvolumen seit 1999/2000 um das Fünffache gestiegen ist und der im Fiskaljahr 2007 10 Prozent am Gesamtausgabenvolumen betrug. Dies schlägt sich insbesondere in steigenden Einschulungs- und sinkenden Abbruchraten im Primar- und Sekundarbereich sowie positiven Trends im Gesundheitsbereich nieder.<sup>203</sup>

Ähnliches wird für **Burkina Faso** gemeldet, das eine überproportionale Anhebung der Ausgaben für besonders armutsrelevante Sektoren vorweisen kann. Die höchsten Steigerungen erfuhren die Bereiche Gesundheit und Grundbildung. In **Ghana** haben sich die armutsorientierten Staatsausgaben seit 2004 fast verdreifacht. Davon entfallen etwa zwei Drittel auf den Bildungs- und ein Drittel auf den Gesundheitssektor. So stieg die Einschulungsrate der Sechs- bis Elfjährigen allein zwischen 2004/05 bis 2005/06 um ganze 20 Prozentpunkte und lag in 2006/07 bei 90 Prozent aller Schüler/innen im Primarschulalter. Dabei betreute ein Lehrer durchschnittlich nur etwa 35 Schüler/innen. Von den Errungenschaften im Bildungssektor profitieren besonders die benachteiligten Bevölkerungsgruppen, wie die Angleichung der Einschulungsquoten in städtischen und ländlichen Gebieten sowie von Jungen und Mädchen zeigt. Hingegen sind die Ergebnisse im Gesundheitssektor ernüchternd. Steigende Budgeteinstellungen und -ausgaben haben bislang nur geringe Auswirkungen auf Zielgruppenebene, was nach Einschätzung von Sektorexperten an der Fragmentierung des Gesundheitsbudgets, der mangelnden staatlichen Kontrolle über die Gehaltsausgaben und an steigenden administrativen Kosten liegt.<sup>204</sup>

**Die zuletzt genannten Anmerkungen machen zweierlei deutlich: Fortschritte lassen sich erzielen, wenn**

- **investiert wird und**
- **die Strukturen stimmen.**

Gelegentlich wird eingewandt, dass durch eine Fokussierung auf Investitionen in den für Armutsbekämpfung wichtigen Bereichen der sozialen Grunddienste die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes und

---

201 KfW Entwicklungsbank 2009b: iii

202 ebd.: 8

203 ebd.: 15f

204 ebd.: 22f und 30

der Aufbau von Privatwirtschaft und „ökonomischen Muskeln“ vernachlässigt werden. Dabei wird jedoch die hohe Bedeutung von Bildung und Gesundheitsfürsorge für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Menschen zu wenig gewürdigt.

### 2.3.3 Zwischenfazit

- Die **Vorhersehbarkeit der Mittelzuflüsse** – und damit die Möglichkeiten auf Partnerseite, Maßnahmen längerfristig zu planen – ist bei Budgethilfeszahlungen in der Regel besser als bei anderen Instrumenten der EZ-Finanzierung. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Gebern kann es aber zu Auszahlungsverzögerungen oder -ausfällen kommen. Jedoch bieten die mit der Vergabe von Budgethilfe verbundenen Verfahren und Dialoge Hebel, um auftretende Probleme zu erörtern und gegebenenfalls zu lösen.
- In allen untersuchten Ländern konnten **substanzielle Steigerungen der Mittelallokation für Sektoren, die für die Armutsbekämpfung relevant sind**, wie z. B. Bildung, Gesundheitsfürsorge und Landwirtschaft beobachtet werden. **Ein enger Zusammenhang der Vergabe von Budgethilfe und höheren Ausgaben in diesen Bereichen erscheint daher offensichtlich.** Künftig gilt es, auch die Qualität der Versorgung und Dienstleistungen stärker zu beachten. Budgethilfe muss daher weiterhin dazu beitragen, dass Investitionen in die zentralen Bereiche der Armutsbekämpfung fließen und zugleich die Systeme in diesen Sektoren, z. B. im Gesundheits- und Bildungsbereich, strukturell gestärkt werden.

### 3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

**Budgethilfe zeigt Wirkung.** Die Wirkung lässt sich zwar eher selten allein auf Budgethilfe zurückführen, da sie in der Regel Ergebnis multipler Einflussfaktoren ist. **Aber es gibt plausible positive Korrelationen und klare Indizien dafür, dass Budgethilfe positiven Einfluss auf die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit, die Verbesserung der Regierungsführung und die Finanzierung von armutsmindernden Sektoren ausübt.** Dies spricht für eine konsequente Ausdehnung dieser EZ-Modalität und nicht für ein Zurückfahren.

#### 1. Das Effektivitäts- und Effizienz-Ziel:

##### **Budgethilfe trägt zu einer systematischeren und ergebnisorientierteren EZ bei**

Gute Fortschritte sind hinsichtlich der **Anpassung der Geber an nationale Strategien der Armutsbekämpfung** und den Haushaltsprozess erzielt worden. Mit der Festlegung klarer Ergebnis-Indikatoren und deren kontinuierlicher Überprüfung entspricht Budgethilfe in hohem Maß den Anforderungen an eine stärker an Resultaten orientierten Entwicklungszusammenarbeit. In allen Budgethilfeländern werden Entwicklungsfortschritte, entsprechend zwischen der Partnerregierung und den Gebern vereinbarter Indikatoren, ein- bis zweimal im Jahr überprüft.

