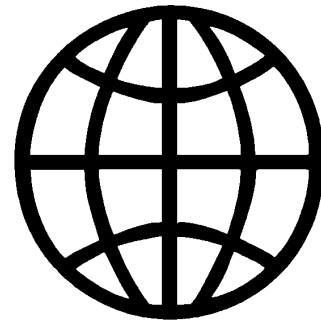

Gemeinsame Konferenz
Kirche und Entwicklung



**Good Governance und
demokratische Haushaltspolitik**

Beitrag zur Debatte um Budgethilfe

Schriftenreihe der
Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Heft 50

In der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) arbeiten der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) und die Deutsche Kommission Justitia et Pax (katholisch) zusammen. Zu ihren Aufgaben gehören die Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen und der Dialog mit Politik und gesellschaftlichen Organisationen zu den Fragen der Nord-Süd-Politik.

Good Governance und demokratische Haushaltspolitik

Beitrag zur Debatte um Budgethilfe

Redaktion: Gertrud Casel / Dr. Jürgen Hambrink

Schriftenreihe der GKKE 50

ISBN 978-3-940137-29-6 (Deutsche Kommission Justitia et Pax)

Bonn/Berlin, September 2009

Bezug:

GKKE, Evangelische Geschäftsstelle

Charlottenstraße 53/54, 10177 Berlin
Tel.: 030 - 20355-307 / FAX: -250

E-mail: J.Hambrink@GKKE.org
Internet: www.GKKE.org

GKKE, Katholische Geschäftsstelle

Kaiserstr. 161, 53113 Bonn
Tel.: 0228 - 103-217 / FAX: -318

E-Mail: Justitia-et-Pax@dbk.de
Internet: www.Justitia-et-Pax.de

Inhalt

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 0 | Vorbemerkung | 5 |
| 1. | Good Governance als entwicklungspolitische Leitgröße | 7 |
| 2. | Kirchen und Zivilgesellschaft | 11 |
| 3. | Interaktion von Parlament und Zivilgesellschaft bei der Haushaltskontrolle | 13 |
| | 3.1 Zur Rolle afrikanischer Parlamente | 13 |
| | 3.2 Zivilgesellschaftliches Haushaltsmonitoring | 15 |
| | 3.3 Perspektiven | 18 |
| 4. | Stärkung der Parlamente durch Budgethilfe? | 21 |
| | Anhang | 27 |

Literaturhinweise

Mitglieder der GKKE-Fachgruppe Good Governance

0 Vorbemerkung

„Africa's failure to assert itself on the world stage is embroiled in two failures – bad leadership and bad governance.“ Es ist Bischof Paul Bemile aus dem ghanaischen Wa, der diese klare Diagnose stellt. Er spricht damit für viele in den afrikanischen Kirchen. Zu offenkundig ist der Sachverhalt, als dass man ihm ausweichen dürfte.

In der kirchlichen Entwicklungsarbeit - und damit auch für die GKKE - stehen Fragen von good governance vor allem mit ihren partizipativen Elementen seit längerem auf der Agenda. Ein mehrjähriger Dialog der GKKE mit kirchlichen Partnern aus Nigeria über Konfliktursachen und deren Überwindung hatte die Erkenntnis gebracht, dass die Abwesenheit „guter Regierung“ ein, wenn nicht ursächlicher, so doch verschärfender Faktor in den mannigfachen Konflikten ist, die die Lage in dem Land kennzeichnen. Folgerichtig begann die GKKE im Jahr 2007 einen explizit auf Fragen von good governance bezogenen Dialog mit Partnern aus einer Reihe afrikanischer Länder. Dabei ging es der GKKE darum, den gesellschaftspolitischen Aspekt von good governance genauer herauszuarbeiten. Angestrebt wurde damit auch, das Potential der kirchlichen Arbeit zur Stärkung dieser gesellschaftspolitischen Dimension zu beschreiben und zu fördern.

