

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heike Hänsel, Hüseyin-Kenan Aydin, Monika Knoche, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/1224 –**

Ownership und Transparenz in der Technischen Zusammenarbeit

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Möglichkeiten eines Finanzmonitorings in der Technischen Zusammenarbeit (TZ) seitens der Partner wurden in den letzten Jahren zunehmend eingeschränkt. Schon vor Einführung der Sammelnotenwechsel wurden in den Projektabkommen im Mengengerüst vorrangig Leistungen an Stelle von Beträgen erwähnt. Das macht es den Partnern zumeist unmöglich, sich ein detailliertes Bild der einzelnen Kostenstellen zu machen. Immerhin verfügten sie noch über eine völkerrechtlich verbindliche Zusage der Leistungserbringung.

Die Einführung des entwicklungspolitischen Auftragsrahmens AURA zwischen dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH im Jahre 2003 führt laut „Begriffswelt der GTZ“ (Eschborn, 2004) zu einer „Ablösung des Mengengerüsts als verbindlicher Vorgabe“ und zu einer „stärkeren inhaltlichen Ausrichtung auf die Erreichung der vereinbarten Ziele“. Die Einschätzung der Zielerreichung wird aber überwiegend von den Projektverantwortlichen der GTZ selber vorgenommen. Weiterhin wurden mit Einführung der Sammelnotenwechsel die völkerrechtlichen Projektabkommen zwischen Bundesregierung und Partnern mit der Nennung eines verbindlichen Mengengerüsts abgeschafft und durch privatrechtliche Durchführungsverträge zwischen GTZ und Partnerstrukturen ersetzt.

Dieses Vorgehen führt zu einer erhöhten Intransparenz in der Durchführung von TZ-Vorhaben und einer geringeren Ownership beim Partner. Die hohe Intransparenz der TZ gegenüber dem Partner in der Projektdurchführung steht in deutlichem Widerspruch zu dem Anspruch des BMZ, in den Partnerländern Good Governance, Transparenz und Accountability nach innen und nach außen (BMZ Spezial, Good Governance, 2002) zu fördern.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Bei den TZ-Leistungen der Bundesregierung an die Partnerländer handelt es sich in der Regel um Direktleistungen. Im Vordergrund stehen die zugesagten Leistungen und die damit erzielten Wirkungen. Daraus folgt eine Rechenschaftspflicht für die TZ-Durchführungsorganisationen, die sich in erster Linie auf die Leistungen und die dadurch erzielten Ergebnisse bezieht.

Die Ablösung der früheren Projektabkommen durch die neuen Sammelabkommen und Durchführungsverträge sowie die Einführung des Auftragsrahmens AURA tragen den unterschiedlichen Verantwortlichkeiten der politischen Ebene und der Durchführungsebene Rechnung. Ein Verlust an Transparenz gegenüber den Partnern ist damit nicht verbunden.

1. Inwieweit verwendet die Bundesregierung in der Kommunikation mit den Partnerländern zu TZ-Vorhaben die Begriffe „eingegangene Verpflichtungen“, „Zusagen“ und „Leistungen“ sowie „inhaltliche Anpassung“ und „zeitliche Anpassung“ im Zusammenhang mit Budgetschwierigkeiten?

Was genau ist unter diesen Begriffen zu verstehen, und wie werden sie im BMZ und im Auswärtigen Amt ins Englische, ins Französische und ins Spanische übersetzt?

Die Bundesregierung verwendet den Begriff „eingegangene Verpflichtungen“ in Protokollen der Regierungsverhandlungen über Entwicklungszusammenarbeit mit Partnerländern als Synonyme für Leistungen, die im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit erbracht werden. Zur Orientierung für die Partnerregierung werden diese Leistungen in geldwerten Einheiten als Zusagen bezeichnet. Unter inhaltlichen und zeitlichen Anpassungen sind Veränderungen der Leistungserbringung zu verstehen, die sich bei der Projektdurchführung ergeben. Die Begriffe werden für die Partnerregierungen übersetzt wie in Anlage 1 dargestellt. In der Praxis werden jedoch durch die Botschaften auch andere fremdsprachige Formulierungen verwendet, um die gleichen Sachverhalte auszudrücken.

2. In wie vielen und in welchen Fällen kam es seit 2001 im gemeinnützigen Geschäft der GTZ aufgrund budgetärer Engpässe zu inhaltlichen und zeitlichen Anpassungen, und was genau ist darunter in den einzelnen Fällen zu verstehen?

Aufgrund budgetärer Engpässe kam es in den letzten Jahren im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit mit allen Partnerregierungen zu Verzögerungen bei der Leistungserbringung.

In Abstimmung mit dem BMZ hat die GTZ daher inhaltliche und zeitliche Anpassungen vorgenommen. Darunter ist z. B. die Verschiebung einzelner Maßnahmen auf das Folgejahr, die Verschiebung des Beginns von Neuvorhaben oder die weitere Optimierung der Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes zu verstehen.