**Harmonisierung und Koordination unter den Gebern** haben sich deutlich verbessert, auch wenn in vielen Fällen positionale Gegensätze zwischen einzelnen Gebern fortbestehen und nicht immer ein hinreichender Konsens über die Bedeutung der mit Budgethilfe verknüpften strategischen Ziele besteht, was ein gemeinschaftliches Handeln behindert. Dies gilt insbesondere für die Frage, wie sehr Budgethilfe nicht nur ein Finanzierungsinstrument, sondern auch ein Mittel zur Förderung von guter Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit in den Partnerländern sein soll.

Budgethilfe gilt als das am besten geeignete Instrument zur **Beförderung des politischen Dialogs zwischen Gebern und Partnerregierungen** und trägt wesentlich dazu bei, die EZ insgesamt politischer zu machen. Sie besteht nicht aus Einzelmaßnahmen, sondern ist systemisch angelegt. Es geht nicht mehr so sehr um die Steuerung von Maßnahmen im Einzelnen und um Mikromanagement, sondern um Steuerung durch die Beeinflussung von Rahmenbedingungen. Budgethilfe und die damit verbundenen Interaktionen und Dialoge zwischen Gebern und Partnern geben Anreize für längerfristige und komplexe Reformprozesse. Damit bringt sie qualitativ mehr als die zumeist auf Einzelmaßnahmen abzielende bilaterale Projektzusammenarbeit.

Jedoch darf der Politikdialog in Fällen, bei denen es um grundlegende innenpolitische Fragen eines Landes geht, nicht überschätzt werden. Das macht nicht zuletzt die Entwicklung in Malawi deutlich, wo es im vergangenen Jahr zu einer Verschlechterung der Menschenrechtslage gekommen ist. Mit dem Amtsantritt der Frauenrechtlerin Joyce Banda als Nachfolgerin des bisherigen Präsidenten Bingu wa Mutharika im April 2012 verbindet sich die Erwartung, dass sich die Situation nun wieder verbessert.

Trotz dieser Einschränkungen hat der Politikdialog eine wichtige Funktion als Plattform der Erörterung von Problemen und strittiger Fragen zwischen Gebern und Partnerregierungen und trägt hier oftmals zu konstruktiven Lösungen bei.

#### 2. Das Governance-Ziel: Budgethilfe verstärkt institutionelle Reformansätze

Bei der Regierungsführung in den Partnerländern lassen sich **Fortschritte insbesondere im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements** nachweisen, unter anderem durch die Verbesserung der Verwaltungs-

systeme und den Aufbau von Rechnungshöfen, aber auch in so kontroversen Feldern wie öffentliches Beschaffungswesen und Korruptionsbekämpfung.

Die Politikgestaltung über das Budget hat sich von einer exklusiven Veranstaltung der Regierungen zu einem transparenteren Prozess entwickelt, der andere Akteure mit einbezieht. Dadurch dass die Budgethilfe in den Staatshaushalt fließt und dort der parlamentarischen Kontrolle unterliegt, bietet sie prinzipiell – anders als die klassische Projektzusammenarbeit – **erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten für Parlamente und Zivilgesellschaft** oder schafft diese überhaupt erst.

Die von Budgethilfe-Prozessen angestoßenen und unterstützten Reformen haben somit zu einer **Stärkung der demokratischen Rechenschaftspflicht der Regierungen in den Partnerländern** beigetragen. Dennoch wird zu Recht kritisiert, dass die externe Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber den Budgethilfegebern stärker ausgeprägt ist als die interne Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament und der Bevölkerung. Akteure und Instrumente der landesinternen Rechenschaftslegung und Kontrolle, wie Parlamentarier/innen und zivilgesellschaftliche Organisationen, werden bislang nur unzureichend in Budgethilfe-Prozesse einbezogen und gefördert.

Gerade hinsichtlich der **Kontrollmöglichkeiten der Parlamente** bestehen oft beträchtliche **Defizite**. Dass sie ihre Rolle als wichtiges Kontrollorgan der Regierung trotz einzelner positiver Veränderungen nicht wirkungsvoll genug ausfüllen und bislang nicht ausreichend in Budgethilfe-Prozesse miteinbezogen werden, spricht aber nicht gegen die Budgethilfe. Vielmehr leitet sich hieraus die Forderung an die Geber ab, diesem Problem größere Aufmerksamkeit zu schenken. Dies geschieht jedoch noch nicht hinreichend und systematisch genug.