Wenn es um die Legitimation und Kontrolle politischen Handelns geht, sind zuerst die Parlamente gefragt. Die GKKE verständigte sich mit ihren Partnern darauf, die Beziehungen zwischen Parlamenten und Zivilgesellschaft genauer zu betrachten, Erfahrungen aufzuarbeiten und Perspektiven eines vertieften Austauschs auszuloten. Damit war das Untersuchungsfeld jedoch immer noch zu breit abgesteckt. In einem nächsten Schritt wurde deshalb die Interaktion auf das Gebiet der Haushaltskontrolle begrenzt. Dies fiel umso leichter, als die Aktivitäten afrikanischer Zivilgesellschaften zum Haushaltsmonitoring in letzter Zeit stark angewachsen sind. Inwieweit sie damit die effektive Ausübung des Budgetrechts durch das Parlament stärken, war und ist eine naheliegende Frage.

Sie gewinnt umso mehr Aufmerksamkeit, als mit dem neuen Instrument der Budgetfinanzierung im Rahmen der Entwicklungskooperation im Unterschied zur Förderung einzelner Programme die Notwendigkeit der Kontrolle der verantwortlichen und zurechenbaren Verwendung der EZ-Mittel

wächst. Die Bundesregierung, die das Instrument der Budgethilfe zunehmend verwenden will, sah sich durch ein vom Bundestag angefordertes Gutachten des Bundesrechnungshofs noch einmal dezidiert auf diesen Zusammenhang verwiesen. Ob und inwieweit die Parlamente der Empfängerländer dafür bürgen können, ist eine aktuelle Frage, wenn es darum geht, das Instrument der Budgethilfe so auszuweiten, wie es in der Paris Declaration aus dem Jahr 2005 und Accra Agenda of Action von 2008 ins Auge gefasst ist.

Die GKKE hat versucht, darauf im Rahmen ihres Dialogs mit afrikanischen Partnern Antworten zu finden. Zunächst wurde im September 2008 zu einem Workshop „Democratic Budget Policy“ nach Spier in Südafrika eingeladen - in Kooperation mit der Ecumenical Foundation of Southern Africa (Stellenbosch) und dem Catholic Parliamentary Liaison Office (Kapstadt). Dazu kamen sowohl Vertreter der Kirchen und von NGOs wie auch Parlamentarier aus Südafrika, Mosambik, Sambia und Ghana mit Experten parlamentarischer und zivilgesellschaftlicher Arbeit in Deutschland zusammen.

Vor dem Hintergrund der Debatte um die zunehmende Budgethilfe wurde die sinnvolle und möglichst transparente Absorption der Transferleistungen von Gebern in den Mittelpunkt der Debatte eines Folgeworkshops gerückt. Er fand im März 2009 unter dem Titel „Stärkung von Zivilgesellschaft und Parlamenten der Empfängerländer im Prozess der Budgethilfe“ in Berlin statt. Wiederum gemeinsam mit afrikanischen Gästen wurde nun die Frage nach den Potentialen demokratischer Haushaltspolitik im Prozess der programm-basierten und allgemeinen Budgethilfe in den Mittelpunkt gerückt.

Wichtige englischsprachige Texte, die im Rahmen dieses Prozesses entstanden, sind in Heft 49 der Schriftenreihe der GKKE dokumentiert. Die vorliegende Publikation resümiert ergänzend dazu für die deutsche Diskussion die Ergebnisse des Prozesses. Sie soll dazu beitragen, die konzeptionelle Debatte über good governance und Förderung der Demokratie voran zu bringen und will insbesondere darauf aufmerksam machen, welche Formen von Budgethilfe einschließlich ergänzender Instrumente dazu geeignet wären, Parlamente innerhalb der politischen Systeme der Empfängerländer weiter zu stärken.