3. Sind dem BMZ Fälle bekannt, in denen die GTZ dem Partner eine transparente Mittelverwendung bzw. Projektbuchhaltung verweigert oder aber erst auf politischen Druck hin gewährt hat, und wie verträgt sich gegebenenfalls ein solcher Umstand mit dem Bekenntnis zu mehr Ownership beim Partner und den Präferenzen des BMZ für innovative Finanzierungsmechanismen bis hin zur Budgethilfe?

Vom BMZ werden einmal jährlich Informationen über den Mittelabfluss für alle laufenden Vorhaben der TZ den Botschaften zur Verfügung gestellt, die auf Anfrage den Partnerregierungen weitergeleitet werden können. Die GTZ ist darüber hinaus ermächtigt, ihren Projektpartnern weitergehende Erläuterungen über den Stand der Direktleistungen und ihre Finanzierung zu geben. Dem BMZ sind keine Fälle von Informationsverweigerung durch die GTZ gegenüber Projektpartnern bekannt.

4. Trifft es zu, dass Vietnam als eines von wenigen Partnerländern, denen mehr Einblick in die Mittelausstattung von TZ-Vorhaben gewährt wird als ansonsten üblich, gilt, und wenn ja, was genau macht die Besonderheiten der Verfahrensweisen im Falle Vietnams aus, gibt es weitere Länder, mit denen ähnlich verfahren wird, und warum wird in diesen Fällen so verfahren?

In der Gebergemeinschaft gilt Vietnam als Kooperationsland mit einer ausgesprochen entwicklungsorientiert handelnden Regierung. Vor diesem Hintergrund bemüht sich die vietnamesische Regierung aktiv um die Themenführerschaft bei der Umsetzung der in Paris beschlossenen Harmonisierungsagenda und hat entsprechende Richtlinien erlassen.

Das vietnamesische Genehmigungsverfahren für Vorhaben der TZ sieht u. a. die Erstellung von Projektdokumenten in vietnamesischer Sprache und deren Genehmigung durch den Staatspräsidenten vor. Dazu trägt die GTZ inhaltlich und durch Bereitstellung von Budgetzahlen bei. Diese Projektdokumente werden den jeweiligen Durchführungsverträgen beigelegt und sind die Voraussetzung für die Bereitstellung von Budgets auf Partnerseite.

In einigen Ländern, deren Regierungen besonderen Informationsbedarf artikuliert haben, wie z. B. Äthiopien, Eritrea und Kamerun, stellt die GTZ vergleichbare Budgetinformationen zur Verfügung.

5. Warum wird in der GTZ Deutsch als Berichtssprache gepflegt, und ist daran gedacht die Berichtssprache mittelfristig entsprechend der Praxis in der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) auf die jeweilige Landessprache umzustellen?

Als Berichtssprache ist innerhalb der gesamten deutschen Entwicklungszusammenarbeit die Amtssprache Deutsch vorgegeben.

Die Unterrichtung der Partner wird vorhabenspezifisch unterschiedlich gehandhabt und ist abhängig von den in der Praxis unterschiedlichen Formen der Arbeitsbeziehungen zwischen Partnern und GTZ. Teilweise erhalten die Partner Übersetzungen (von Teilen) der Berichte an das BMZ, teilweise werden spezielle Berichte für die Partner erstellt.

6. Verfügen die Bundesregierung und/oder die GTZ über ein Modell des die Projektabkommen ersetzenden privatrechtlichen Durchführungsvertrages und/oder über einen Leitfaden zu dessen Erarbeitung?

Wenn ja, was ist deren Inhalt?

Die Durchführungsverträge ersetzen nicht die bisherigen Projektabkommen, da letztere die zwischenstaatlichen Rechtsbeziehungen regeln, erstere dagegen privatrechtliche Vereinbarungen darstellen.

Für die TZ-Durchführungsverträge wurde ein einheitliches Muster erarbeitet. Es enthält die folgenden Vereinbarungen:

- Ziel und Indikatoren des Vorhabens
- Leistungen der deutschen Durchführungsorganisation
- Leistungen des Partners
- Sonstige Vereinbarungen (z. B. Evaluierung, Laufzeit, Schriftform etc.)

Weitere landes- bzw. vorhabenspezifische Anpassungen sind im Einzelfall möglich.

7. Seit wann genau ist in den Protokollen der Regierungsverhandlungen die Formulierung „bis zu“ zur Einschränkung der Verbindlichkeit einer Zugesumme weggefallen, und bedeutet dies, dass die zugesagten Beträge seitdem verbindlich sind?

Die Bundesregierung sagt seit 1996 in den Protokollen der Regierungsverhandlungen die Gesamtsumme der jeweils für die bilaterale FZ bzw. TZ vorgesehenen Ansätze zu.

Diese Zusagen erlangen erst durch den Abschluss von völkerrechtlich verbindlichen Abkommen/Notenwechseln unter Berücksichtigung der 8-Jahres-Verfallsklausel ihre Verbindlichkeit.