Der **Einbeziehung der Zivilgesellschaft** in Budgethilfe-Prozesse wird zwar neuerdings vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt, sie findet bislang jedoch nur in Ansätzen statt, obwohl in allen untersuchten Ländern Organisationen bestehen, die sich mit Fragen der Mittelverwendung auseinandersetzen und dazu Lobbyarbeit durchführen. Es gilt, diese Einbeziehung konsequent anzustreben und auszubauen. Die Arbeit von den Haushaltsprozess begleitenden NRO ist mit vielen Handicaps belastet und bedarf der Unterstützung, nicht zuletzt in Form einer dauerhaften und ausreichenden unabhängigen Finanzierung. Dem Zusammenspiel aller an der landesinternen Kontrolle beteiligten Akteure muss verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Die Wirtschaftsentwicklung in den betreffenden Ländern sowie die Unterstützung der Gebergemeinschaft bei der Reform der öffentlichen Finanzverwaltung und der Steuersysteme haben zu teilweise kräftigen **Steigerungen der Steuereinnahmen** und einer signifikanten Verbreiterung der eigenen finanziellen Ressourcenbasis geführt. Die Sorge, dass der verstärkte Zufluss externer Mittel, insbesondere auch der Budgethilfe, die Eigenanstrengungen der Partnerländer beeinträchtigt, ist daher unbegründet.

### **3. Das Finanzierungs-Ziel: Durch Budgethilfe steht mehr Geld für Armutsbekämpfung zur Verfügung**

Die **Vorhersehbarkeit der Mittelzuflüsse** – und damit die Möglichkeiten auf Partnerseite, Maßnahmen längerfristig zu planen – ist bei Budgethilfezahlungen in der Regel besser als bei anderen Instrumenten der EZ-Finanzierung. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Gebern kann es aber zu Auszahlungsverzögerungen oder -ausfällen kommen. Jedoch bieten die mit der Vergabe von Budgethilfe verbundenen Verfahren und Dialoge Hebel, um auftretende Probleme zu erörtern und gegebenenfalls zu lösen.

In allen untersuchten Ländern konnten **substanzielle Steigerungen der Mittelallokation für Sektoren, die für die Armutsbekämpfung relevant sind**, wie z. B. Bildung, Gesundheitsfürsorge und Landwirtschaft, beobachtet werden. Ein enger Zusammenhang der Vergabe von Budgethilfe und höheren Ausgaben in diesen Bereichen erscheint daher offensichtlich. Künftig gilt es, auch die Qualität der Versorgung und Dienstleistungen stärker zu beachten. Budgethilfe muss daher weiterhin dazu beitragen, dass Investitionen in die zentralen Bereiche der Armutsbekämpfung fließen und zugleich die Systeme in diesen Sektoren, z. B. im Gesundheits- und Bildungsbereich und beim Aufbau sozialer Sicherungssysteme, strukturell gestärkt werden.

Auf der Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse kommt Oxfam Deutschland zu folgenden Empfehlungen an die deutsche EZ:

### 1. Mehr in Budgethilfe investieren:

Die Bundesregierung sollte ihren Partnerländern substanzielle Teile ihrer Entwicklungsbudgets in Form von allgemeiner oder sektoraler Budgethilfe, z. B. für Bildung und Gesundheitsfürsorge und zum Aufbau sozialer Sicherungssysteme, bereitstellen. Insbesondere afrikanische Länder gilt es zu unterstützen.

Die deutsche EZ nutzt das Instrument bislang zu wenig. Die bisher gemachten Erfahrungen begründen nicht den restriktiven Umgang mit dieser Form der Entwicklungsfinanzierung. Sie sollte den Umfang der Budgethilfe ausweiten. Dazu zählt, insbesondere in Ländern, in denen Deutschland bereits Budgethilfe vergibt, den eigenen Beitrag zu erhöhen. Um die Vorhersehbarkeit der Mittelflüsse und damit die Planbarkeit von Maßnahmen auf Seiten der Partnerregierungen zu erhöhen, sollten Budgethilfe-Zusagen über einen Zeitraum von drei Jahren erfolgen, und nicht nur über maximal zwei Jahre, wie derzeit in der deutschen EZ praktiziert.

### 2. Die Einstiegskriterien für Budgethilfe flexibel gestalten:

Budgethilfe sollte in Ländern Anwendung finden, die der Armutsbekämpfung verpflichtet sind und die Menschenrechte achten, über taugliche Systeme der Finanzverwaltung verfügen und diese kontinuierlich ausbauen, und deren Regierungen die Bürger/innen über ihre Budgetplanung und Ausgabenpolitik informieren sowie entschlossen sind, die Instrumente der landesinternen Kontrolle und Rechenschaftslegung zu stärken.

Entscheidend ist, dass diese Auswahlkriterien flexibel, d. h. fall- und kontextbezogen angewandt, und nicht statisch als ultimative und damit weitestgehend bereits erfüllte Einstiegskriterien für die Vergabe von Budgethilfe verstanden werden. Es geht vielmehr darum, Prozesse und Trends zu beobachten und durch die Vergabe von Budgethilfe Raum und Anreize für die weitere positive Entwicklung des Regierungshandelns im Partnerland zu schaffen.

Die deutsche EZ hat im Vergleich zu anderen Gebern, wie z. B. der EU-Kommission, sehr strikte Einstiegskriterien für die Vergabe von Budgethilfe gesetzt. Sie sollte bei der Vergabe zukünftig auch verstärkt den Einstieg in Budgethilfe in Ländern in Betracht ziehen, die möglicherweise die Einstiegskriterien noch nicht in vollem Umfang erfüllen, jedoch eine erfolgversprechende Entwicklung aufweisen.