1. Good Governance als entwicklungspolitische Leitgröße

„Good Governance“, übersetzt als gute und verantwortungsvolle Regierungsführung, hat sich in den vergangenen Jahren als eine dominierende entwicklungspolitische Leitgröße herausgebildet. Seit dem Ende der Ost-West-Konfrontation in den frühen Neunzigerjahren des letzten Jahrhunderts gilt good governance geradezu als Schlüsselbegriff für die Erklärung von Erfolg oder Versagen der Armutsbekämpfung und insgesamt der Entwicklungspolitik. Für die Auffassung „Governance matters“ lassen sich vielfältige Belege finden.

Bei der Betonung der politischen Elemente spielte das Development Assistance Committee (DAC) der OECD eine wichtige Rolle, das bereits im Jahr 1993 ein Grundsatzdokument mit dem Titel „Orientations on Participatory Development and Good Governance“ verabschiedete. Die UN-Millenniumserklärung aus dem Jahr 2000 widmet ein Kapitel dem Themenzusammenhang „Menschenrechte, Demokratie und Good Governance“. Auch die Afrikanische Union (AU) formuliert in mehreren Dokumenten ihr Verständnis von good governance, u.a. in der „African Charter on Democracy, Elections and Governance“ aus dem Jahre 2007. Der African Peer Review Mechanism (APRM) des nunmehr von der gesamten AU getragenen NePAD-Prozesses behandelt den Aspekt von good governance als zentralen Untersuchungsgegenstand.

Mit dem Fall der Berliner Mauer und dem nachfolgenden Ende kommunistischer Einparteienherrschaft in Osteuropa war eine wichtige Voraussetzung für die Herausbildung von demokratischen Staatsformen auf dem afrikanischen Kontinent gegeben. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zog dies die wachsende Anerkennung der Bedeutung politischer Rahmenbedingungen als wesentlicher Voraussetzung für gelingende Entwicklung nach sich. Nicht zuletzt begründete diese Einsicht auch spezifische Konditionalitäten für Hilfeleistungen.

So formulierte die deutsche EZ bereits frühzeitig politische Leitlinien für ihre entwicklungspolitische Zusammenarbeit. Die unter Minister Spranger im Jahr 1991 verabschiedeten Kriterien für die deutsche Entwicklungspolitik, die – in nicht ganz widerspruchsfreier Weise – Voraussetzungen für

die Zusammenarbeit benannten wie auch deren Ziele umrissen, benannten mit der Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien und der Wahrung der Menschenrechte eindeutig politische Aspekte. Mit der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns und der Stärkung marktwirtschaftlicher Ordnungen sowie der finanzpolitischen Stabilität im Rahmen der staatlichen Haushaltspolitik wurden aber auch Kriterien genannt, die dem damals vorherrschenden entwicklungspolitischen Credo des Washington Konsensus entsprachen. Als Reaktion auf die massive Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer hatten Weltbank und IWF „Strukturanpassung“ verordnet und staatliche Funktionen auf vermeintliche Kernaufgaben beschränkt.

Die heutige herausragende Bedeutung von good governance wird in den jüngsten Publikationen des BMZ hervorgehoben. Im Weißbuch zur Entwicklungspolitik des Jahres 2008 heißt es: „Die Förderung von Demokratie und guter Regierungsführung ist ein Leitprinzip deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Ihr Kennzeichen ist es, die Bevölkerung an politischen, wirtschaftlichen und sozialen Prozessen zu beteiligen“.

Damit öffnet sich die deutsche EZ für ein weiter gefasstes Verständnis von good governance. In der insbesondere von der Weltbank geprägten Form beschränkt sich good governance hingegen auf die Effizienz der Regierungsbürokratie und misst insbesondere der Abwesenheit von Korruption große Bedeutung bei. Die Relevanz dieser Aspekte ist unbestritten; dennoch ist es ein verkürztes, eher technokratisches Verständnis von Regieren innerhalb eines politischen Prozesses. Richtigerweise muss sich good governance auf ein umfassendes Verständnis einlassen, das die Regierung als eine Institution neben anderen Institutionen des politischen Systems sieht, das zudem nicht für sich existiert, sondern öffentlicher Kontrolle unterliegt.