Die den Einzelvorhaben in den Protokollen der Regierungsverhandlungen zugeordneten Beträge mit der Angabe „bis zu“ sind dagegen Schätzwerte, da der tatsächliche Mittelbedarf erst bei der Projektprüfung/-vorbereitung festgelegt werden kann.

8. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass es sich bei den in den Protokollen der Regierungsverhandlungen genannten Zugesummen der TZ nicht um verbindliche Zusagen handelt, sondern lediglich um eine „Orientierung über das Größenvolumen“ der Vorhaben, und wie begründet sie ihre Haltung?

Siehe Antwort zu Frage 7.

9. Folgt nach Ansicht der Bundesregierung aus der den Partnerländern (wie beispielsweise Mali anlässlich der Regierungsberatungen im Mai 2003, vgl. Procès-Verbal des Négociations Intergouvernementales Germano-Maliennes relatives à la Coopération Financière et Technique pour la période 2003/2004/2005, Bonn le 28 mai 2003, Punkt 8.1.) zugesagten Verfahrensweise, im privatrechtlichen Durchführungsvertrag zwischen GTZ und einheimischer Durchführungsorganisation auf die zugrunde liegende völkerrechtliche Vereinbarung hinzuweisen, auch die Tatsache, dass die in der völkerrechtlichen Vereinbarung genannte Zugesumme auch für den Durchführungsvertrag verbindlich würde?

Wie begründet die Bundesregierung ihre Haltung?

Mit der Einführung von AURA, TZ-Sammelabkommen/Notenwechseln und Durchführungsverträgen Ende 2002/Anfang 2003 wurden die Verfahren verändert. Im Sammelabkommen/Notenwechsel wird der Gesamtbetrag genannt; einzelnen Vorhaben kann ein Betrag mit dem Zusatz „bis zu“ zugeordnet werden.

Da in der völkerrechtlichen Vereinbarung – dem Sammelabkommen/Notenwechsel – pro Vorhaben allenfalls ein „bis zu“-Betrag genannt wird, nennt auch der Durchführungsvertrag zwischen GTZ und dem Träger des Vorhabens den dem Vorhaben zur Verfügung stehenden Betrag korrekterweise mit dem Zusatz „bis zu“.

10. Hat die Bundesregierung Kenntnis von Fällen, in denen Partnerregierungen zu laufenden Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit lediglich eine jährlich verausgabte Gesamtsumme mitgeteilt wurde, aus der weder ersichtlich ist, welche Kosten auf einzelne Komponenten entfallen, noch ob und in welcher Höhe Gemeinkosten eingerechnet sind, und wie beurteilt die Bundesregierung gegebenenfalls eine solche intransparente Form der Kooperation vor dem Hintergrund des Anspruchs der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf Ownership und Accountability nach innen und nach außen?

Siehe Antwort zu Frage 3.

Um den durch die Paris-Erklärung erhöhten Anspruch auf Transparenz der Kosten der TZ zu erfüllen, werden künftig regelmäßig folgende Daten den Partnerregierungen mitgeteilt:

- Auftragswert der aktuellen Projektphase
- getätigte Ausgaben jährlich, bedarfsweise zeitnaher
- geplante Ausgaben für das nächste Haushaltsjahr auf der Basis der Durchführungsverträge und Operationspläne

11. Wie begründet die Bundesregierung, dass anlässlich der Regierungsverhandlungen im Juni 2004 der von senegalesischer Seite vorgebrachten Bitte, im Lichte der Budgetschwierigkeiten auf deutscher Seite über die Höhe der voraussichtlichen Ausgaben im Bereich der TZ informiert zu werden, nicht nachgekommen wurde (vgl. Procès-Verbal des Négociations Intergouvernementales Sénégal-Allemandes relatives à la Coopération financière et technique pour la période 2004 et 2005, Bonn du 7 au 9 juin 2004, Punkt 10.2.)?

Während der erwähnten Regierungsverhandlungen mit Senegal im Juni 2004 konnten von Seiten der Bundesregierung keine konkreten Aussagen über die Bereitstellung von Barmitteln im Jahr 2005 gemacht werden, da die vorzunehmenden inhaltlichen und zeitlichen Anpassungen von den einzelnen Projektverläufen bzw. Mittelbedarfen abhingen, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht bekannt waren.

Übersetzung der in Frage 1 angesprochenen Begriffe

Deutsch	Englisch	Französisch	Spanisch
eingegangene Verpflichtungen	obligations [it has] entered into	obligations auxquelles il a souscrit	obligaciones
Zusagen	commitments	engagements	Compromisos, asignaciones
Leistungen	Services, contributions	prestations	prestaciones
inhaltliche und zeitliche Anpassung	adjustments [being made] with regard to the substance and timing [of the delivery of services]	réajustement du calendrier et des contenus [des prestations convenues]	ajustes de los contenidos y los plazos [de las prestaciones previstas]