### **3. Konditionen an Erfolge in der Armutsbekämpfung und bei der Rechenschaftslegung knüpfen:**

Es ist richtig, die Auszahlung von Budgethilfe an spezifische Konditionen zu knüpfen. Diese sollten sich aus nationalen Armutsbekämpfungs- und Sektorstrategien ableiten und müssen im gegenseitigen Einvernehmen vereinbart werden. Die von der Partnerregierung zu erfüllenden Konditionen sollten einer zielgenauen Mittelverwendung und einem ergebnisorientierten Ressourcenmanagement dienen. Sie müssen daher insbesondere Verbesserungen bei der Armutsbekämpfung und der Rechenschaftslegung, insbesondere in sozialen Sektoren wie Gesundheitsfürsorge und Bildung widerspiegeln.

### **4. Bei Einschränkungen der Budgethilfe die Auswirkungen auf die armen Bevölkerungsschichten in Betracht ziehen:**

Im Fall schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen und Abweichungen von den gegenseitig vereinbarten Zielvorgaben ist es legitim, dass Geber die Budgethilfe zeitweise aussetzen, kürzen oder gänzlich einstellen. Entsprechende Entscheidungen sollten von den Gebern fallweise und in einem koordinierten, transparenten und partizipativen Verfahren vorgenommen werden, das den Partnerländern die Möglichkeit belässt, die kritisierten Zustände innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu ändern. Alle Geberentscheidungen müssen immer unter Berücksichtigung des langfristigen Interesses der in Armut lebenden Bevölkerung getroffen werden. Budgethilfe-Kürzungen sollten so erfolgen, dass negative Auswirkungen auf das Leben der in Armut lebenden Bevölkerung vermieden werden oder so gering wie möglich ausfallen.

### **5. Die Einbeziehung von Parlamenten und Zivilgesellschaft in den Budgethilfe-Prozess konsequent ausweiten:**

Zur Verbesserung der Rechenschaftspflicht in den Partnerländern ist, neben der weiteren Stärkung von Rechnungshöfen und anderer staatlicher Überprüfungsmechanismen, die qualifizierte Einbeziehung von Parlamenten und Zivilgesellschaft in Budgethilfe-Prozesse durch regelmäßige und formalisierte Konsultationen und Mitsprache unerlässlich.

Wo immer möglich, sollte die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Kräfte in Budgethilfe-Prozesse in systematischer und institutionalisierter Form angestrebt werden. Dazu bedarf es einer größeren Transparenz und besseren Informationspolitik seitens der Geber und der Partnerländer. Relevante Informationen sind umfassend, rechtzeitig und benutzerfreundlich verfügbar zu machen.

Viele Geber – so auch die deutsche EZ – haben noch keine systematischen Ansätze zur Förderung von Parlamentarier/innen und zivilgesellschaftlichen Gruppen im Haushaltsprozess entwickelt. Nicht zuletzt im Hinblick auf Letztere ist es dringend erforderlich, die Kapazitäten und das *Know-how* zur Begleitung des Haushaltsverfahrens und der Budgetkontrolle auf allen Ebenen systematisch zu stärken und dafür eine dauerhafte, unabhängige Finanzierungsgrundlage, z. B. in Form einer Gemeinschaftsfinanzierung durch die Geber zu schaffen. Jede Vergabe von Budgethilfe sollte künftig eine Komponente zur Stärkung zivilgesellschaftlicher und parlamentarischer Akteure beinhalten.

Auch für die deutsche EZ gilt: Die wenigen Fördermaßnahmen müssen ausgebaut und verstetigt werden. Ein koordiniertes Vorgehen der deutschen EZ-Akteure (z. B. Durchführungsorganisationen, politische Stiftungen) ist dringend geboten. Die bisherige Praxis, nebeneinander zu agieren, muss beendet werden.

## Literaturverzeichnis

### **Action Aid 2009:**

Five Out of Ten? Assessing Progress Towards the AU's 10% Budget Target for Agriculture. June 2009, [www.actionaid.org/sites/files/actionaid/assessing\\_progress\\_towards\\_the\\_au\\_10percent\\_budget\\_target\\_for\\_agriculture\\_june\\_2010.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/assessing_progress_towards_the_au_10percent_budget_target_for_agriculture_june_2010.pdf)

### **Action for Global Health 2009**

Zambia Case Study: Aid Effectiveness in the Health Sector. Author: Javier Pereira. September 2009, [www.actionforglobalhealth.eu/fileadmin/user\\_upload/doc\\_library/AE\\_Zambia\\_Case\\_Study\\_Final\\_version.pdf](http://www.actionforglobalhealth.eu/fileadmin/user_upload/doc_library/AE_Zambia_Case_Study_Final_version.pdf)

### **Africa Public Health Alliance 15% + Campaign 2010:**

2010 Africa Health Financing Scorecard, <http://resultsuk.files.wordpress.com/2010/05/mdgs-africa-health-financing-scorecard-wha-summary-draft-april-may-2010.pdf>