Entscheidend kommt damit eine demokratiethoretisch begründete Dimension in die Betrachtung hinein. Vor allem von Organisationen der Zivilgesellschaft in Afrika wird diese umfassende Sicht favorisiert. Unter den kirchlichen Werken war es vor allem die seinerzeitige Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe, die sich bereits zu Beginn der Neunzigerjahre systematisch mit Fragen der Förderung von good governance im Sinne der Förderung von Demokratie auseinandersetzte. Heute gewinnt in der

entwicklungspolitischen Debatte zunehmend die Vorstellung Raum, dass good governance in den breiteren Rahmen eines sowohl institutionell als auch gesellschaftspolitisch definierten Konzepts gehört. Ein Indiz dafür ist es, dass der eher technokratische Begriff der Guten Regierungsführung zunehmend durch „Demokratisches Regieren“ (Democratic Governance) ersetzt wird. Darin verbinden sich, wie zuletzt Walter Eberlei in einer Studie für das katholische Hilfswerk Misereor argumentiert hat, die institutionellen Dimensionen der Legitimation von Regierungsmacht, der Transparenz des Regierungshandelns und der Rechenschaftspflicht der Entscheidungsträger. Ferner zählen dazu als inhaltliche Dimension die entwicklungsorientierte Leistungsfähigkeit der Regierungsbürokratie und schließlich – als übergreifende politische Dimension – die umfassende Beteiligung der Bevölkerung an politischen Prozessen.

Mit einer solchen Ausweitung richtet sich das Interesse auch auf andere Institutionen des politischen Systems, insbesondere die Parlamente. In den Neunzigerjahren sahen die internationalen Einrichtungen der Entwicklungszusammenarbeit in erster Linie die vielfältigen Organisationen der Zivilgesellschaft als die effizienteren Partner und wirkungsvolleres Gegenüber zum wenig effektiven Staat und seinen häufig korruptionsbelasteten Institutionen. Im Rahmen der HIPC-Entschuldungsinitiative wurde der jeweiligen Zivilgesellschaft eines Landes eine konstitutive Rolle bei der Erarbeitung der Poverty Reduction Strategy Paper und der Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategien (PRSPs) zugewiesen.

Das in demokratischen Systemen verfassungsgemäße Pendant zur Exekutive, das Parlament, wurde hingegen wenig beachtet. Auch wenn die Funktionsfähigkeit afrikanischer Parlamente insbesondere hinsichtlich ihrer Kontrollfunktion der Exekutive recht begrenzt war und ist, ist es doch ein Versäumnis, die gewählte Volksvertretung zu ignorieren statt sie in der Ausübung ihrer Funktionen zu stärken.

Erst im Zuge der Ausweitung von Budgethilfe und ähnlichen Förderinstrumenten werden die Parlamente seit einiger Zeit stärker ins Blickfeld genommen. Interessanterweise sind es Parlamentarier der Geberländer, die ihre eigenen Kontrollrechte durch Budgethilfe eingeschränkt sehen und die stärkere Einbeziehung auch parlamentarischer Gremien der Empfänger-

länder in die entsprechenden Aushandlungsprozesse und eine kontinuierliche demokratische Haushaltskontrolle thematisieren und einfordern.

Für die GKKE ist die Frage, welche Rolle Parlamente bei der effektiven Kontrolle des politischen Handelns der Regierung spielen oder künftig spielen können, von erheblichem Interesse im Hinblick auf die Förderung von Demokratie. Aber ebenso wichtig ist die Frage, inwieweit das Handeln des Parlaments öffentlicher Kontrolle unterworfen ist. Der Wettbewerb öffentlicher Meinungsbildung, Organisations- und Meinungsfreiheit, die Transparenz und Rechtmäßigkeit von Wahlen, all diese Elemente einer demokratischen Ordnung von Staat und Gesellschaft sind in diesem Kontext relevant.

