

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Ute Koczy, Thilo Hoppe, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/11561 –**

Budgethilfen im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit und ihre Verknüpfung an eine menschenrechtliche Agenda

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Budgethilfe stellt eine sinnvolle Weiterentwicklung des entwicklungspolitischen Instrumentariums dar. Sie kann, wenn richtig eingesetzt, die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit steigern. Denn Budgethilfe verstärkt den demokratischen Prozess und erhöht durch den zu erstellenden Haushaltsplan Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament. Außerdem leistet Budgethilfe einen Beitrag zur Eigenverantwortung und führt gleichzeitig zu einer besseren Abstimmung zwischen den Gebern und im besten Fall zu einer Reduzierung der Transferkosten.

Eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Vorteile der Budgethilfe greifen, ist, dass die bereitgestellten Mittel auch effektiv und sinnvoll eingesetzt werden und in den Staaten mit dazu beitragen, rechtsstaatliche Strukturen aufzubauen und „bad governance“ sowie Menschenrechtsverletzungen zu überwinden. Nachhaltige demokratische und wirtschaftliche Entwicklungen sind nur auf der Grundlage von Rechtsstaatlichkeit und der Beachtung der Menschenrechte möglich. Eine nachhaltige Entwicklungspolitik muss immer an der Verbesserung der Menschenrechte orientiert sein. Budgethilfen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union für den Staatshaushalt der Entwicklungsländer müssen an verbindliche Vereinbarungen über eine menschenrechtliche Agenda geknüpft werden. Bloße Lippenbekenntnisse reichen nicht aus.

1. Welche Länder erhalten durch die Bundesrepublik Deutschland Budgethilfen, und in welcher Höhe?

Aktuell erhalten 9 Länder von der Bundesrepublik Deutschland allgemeine Budgethilfen¹. Hierzu zählen: Benin, Burkina Faso, Ghana, Mosambik,

¹ Länder, in denen Auszahlungen erfolgen.

Ruanda, Sambia, Tansania, Uganda und Vietnam. Diese Liste schließt nicht die Länder ein, in denen sektorale Budgethilfen geleistet werden, wie z. B. Peru (Siedlungswasserwirtschaft; Zusage 2008: 2,5 Mio. Euro) oder das gemeinschaftliche Programm auf subnationaler Ebene zur sektorbezogenen und zweckgebundenen Unterstützung bei der Sicherung sozialer Grunddienste in Äthiopien (3-Jahreszusage 2008: 20 Mio. Euro). Nachfolgende Tabelle gibt Auskunft über die Höhe der aktuellen Zusagen von allgemeiner Budgethilfe:

	Land	Letzte Zusage (2- bzw. 3-Jahreszusage)
1.	Benin	2 Mio. Euro (2006)
2.	Burkina Faso	15 Mio. Euro (2008)
3.	Ghana	19 Mio. Euro (2007)
4.	Mosambik	30 Mio. Euro (2007)
5.	Ruanda	15 Mio. Euro (2007)
6.	Sambia	30 Mio. Euro (2008)
7.	Tansania	8 Mio. Euro (2007)
8.	Uganda	15 Mio. Euro (2007)
9.	Vietnam	12 Mio. Euro (2008) unter Parlamentsvorbehalt
	Gesamtvolumen der deutschen allgemeinen Budgethilfe	146 Mio. Euro

Für weitere Informationen – auch zu Ländern, in denen Altzusagen noch nicht zu Auszahlungen gekommen sind – verweisen wir auf den Jährlichen Bericht des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum aktuellen Stand von Vorhaben der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) vom August 2008.

Seit 2008 bedürfen Zusagen der Bundesregierung für Budgethilfen im Rahmen der deutschen Entwicklungspolitik der vorherigen Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages.