### **African Development Bank 2009:**

Programme: Poverty Reduction Support Grant (PRSG I). Country: Malawi. Appraisal Report, Final Draft. 19 January 2009, <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/AR%20Malar%20En.pdf>

### **African Development Bank 2010a:**

Zambia: Proposal for an ADF loan of UA 31.9 million to finance the Third Poverty Reduction budget Support (PRBS III). Revised Version, [www.AfDB.org/fileadmin/uploads/AfDB/Documents/Project-and-Operations/ZAMBIA%20-%20PRBS%20I%20-%20REV.pdf](http://www.AfDB.org/fileadmin/uploads/AfDB/Documents/Project-and-Operations/ZAMBIA%20-%20PRBS%20I%20-%20REV.pdf)

### **African Development Bank 2010b:**

Malawi Budget Support Review. 24 March 2010, <http://www.afdb.org/en/news-and-events/article/malawi-budget-support-review-6471/>

### **African Economic Outlook 2011a:**

Malawi. Paris, [www.africaneconomicoutlook.org/en/countries/southern-africa/malawi](http://www.africaneconomicoutlook.org/en/countries/southern-africa/malawi)

### **African Economic Outlook 2011b:**

Zambia. Paris, [www.africaneconomicoutlook.org/en/countries/southern-africa/zambia](http://www.africaneconomicoutlook.org/en/countries/southern-africa/zambia)

### **African Economic Outlook 2011c:**

Ghana. Paris, <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/countries/west-africa/ghana/>

### **AwZ (Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) 2007:**

Öffentliche Anhörung zum Thema Chancen, Risiken und Perspektiven von Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit. Kurzprotokoll. Berlin, 7. November 2007, [http://www.karin-kortmann.de/downloads/themen\\_budgethilfe/03\\_Protokoll.pdf](http://www.karin-kortmann.de/downloads/themen_budgethilfe/03_Protokoll.pdf)

### **BBC News Africa 2010:**

Malawi pardons jailed gay couple. 29 May 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/10190653>

### **BBC News 2011:**

Malawi riots erupt in Lilongwe and Mzuzu. 20 July 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-14217148>

**Beerfeltz, Hans-Jürgen 2011:**

Interview in ZENITH Zeitschrift für den Orient, online-Ausgabe vom 25. Mai 2011,  
<http://www.zenithonline.de/nc/deutsch/search/>

**Bizcommunity.com 2011:**

Malawi: Mass demonstration against Amended Media Law. By Gregory Gondwe, 18 July 2011,  
<http://www.bizcommunity.com/Article/129/466/61784.html>

**Bloomberg 2011:**

Mozambique Tax Revenue Highest Since Independence, Noticias Says, 7 January 2011,  
<http://www.bloomberg.com/news/2011-01-07/mozambique-tax-revenue-highest-since-independence-noticias-says.html>

**Briancon, Cyrille / Lightfood, Chris 2009:**

Malawi: Impact of the Economic Crisis. 30 October 2009

**BMZ 2008:**

Die deutsche Budgethilfe. Ein Beitrag zur Stärkung von Wirksamkeit und Eigenverantwortung in der EZ. Bonn, Dezember 2008, [http://www.karin-kortmann.de/downloads/themen\\_budgethilfe/Budgethilfe.pdf](http://www.karin-kortmann.de/downloads/themen_budgethilfe/Budgethilfe.pdf)

**Bundesrechnungshof 2008:**

Bericht des Bundesrechnungshofs an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Thema: „Budgethilfe im Rahmen der bilateralen EZ“. Potsdam, 27. Februar 2008.

**CABS (Common Approach to Budget Support) 2010:**

March 2010 Review. Aide Memoire. Lilongwe, May 2010, [www.norad.no/en/Thematic+areas/Macroeconomics+and+public+administration/Budget+support/Budget+Support+to+Malawi.124432.cms](http://www.norad.no/en/Thematic+areas/Macroeconomics+and+public+administration/Budget+support/Budget+Support+to+Malawi.124432.cms)

**CDU / CSU und SPD 2005:**

Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, <http://www.cducsu.de/upload/koavertrag0509.pdf>

**CDU / CSU und FDP 2009:**

Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP, 26. Oktober 2009, <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>

**CIA Factbook 2011:**

Zambia Economy, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/za.html>

**Civil Society Health Forum et al. 2011:**

Making Free Health Care Work For All Zambians: Will The Election Deliver? Lusaka, August 2011, <http://www.fairplayforafrica.org/pdf/zambiahealthcareforweb.pdf>

**DeKemp, Antonie/Faust, Jörg/ Leiderer, Stefan 2011:**

Between high expectations and reality: An evaluation of budget support in Zambia (2005-2010). Synthesis report, <http://www.oecd.org/dataoecd/25/31/49210553.pdf>

**DIE (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) 2007:**

Public Financial Management als Beitrag zu Good Financial Governance. Discussion Paper 10/2007. Autoren: Stefan Leiderer / Peter Wolff. Bonn, [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK\\_contentByKey\)/ADMR-7BRHU6/\\$FILE/10-2007.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ADMR-7BRHU6/$FILE/10-2007.pdf)