Gestellt ist damit die praktische Frage nach dem Verhältnis von Zivilgesellschaft und Parlamenten. Ist es denkbar und gibt es Beispiele dafür, dass ein intensiver Austausch zwischen diesen beiden Akteuren die demokratische Kontrolle stärkt und zu einer wirksamen Rolle des Parlaments im politischen Geschehen beiträgt? Erschließen sich den Organisationen der Zivilgesellschaft durch einen engeren Austausch mit dem Parlament zusätzliche Wirkungschancen?

„You can't eat democracy, but dictatorship eats you“ – dieser in afrikanischen Ländern populäre Satz des früh verstorbenen nigerianischen Politikwissenschaftlers Claude Akée drückt prägnant die Einsicht in die Unverzichtbarkeit demokratischer Ordnungen aus. Aber nicht nur als Garantin des Überlebens, sondern auch als Gewährleisterin einer Politik, die dem Wohl aller verpflichtet ist und ihr auch dient, muss sich Demokratie beweisen. Messgröße aus Sicht der kirchlichen Entwicklungsarbeit müssen daher vor allem vermehrte Chancen für die Formulierung und Implementierung einer Politik sein, die die Überwindung der Armut als Kernziel ansieht und als Nahziel die Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele anstrebt. Nur wenn man auf diesem Weg Fortschritte macht, verbessern sich die Lebenschancen der Bevölkerungsgruppen, denen sich die kirchliche Entwicklungsarbeit besonders verpflichtet weiß und die auch die Millenniumserklärung ins Zentrum staatlichen Handelns gerückt hat.

2. Kirchen und Zivilgesellschaft

In den letzten Jahren sind die Bestrebungen der Kirchen, Einfluss auf die Politik in ihren jeweiligen Ländern zu gewinnen, zahlreicher und intensiver geworden. Politische Anwaltschaft für die Armen und Unterdrückten ist kein neues kirchliches Handlungsfeld – erinnert sei nur an die tragende Rolle, die der Südafrikanische Kirchenrat (SACC) im Kampf gegen die Apartheid gespielt hat, an den Widerstand der Kirchen in den Philippinen gegen das diktatorische Regime von Ferdinand Marcos oder an das demonstrative Auftreten von Kirchenführern in Kenia im Vorfeld der ersten freien Wahlen zu Beginn der Neunzigerjahre. Gegenüber solchen herausragenden Handlungen mag es eher blass erscheinen, wenn sich Kirchen heute in der Alltagspolitik zu Wort melden. Und dennoch ist es eine neue Qualität politischer Einmischung, wenn Kirchen am Sitz der Regierung parlamentarische Verbindungsbüros einrichten, um kontinuierlich mit der Politik ins Gespräch zu kommen.

Es sind Einrichtungen nationaler Bischofskonferenzen wie etwa die *Justitia et Pax*-Kommissionen im katholischen Bereich oder Büros nationaler Christen- oder Kirchenräte auf evangelischer Seite, die sich in einigen afrikanischen Ländern, z.B. in Ghana und Südafrika, auf dieses politische Tagesgeschäft einlassen. Zahlreich sind diese Fälle noch nicht, aber das Interesse wächst als Ausdruck eines vertieften Verständnisses von demokratischer Politik und der öffentlichen Verantwortung der Kirchen. Die Zusammenarbeit der kirchlichen Hilfswerke mit ihren Partnern im Süden im Rahmen der Entschuldungskampagne und nachfolgend bei den PRSP-Prozessen hat hier wichtige neue Erfahrungen und Einsichten initiiert.

Daneben wird die Wendung zur Tagespolitik auch gestützt durch die wachsende Bereitschaft der Kirchen, ihre Einrichtungen im Bildungs- und Gesundheitsbereich stärker als bisher im nationalen Verbund zu sehen und teilweise sicher auch durch die Notwendigkeit, in den moderner und damit pluraler werdenden Gesellschaften Afrikas eigene Interessen zu wahren. Aber konsequent ist diese Neigung allemal für eine Institution, die beansprucht, an der Seite der Armen zu stehen und darauf hinzuwirken, dass die Armen eine Stimme haben.