2. Welche Kriterien wurden bei der Gewährung der Budgethilfe zugrunde gelegt?

Für deutsche Budgethilfebeteiligungen müssen bestimmte Mindestvoraussetzungen bei den politischen, treuhänderischen und makroökonomischen Rahmenbedingungen gegeben sein (so genannte Einstiegskriterien). Bezogen auf die politischen Rahmenbedingungen erfolgt die Vergabe dieser Unterstützung prioritär an Länder mit Good Governance, also Staaten, die mit politischer Macht und öffentlichen Ressourcen menschenrechtsorientiert und verantwortungsvoll umgehen und bemüht sind, ihre Aufgaben effizient, transparent und partizipativ zu erfüllen, Chancengleichheit zu gewährleisten und ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber der Bevölkerung nachzukommen.

Eine Bewertung der Kernelemente von Good Governance erfolgt gemäß des umfassenden Kriterienkatalogs des BMZ zur Länderanalyse: (1) Armutsorientierung und nachhaltige Politikgestaltung, (2) Achtung der Menschenrechte, (3) Gewährleistung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, (4) Leistungsfähigkeit und Transparenz des staatlichen Handelns sowie (5) Kooperatives

Verhalten in der Staatengemeinschaft. Das mit dem Auswärtigen Amt abgestimmte Budgethilfekonzert des BMZ verlangt grundsätzlich, dass alle fünf Kriterien einem mittleren Governance-Niveau entsprechen und dass eine positive Entwicklungstendenz erkennbar ist.

3. Welche Standards bei den Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und „good governance“ werden bei den Empfängern zur Voraussetzung des Empfangs von Budgethilfe gemacht?

Welche Daten werden hierfür zugrunde gelegt?

Der Standard ist ein mindestens mittleres Governance-Niveau auf der Skala von 1 (gering) bis 5 (hoch), das heißt es dürfen keine gravierenden Einschränkungen bei der Gewährleistung der Menschenrechte und von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vorliegen und es muss eine positive Entwicklungstendenz zu erkennen sein.

Bei der Beurteilung der Standards werden spezifische Einzelaspekte näher untersucht:

- Bei den Menschenrechten sind dies die Umsetzung der internationalen Menschenrechtsabkommen und die Anerkennung und Förderung der Frauenrechte (Datenquelle: unter anderem abschließende Bemerkungen der VN-Vertragsorgane) sowie die Einhaltung der Menschenrechtsstandards durch staatliche Akteure (Quelle: Cinggranelli-Richards). Weiterhin werden die Botschaftsberichte dazu herangezogen.
- Bei Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind dies die demokratische Beteiligung der Bevölkerung und verantwortliche Rolle des Parlamentes (Quelle: Bertelsmann Transformation Index), die Beschränkung staatlicher Macht durch Recht und Gesetz (Quelle: Weltbank Governance Indikator) und die friedliche Bearbeitung innenpolitischer Konflikte (Quelle: BMZ-Krisenindikatoren). Eine weitere Datengrundlage sind auch hier die Botschaftsberichte.

4. Welche menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Defizite gibt es in diesen Ländern?

Welche Fortschritte wurden in diesen Bereichen bisher erreicht?

Die vom BMZ mit dieser Hilfe geförderten Länder erfüllen grundsätzlich die dargelegten menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Anforderungen. Es handelt sich um Länder, mit einem seit Jahren positiv verlaufenden Demokratisierungsprozess und mit Verfassungen, die die Grundrechte garantieren. Beispielfhaft sind hier Benin, Ghana, Ruanda oder Tansania zu nennen. In einzelnen Ländern sind die Fortschritte bei Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit noch nicht zufriedenstellend, wie zum Beispiel in Vietnam. Die Frage nach der Fortsetzung der Budgethilfe in Vietnam ist Gegenstand einer Parlamentarierreise unter Leitung der Parlamentarischen Staatssekretärin im BMZ, Karin Kortmann, im Februar dieses Jahres. Auch gerade in Äthiopien verfolgen wir bereits seit Längerem – und durch jüngste Entwicklungen noch mal verschärft – die innenpolitische und menschenrechtliche Entwicklung sehr kritisch. In Äthiopien hat die internationale Gemeinschaft bereits 2005 gemeinsam beschlossen, bis auf Weiteres keine allgemeine Budgethilfe zu leisten. Stattdessen wurde ein gemeinschaftliches Programm entwickelt, das sektorbezogene Unterstützung auf subnationaler Ebene zur Sicherung sozialer Grunddienste vorsieht. Diese Zweckbindung wird streng kontrolliert.