**DIE 2011a:**

Was hat die Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit gebracht? Ergebnisse der internationalen Evaluierung und Schlussfolgerungen für die deutsche EZ. Autor: Dr. Guido Ashoff. Analysen und Stellungnahmen 16 / 2011, [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK\\_contentByKey%29/ANES-8NVBUW?Open](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-8NVBUW?Open)

**DIE 2011b:**

Multi-Donor Budget Support: Only Halfway to Effective Coordination. Authors: Dr. Jörg Faust, Svea Koch, Stefan Leiderer. Briefing Paper 8/2011, [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK\\_contentByKey\)/ANES-8JNHMW/\\$FILE/BP%208.2011.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-8JNHMW/$FILE/BP%208.2011.pdf)

**ECDPM 2011:**

Support to domestic accountability in developing countries. Taking stock of the approaches and experiences of German development cooperation. Maastricht, [http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/34426204F7FA31CC125792E0043EA29?OpenDocument](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/34426204F7FA31CC125792E0043EA29?OpenDocument)

**EED (Evangelischer Entwicklungsdienst) 2011:**

Civil Society, Aid Effectiveness and Enabling Environment. Political Space of Civil Society Organisations in Africa: The Cases of Burkina Faso, Ghana and Zambia. Bonn, [http://www.eed.de//fix/files/doc/110531\\_Analyse%2024\\_Aid\\_Effectiveness\\_en\\_final.pdf](http://www.eed.de//fix/files/doc/110531_Analyse%2024_Aid_Effectiveness_en_final.pdf)

**EQUINET (Regional Network for Equity in Health in East and Southern Africa) 2008:**

Meeting the promise: Progress on the Abuja commitment of 15% government fund to health. Policy Series No. 20. Harare, [www.ansa-africa.net/uploads/documents/publications/Equinet\\_Abuja\\_2008.pdf](http://www.ansa-africa.net/uploads/documents/publications/Equinet_Abuja_2008.pdf)

**Erdmann, Gero 2007:**

Demokratie in Afrika, in: GIGA Focus 10 (2007) 1; [http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf\\_afrika\\_0710.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_afrika_0710.pdf)

**Europäische Kommission 2008:**

Die allgemeine Budgethilfe. Eine Frage des gegenseitigen Vertrauens, Brüssel, [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/LM\\_budget\\_support\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/LM_budget_support_de.pdf)

**European Commission 2011:**

Engaging Non-State Actors in New Aid Modalities. For better development outcomes an governance. January 2011, <http://capacity4dev.ec.europa.eu/article/engaging-non-states-actors-new-aid-modalities>

**European Parliament 2010:**

Monitoring Budget Support in Developing Countries. A comparative analysis of national control mechanisms. Authors: Svea Koch, Dr. Pedro Morazán, Brussels 2010; <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=33376#search=%20Monitoring%20Budget%20Su>

**FANRPAN (Food, Agriculture and Natural Resources Policy Analysis Network) 2010:**

Malawi Hopes to Boost Agriculture with CAADP. By Aubrey Mchulu, Windhoek, 3 September 2010, <http://dialogue2010.fanrpan.org/node/180>

**Foerster, Andreas 2009:**

Langer Atem nötig. In: E+Z, Jahrgang 50. Nr. 10/2009. Frankfurt/Main, [www.inwent.org/ez/articles/158534/index.de.shtml](http://www.inwent.org/ez/articles/158534/index.de.shtml)

**Government of Malawi 2009:**

2009 Malawi Millennium Development Goals Report. Lilongwe, [www.undp.org.mw/images/publications\\_and\\_reports/mdgs/MDGs2009.doc](http://www.undp.org.mw/images/publications_and_reports/mdgs/MDGs2009.doc)

**Government of Malawi 2010a:**

Malawi Aid Atlas (Financial Year 2008 /09), Lilongwe, 15 January 2010, [http://www.aideffectiveness.org/media/k2/attachments/Atlas\\_Finalle\\_1.pdf](http://www.aideffectiveness.org/media/k2/attachments/Atlas_Finalle_1.pdf)

**Government of Malawi 2010b:**

The Agriculture Sector Wide Approach (ASWAp). Malawi's prioritised and harmonised Agricultural development Agenda. Lilongwe, <http://www.nepad-caadp.net/pdf/Investment%20plan%20-%20Malawi.pdf>

**Government of Zambia 2008:**

Zambia Millennium Development Goals Progress Report 2008. Lusaka, [www.undp.org.zm/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5:mdgs-progress-reports&catid=3:publications&Itemid=5](http://www.undp.org.zm/index.php?option=com_content&view=article&id=5:mdgs-progress-reports&catid=3:publications&Itemid=5)

**GRAIN 2010:**

Unravelling the Miracle of Malawi's Green Revolution. January 2010, <http://www.grain.org/seedling/?id=665>

**Herfkens, Evelyne 2011:**

Enhancing the Millennium Development Goals: Reducing Inequalities and Improving Coherence through Social Protection Floors. Background paper prepared for the Social Protection Floor Advisory Group, <http://www.ilo.org/public/english/protection/spfag/download/background/sfp-mdg.pdf>