In der Regel gehören die im Rahmen der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung unterstützten Länder zu den Unterzeichnern der verschiedenen Abkommen der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte, unter anderem die Vereinbarung zu Bürger- und politischen Rechten, der Vereinbarung zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, die Konvention zu Kinderrechten oder die Konvention zu Frauenrechten. In Rechnung gestellt werden muss aber, dass die Umsetzungsprozesse in den Entwicklungsländern allgemein und auch für diesen Länderkreis oftmals langwieriger sind und auf insgesamt begrenzte staatliche und zivilgesellschaftliche Kapazitäten treffen. Fortschritte erfolgen oft nur schrittweise.

Fortschritte können wir im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit einschließlich der Programmhilfe vor allem bei den wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten feststellen. Kernelemente der Rechte auf Bildung, Gesundheit oder Wasser spielen hier eine herausgehobene Rolle. Über die an nationale Armutsbekämpfungsstrategien gekoppelten Budgethilfeprozesse konnten die öffentlichen Allokationen für die verbesserte Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Bildungs- bzw. Gesundheitsversorgungseinrichtungen und eine angemessene Wasserversorgung erhöht werden.

Auch die bürgerlichen und politischen Menschenrechte sind durch den politischen Dialog, der die Budgethilfe begleitet, verstärkt in den Vordergrund gerückt worden. Diese verbessert parlamentarische und zivilgesellschaftliche Mitwirkungsmöglichkeiten und -rechte und fördert die Rechenschaftspflicht der Regierungen. Dies betrifft beispielsweise die verstärkte öffentliche Kontrolle des nationalen Haushalts durch die zunehmende Beteiligung der Zivilgesellschaft an Haushaltsprozessen oder die Umsetzung von Reformen im Bereich der Justiz und der Finanzkontrolle. In Umsetzung der jüngsten internationalen Konferenz zur Wirkungsverbesserung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (Accra 2008), wird sich die Bundesregierung für die verstärkte Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Akteure im Rahmen der Budgethilfe einsetzen.

5. Welche Vereinbarungen über die weitere Entwicklung wurden mit diesen Ländern über die Verbesserung der Menschenrechtslage, Rechtsstaatlichkeit und „good governance“ getroffen?

Welche Überprüfung der Einhaltung dieser Zusagen wurde vereinbart?

Welche Sanktionsmöglichkeiten gibt es bei einer Nichteinhaltung der Zusagen?

Im Rahmen der Budgethilfe werden Vereinbarungen auf zwei Ebenen getroffen – (a) einer grundsätzlichen Ebene vor Vertragsabschluss zu den Grundprinzipien dieser Hilfe (so genannte Underlying Principles) und (b) einer operativen Ebene zur konkreten Umsetzung eines vereinbarten Programms (so genannte Politikmatrix oder Performance Assistance Framework (PAF):

- (a) Die Grundprinzipien der Budgethilfe werden im so genannten Memorandum of Understanding (MoU's) festgelegt, in dem das Partnerland und die Geber ihre Rechte und Pflichten politisch vereinbaren. Das Partnerland verpflichtet sich unter anderem zum Frieden, zur Förderung von freien, glaubhaften und demokratischen politischen Verfahren, eines unabhängigen Rechtswesens, der Anwendung der Gesetze, der Menschenrechte, der Integrität im öffentlichen Leben und der guten Regierungsführung sowie zur Bekämpfung der Armut. Die Einhaltung dieser Grundprinzipien wird im Rahmen des politischen Dialogs mit dem Partnerland laufend überwacht. Soweit eine Nichterfüllung dieser Prinzipien festgestellt wird, können Geber selbst im laufenden Haushaltsjahr ihre Auszahlungen unterbrechen bzw. reduzieren. Die MoU's schließen auch das Rückforderungsrecht bei Fehlverwendung von Mitteln ein.

- (b) Konkrete Konditionen für das geförderte Programm werden im Rahmen der Politikmatrix bzw. PAF festgelegt. Die angewandten Indikatoren fokussieren auf Ergebnisse und Wirkungen in den verschiedenen Themenfeldern des Programms bzw. Budgets. In Sambia wird beispielsweise das Recht auf Gleichberechtigung von Mädchen und Frauen in den Sektoren Bildung, Gesundheit und HIV/Aids jeweils mit vier Indikatoren bestückt, so zum Beispiel im Bildungssektor die Einschulungsrate, der Gender Paritätsindex, die Anzahl der Mädchen, die in höheren Klassen Stipendien erhalten, sowie das quantitative Verhältnis von Lehrern zu Schülern; diese gemeinsam mit den Gebern vereinbarten Indikatoren erfassen die Menschenrechtsaspekte Zugang, Gleichheit und Qualität von Bildung.

Das Monitoring zur Umsetzung der Vereinbarung findet in jährlichen Überprüfungsprozessen (so genannten Joint Reviews) statt, die gemeinsam von Partnerland und Gebern und unter Beteiligung der Zivilgesellschaft durchgeführt werden. Bleibt das Partnerland in der Umsetzung des Programms hinter den gemeinsamen Zielen zurück, können die Geber zum Teil Ex-post-Abschläge bei ihren Auszahlungen vornehmen, zum Beispiel in dem sie ihre variable Leistungstranche reduzieren, oder ihre Neuzusagen entsprechend anpassen.

6. Welche Evaluierungsmechanismen kommen in welchen Zeitabschnitten zur Anwendung um eine Einhaltung der Vergabekriterien sicherzustellen?

Wie in der Antwort zu Frage 5 dargelegt, werden die Underlying Principles der Budgethilfe im laufenden politischen Dialog überwacht. Die Überprüfung des vereinbarten Programms zur Armutsreduzierung und zur institutionellen Stärkung erfolgt durch die jährlich stattfindenden Joint Reviews. In diesem Rahmen werden auch unabhängige Audits der Finanzströme zu den von den Gebern geleisteten Beiträgen als auch so genannte Value for Money-Audits durchgeführt, um die zielgerichtete und wirtschaftliche Mittelverwendung sicherzustellen. Nationale Rechnungshöfe als auch fachliche Arbeitsgruppen, in denen auch Deutschland vertreten ist, unterstützen diesen Prozess. Der gemeinschaftliche Geberdialog wird darüber hinaus im Rahmen der regelmäßigen bilateralen Regierungskonsultationen und Regierungsverhandlungen vertieft.

Die mittel- bis langfristigen Wirkungen dieser Form der Programmhilfe können nur durch umfassende und methodische anspruchsvolle Evaluierungen erfasst werden, die von den Hilfegebern gemeinschaftlich vorgenommen werden. Beispielsweise wurde in Ghana in 2007 eine landesbezogene Evaluierung zur Ausrichtung der Budgethilfe vorgenommen. Sie stellte fest, dass diese Hilfe im ghanaischen Kontext ein effektives Entwicklungsinstrument bei der Umsetzung der nationalen armutsbezogenen Prioritäten sei und zu erheblichen Fortschritten bei der guten (finanziellen) Regierungsführung des Partners beigetragen habe. Desgleichen hat die Evaluierung dazu geführt, die Menschenrechtsprinzipien als Underlying Principles in dem grundlegenden Rahmenabkommen zu verankern. Eine vom BMZ unterstützte landesübergreifende Evaluierung (Burkina Faso, Malawi, Mosambik, Nicaragua, Ruanda, Uganda, Vietnam) wurde vom OECD/DAC 2006 abgeschlossen. Auch sie bestätigte die Budgethilfe als ein entwicklungspolitisch relevantes und effektives Instrument mit positiven Wirkungen auf die Beschleunigung von politischen Reformen und die Verbesserung von sozialen Grunddiensten.