**IBP (International Budget Partnership) 2011:**

Open Budgets Transform Lives. The Open Budget Survey 2010. Washington D.C., <http://pcij.org/resources/Final-English-OBI-Report.pdf>

**IDD (international Development Department) et al. 2006:**

Evaluation of General Budget support: Synthesis Report. A joint Evaluation Report 1994 – 2004, May 2006, <http://www.oecd.org/dataoecd/25/43/37426676.pdf>

**IMF (International Monetary Fund) 2011:**

World Economic Outlook April 2011. Washington, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/pdf/text.pdf>

**IRIN News 2011:**

Malawi: UK Aid Cuts Hit Healthcare. 6 June 2011, <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=92877>

**JCTR (Jesus Centre for Theological Reflection) 2010:**

Press Release Zambia Budget 2010. Lusaka,

<http://www.zambian-economist.com/2009/10/jctr-press-release-zambia-budget-2010.html>

**KfW Entwicklungsbank 2009a:**

PBA-Glossar – Begrifflichkeiten rund um Programmbasierte Ansätze (PBA) und Aid Effectiveness, Frankfurt, August 2009, [http://www.kfwentwicklungsbank.de/DE\\_Home/Sektoren/Programmorientierte\\_Gemeinschaftsfinanzierung/Engagement\\_derKfW\\_Entwicklungsbank/BMZ\\_PBA\\_Glossar.pdf](http://www.kfwentwicklungsbank.de/DE_Home/Sektoren/Programmorientierte_Gemeinschaftsfinanzierung/Engagement_derKfW_Entwicklungsbank/BMZ_PBA_Glossar.pdf)

**KfW Entwicklungsbank 2009b:**

Erste Ergebnisse der Budgethilfe in ausgewählten Ländern. Gutachten im Auftrag der KfW-Entwicklungsbank. Autorin Petra Schmidt. Frankfurt, Oktober 2009,

[http://www.kfw-entwicklungsbank.de/ebank/DE\\_Home/Themen/Programmorientierte\\_Gemeinschaftsfinanzierung/09-10-16\\_KfW\\_-\\_Schmidt\\_Ergebnisse\\_der\\_Budgethilfe\\_Endfassung.pdf](http://www.kfw-entwicklungsbank.de/ebank/DE_Home/Themen/Programmorientierte_Gemeinschaftsfinanzierung/09-10-16_KfW_-_Schmidt_Ergebnisse_der_Budgethilfe_Endfassung.pdf)

**Leiderer, Stefan 2008:**

Mehrjahreszusagen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Entwicklungspolitische Begründung und Rahmenbedingungen für eine Ausweitung mehrjähriger Zusagen von EZ-Mitteln. Unveröffentlichte Analyse für Oxfam Deutschland. Bonn, 5. Februar 2008

**Malawi MurphC 2011:**

Education, <https://sites.google.com/site/malawimurphc/education>

**Malawi Today 2011:**

Mutharika Postpones Local Government Elections To 2014, 24 May,

<http://www.malawitoday.com/content/mutharika-postpones-local-government-elections-2014>

**Messner, Dirk 2008:**

Paris Agenda und Budgethilfe: Chancen und Herausforderungen, Bonn, Juni 2008.

**MHEN (Malawi Health Equity Network) 2009:**

2009/2010 Health Budget Analysis, Lilongwe,

[http://www.mhen.org/wp-content/uploads/2010/10/Budget\\_Analysis\\_2009.pdf](http://www.mhen.org/wp-content/uploads/2010/10/Budget_Analysis_2009.pdf)

**MHEN 2010:**

2010/2011 Health sector Budget Analysis. Lilongwe,

[http://www.africawindmill.org/Health-Budget-Analysis\\_2010\\_v4.pdf](http://www.africawindmill.org/Health-Budget-Analysis_2010_v4.pdf)

**Molt, Peter 2008:**

Steht mit Budgethilfe ein entwicklungspolitischer Paradigmenwechsel bevor? In: Konrad Adenauer Stiftung 2008: Budgethilfe als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit. Herausgegeben von Gerhard Wahlers, St. Augustin/Berlin 2008, [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_15210-544-1-30.pdf?081201153425](http://www.kas.de/wf/doc/kas_15210-544-1-30.pdf?081201153425). S. 9-38

**Mweninguwe, Raphael 2010:**

Streit mit der Regierung. In: E+Z, Jahrgang 52, Nr. 5 / 2011, Frankfurt / Main,

[http://www.inwent.org/ez/articles/194378/index\\_p.de.shtml](http://www.inwent.org/ez/articles/194378/index_p.de.shtml)

**News 24 2011a:**

Donors Slam Malawi Over Media Laws, 23 March 2011,  
<http://www.news24.com/Africa/News/Donors-slam-Malawi-over-media-laws-20110323>

**ODI (Overseas Development Institute) 2009a:**

DFID Malawi 2009/10 Poverty Reduction Budget Support: Options Appraisal Report, Final Version.  
Authors: Nick Highton, Edward Hedger, Heidi Tavakoli, London, November 2009,  
<http://www.odi.org.uk/resources/download/4891-gbs-options-appraisal-report.pdf>