Die deutsche Entwicklungspolitik beteiligt sich an den gebergemeinschaftlichen Vorhaben zu Monitoring und Evaluierung. Wir werden dabei unsere Beiträge an der methodischen Weiterentwicklung von Evaluierungen und am Aufbau statistischer Systeme in den Partnerländern zunehmend ausbauen.

7. Welche menschenrechtlichen Aspekte finden dabei Berücksichtigung?

Die in der Antwort zu Frage 6 dargelegten Mechanismen ermöglichen, dass das gesamte Spektrum der Menschenrechte berücksichtigt werden kann und wird. Dies betrifft sowohl bürgerliche und politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte.

8. Welche positiven, und welche negativen Erfahrungen wurden bisher mit dem Instrument der Budgethilfe gemacht?

Die deutsche Entwicklungspolitik konnte seit 2001 – dem Beginn der verstärkten Nutzung dieser Form der Programmhilfe – eine Reihe von Erfahrungen sammeln.

Über die Umsetzung von Budgethilfe wird der politische Dialog zwischen Gebern und Partnerland aufgewertet und es werden neue strukturpolitische Möglichkeiten eröffnet – der Haushalt des Partnerlandes wird zum zentralen Politikinstrument. Hierdurch kann eine gezielte Allokation der öffentlichen Mittel für soziale und produktive Sektoren unterstützt werden, welche die Verwirklichung von Menschenrechten (unter anderem Recht auf Bildung, Recht auf Gesundheit) befördern. Ein Beispiel hierfür ist Tansania. Hier ist eine deutliche Steigerung der öffentlichen Ausgaben in den Bereichen Bildung und Gesundheit zu verzeichnen.

Zudem sind von der tansanischen Regierung erhebliche Anstrengungen im Bereich Korruptionsbekämpfung und -verfolgung unternommen worden, welche wesentlich durch den politischen Dialog im Rahmen der Budgethilfe beeinflusst wurden, unter anderem wurde ein Anti-Korruptionsgesetz verabschiedet, eine Behörde zur Beschaffungsüberwachung etabliert und die Anti-Korruptionsbehörde wesentlich gestärkt. Die Diskussionen zum Thema Mittelverwendung bzw. Korruptionsbekämpfung finden zudem zunehmend in Medien und Öffentlichkeit statt. Zentrale menschenrechtliche Prinzipien wie Rechenschaftspflicht, Transparenz und Partizipation werden hierdurch befördert.

Ähnliche positive Erfahrungen mit dem Instrument Budgethilfe wurden auch in Ghana gemacht, vor allem über entsprechende Auflagen der Geber im Bereich öffentliche Finanzen: Stärkung des Rechnungshofes, öffentliche Anhörungen des parlamentarischen Haushaltsausschusses („Public Accounts Committees“), verstärkter Informationsaustausch mit der Zivilgesellschaft. Zudem hat sich die interne Koordinierung der Partnerseite wesentlich verbessert (Finanzministerium und Sektorministerien), was Fortschritte im Haushaltsaufstellungsprozess bezüglich Strukturierung und Transparenz nach sich gezogen hat.

Diese Beispiele lassen folgende grundsätzliche Schlussfolgerungen zur Menschenrechtsrelevanz der Budgethilfe zu:

- Sie trägt dazu bei, Menschenrechte durch die Erhöhung der öffentlichen Allokationen für grundrechtsrelevante soziale Sektoren zu stärken. Sie befördern dabei – im Gegensatz zu früheren Inselansätzen von einzelnen Geberprojekten – die Qualität der nationalen Investitionsentscheidungen gemäß den Prioritäten des Partnerlandes.
- Sie trägt dazu bei, die Menschenrechte für Bevölkerungsgruppen, die im besonderen Maße von Ausschluss, Diskriminierung und anderen Menschenrechtsverletzungen betroffen sind (z. B. Kinder, Mädchen und Frauen, ethnische Minderheiten), durch gezielte öffentliche Allokationen und mehr Haushaltstransparenz zu verbessern.

- Sie hat wie kein anderes Instrument der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit das Potenzial, Haushaltsplanungs- und Umsetzungsprozesse menschenrechtsorientiert zu gestalten. Die Beeinflussung des Haushaltsprozesses durch die Integration von menschenrechtsbezogenen Indikatoren führt zu einer neuen Qualität des nationalen Budgets im Hinblick auf Armutsorientierung, Abbau von Diskriminierung sowie Stärkung von Transparenz und Rechenschaftspflicht.
- Die institutionelle Beratung der Technischen Zusammenarbeit erhält im Kontext dieses Instruments einen neuen Stellenwert. Die gezielte Stärkung der Haushaltskompetenz von Ministerien und Kommunen, die Beratung von Parlamenten und ihren Ausschüssen, die Beratung von Steuerbehörden und Rechnungshöfen und die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft hat eine komplementäre Funktion zur Finanzkomponente des Instruments.

Die Budgethilfe kann nur mittel- bis langfristig ihr volles Potenzial entfalten. Zeitweise Rückschläge bleiben deshalb eine Herausforderung, zumal erst durch diese Form der Programmhilfe bestimmte Probleme aufgedeckt werden (Schattenhaushalte, Korruption, etc.).

9. Ist die Bundesregierung bereit, bei Neuzusagen und erneuter Mittelbewilligung, Budgethilfen an Vereinbarungen über verbindliche und überprüfbare Schritte zur Verbesserung der Menschenrechtslage und der Rechtsstaatlichkeit zu binden?

Wenn nein, wie begründet die Bundesregierung eine solche Entkoppelung von Budgethilfen und Menschenrechtslage?

Wie oben dargelegt (insbesondere in der Antwort zu den Fragen 3, 5 und 9) ist es bereits gängige Praxis der Bundesregierung, deutsche Budgethilfebeteiligungen mit der Menschenrechtslage und der Rechtsstaatlichkeit zu koppeln. Beide Aspekte sind sowohl Eintrittsvoraussetzung als auch Gegenstand und Ziel dieser Form der deutschen Unterstützung. Verbindliche und überprüfbare Vereinbarungen zu konkreten Verbesserungen werden im Rahmen der Politikmatrix bzw. PAF mit der Regierung des Partnerlandes gemeinschaftlich mit anderen Gebern festgelegt und im Rahmen der jährlichen Überprüfungsprozesse überwacht. Die beobachteten Entwicklungen zur Menschenrechtslage und Rechtsstaatlichkeit fließen in den politischen Entscheidungsprozess ein, bereits zugesagte Mittel auszuzahlen bzw. neue Zusagen (und wenn ja, in welcher Höhe) zu leisten. So hat im Fall von Nicaragua das BMZ Ende 2007 entschieden, die Budgethilfebeteiligung bis auf weiteres nicht fortzusetzen, da es sowohl die demokratische Entwicklung im Allgemeinen als auch die Menschenrechtslage im besonderen kritisch bewertet hat.

10. Wie steht die Bundesregierung zu der Einschätzung, dass eine nachhaltige und demokratische Entwicklung ihre Grundlage in der Beachtung der Menschenrechte sowie der Umsetzung von Rechtsstaatlichkeit hat, und in welcher Form findet dies ihren Ausdruck in der Politik der Bundesregierung?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung, dass eine nachhaltige und demokratische Entwicklung ihre Grundlage in der Beachtung der Menschenrechte sowie der Umsetzung von Rechtsstaatlichkeit hat. Beachtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit sind wesentliche Elemente des Kriterienkatalogs, der für die Vergabe der entwicklungspolitischen Mittel zugrunde gelegt wird, wie auch für die konkrete Ausgestaltung der internationalen Zusammenarbeit der Bundesregierung.