**ODI 2009b:**

Public Expenditures in Malawi: Analysis of Trends and Performance. Final Version.  
Authors: Heidi Tavakoli and Edward Hedger. London, November 2009.  
<http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=4891&title=malawi-appraisal-budget-support>

**OECD 2005:**

Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit,  
<http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf>

**OECD 2008a:**

Aktionsplan von Accra, <http://www.oecd.org/dataoecd/62/34/42564567.pdf>

**OECD 2008b:**

Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris, <http://www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf>

**OECD 2010:**

Entwicklungsausschuss (DAC) Peer Review Deutschland, <http://www.oecd.org/dataoecd/5/43/46270433.pdf>

**OECD 2011a:**

Busan Partnership For Effective Development Co-operation. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, 29 November - 1 December 2011,  
[http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME\\_DOCUMENT\\_-\\_FINAL\\_EN.pdf](http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf)

**OECD 2011b:**

Aid Effectiveness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration, Paris,  
<http://www.oecd.org/dataoecd/25/30/48742718.pdf>

**OPM (Oxford Policy Management) 2010:**

Evaluation of the Joint Assistance Strategy for Zambia (2007 – 10), June 2010,  
<http://www.sida.se/Global/JASZ-Zambia-evaluering%20til%20godkendelse.pdf>

**Oxfam International 2008:**

Malawi Essential Health Services Campaign. Country Case Study. Oxford, [www.oxfam.org.uk/resources/policy/health/downloads/malawi\\_essential\\_health\\_services\\_research\\_report.pdf](http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/health/downloads/malawi_essential_health_services_research_report.pdf)

**Pearson, Mark 2010:**

Impact Evaluation of the Sector Wide Approach (SWAp), Malawi.  
Final report, <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/hdrc/imp-eval-sect-wde-appr-mw.pdf>

**Reuters Africa 2010a:**

Britain Reduces Aid to Malawi Over Presidential Jet. By Mabvuto Banda. 10 March 2010, <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJ0E6290OC20100310>

**Reuters Africa 2010b:**

Zambia Sees Tax Revenue Up At 18 Percent GDP By 2013. 15 September 2010, <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJ0E68E0IS20100915>

**Reuters Africa 2011:**

Malawi Aid Programme With IMF Stalls. 14 June 2011, <http://af.reuters.com/article/malawiNews/idAFLDE75D15I20110614>

**SCANTEAM 2010:**

Fiduciary Risk Assessment. Poverty Reduction Budget Support in Zambia. Final Report. Oslo, September 2010, <http://www.scanteam.no/filestore/092010FinalReportZambia.pdf>

**The Guardian 2011:**

Britain Suspends Aid to Malawi, <http://www.guardian.co.uk/global-development/2011/jul/14/britain-suspends-aid-to-malawi>

**The Malawi Democrat 2011:**

Malawi Losing \$20m In Education Over Blackouts, Fuel, Forex Woes. By Charles Mkula, Lilongwe, 12 June 2011, <http://www.malawidemocrat.com/education/malawi-losing-20m-in-education-over-blackouts-fuel-forex-shortages/>

**The Times Online 2010a:**

Malawian Gay Couple Steve Monjeza and Tiwonge Chimbalanga Face Jail. By Jonathan Clayton and Mabvuto Banda. 22 March 2010, <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/africa/article7070500.ece>

**The Times Online 2010b:**

Malawi Court Convicts Gay Couple Of Gross Indecency and Unnatural Acts. By John Clayton, 19 May 2010, <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/africa/article7130108.ece>

**Transparency International 2007:**

Corruption Perceptions Index 2007, [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2007](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007)

**Transparency International 2010:**

Corruption Perceptions Index 2010, [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results)

**Transparency International 2011**

Corruption Perceptions Index 2011, <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>

**UKZambians 2010:**

Zambia. Will 2011 National Budget Really Promote Human Development, Asks JCTR. Lusaka, 18 October 2010, <http://ukzambians.co.uk/home/2010/10/18/zambiawill-2011-national-budget-promote-human-development-asks-jctr/>

**UNDP (United Nations Development Programme) 2011:**

International Human Development Indicators, <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

**US Department of State 2011a:**

Background Note: Malawi, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/7231.htm#gov>

**Vereinte Nationen 2002:**

Bericht der internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung. Monterrey (Mexiko), 18. bis 22. März 2002, <http://www.un.org/depts/german/conf/ac198-11.pdf>

**Wikipedia 2011a:**

Malawi, <http://de.wikipedia.org/wiki/Malawi#Staatshaushalt>

**Wikipedia 2011b:**

Sambia, <http://de.wikipedia.org/wiki/Sambia>

**World Bank 2011a:**

Data: tax revenue (% of GDP), Washington, <http://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS>

**World Bank 2011b:**

Changes in Country Classifications, Washington,  
<http://data.worldbank.org/news/2010-GNI-income-classifications>

**Zoellick, Robert B. 2011:**

The Middle East and North Africa: A New Social Contract for Development, Rede am Peterson Institute for International Economics, 6. April 2011, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:22880264~pagePK:34370~piPK:42770~theSitePK:4607,00.html>