Die kirchliche Entwicklungsarbeit basiert wesentlich auf dem Konzept der Hilfe zur Selbsthilfe. Sie ist geprägt von der Erfahrung, dass kaum etwas gewonnen ist, wenn die Armen als Hilfsempfänger gesehen werden, dass aber vieles möglich ist, wenn sie in die Lage versetzt werden, eigene Wege aus der Armut zu gehen und über ihre Lebensumstände selbst zu befinden. Nicht nur aus praktischen Gründen setzt kirchliche Entwicklungsarbeit auf Partizipation, vielmehr ist Partizipation in einem theologischen Sinn ein zentrales Element der Schöpfungsgeschichte, in der Gott den Menschen zur Teilhabe an der von ihm geschaffenen Welt, zur Gestaltung und Bewahrung seiner Schöpfung, einlädt. Als wesentliche Kategorie christlicher Sozialethik prägt sie die Entwicklungsprogramme der Kirchen und ihrer Hilfswerke. Dabei meint Partizipation nicht einfach die Beteiligung an technischen Problemlösungen, sondern in einem umfassenderen Sinn Teilhabe an der Bestimmung und Durchsetzung von Interessen und Zielen. Das gilt für die Bewusstseinsbildung im unmittelbaren Lebensumfeld, den Aufbau eigenverantwortlicher Gemeinschaften durch organisierte gegenseitige Unterstützung und schließlich durch Befähigung zur Interessenvertretung und politischen Artikulation. Zahlreiche kirchliche Gemeinden, Selbsthilfegruppen, Kooperativen, Genossenschaften, Nichtregierungsorganisationen, Netzwerke und Aktionsgemeinschaften decken diesen Raum ab.

Politisch gesehen geschieht dies im Raum der Zivilgesellschaft mit ihrem öffentlichen Ringen um Gehör und Aufmerksamkeit, dem Streben nach Einfluss und nach der Chance, politisch relevant zu werden. Kirchliche Entwicklungsarbeit trägt dazu bei, diese zivilgesellschaftliche Vielfalt herauszubilden. Es ist wohl nicht verfehlt zu behaupten, dass sich die Kraft kirchlicher Arbeit gerade in dieser Mobilisierung, in der Stärkung sonst unartikulierte gebliebener Interessen zeigt. Neben den Kirchen agieren vielfältige Organisationen anderer weltanschaulicher Orientierung, die aus eigenem Mandat ihre Interessen wahrnehmen durch Beteiligung am öffentlichen Disput und durch direkte Ansprache politischer Entscheidungsträger in Parlament und Regierung. Bei allem Einfluss, den diese Bestrebungen auf die Politik gewinnen können, darf doch nicht übersehen werden, dass es nicht die Zivilgesellschaft selbst ist, die Politik macht. Dazu bedarf es der Entscheidung durch legitimierte politische Institutionen. Das Feld der Zivilgesellschaft ist die Kommunikation und Meinungsbildung, das der Politik die verbindliche Entscheidung.

3. Interaktion von Parlament und Zivilgesellschaft bei der Haushaltskontrolle

3.1 Zur Rolle afrikanischer Parlamente

Die Parlamente in den Ländern Afrikas weisen eine große Vielfalt auf; die Verfassung eines Landes als Präsidential- oder Parlamentarisches System, ein föderaler oder zentraler Aufbau des Staates, Wahlverfahren, Parteistrukturen – all das sind Faktoren, die den Status der Parlamente jeweils unterschiedlich festschreiben. Bei allen Unterschieden gilt jedoch insgesamt, dass die Parlamente eine eher schwache Rolle innerhalb der politischen Systeme und für das politische Leben im Lande spielen. Ihren Funktionen als Gesetzgeber, Kontrolleur der Regierung und öffentliches Forum werden sie nur begrenzt gerecht.

Die Einblicke in die Wirklichkeit afrikanischer Parlamente, die die GKKE während ihres Dialogs mit ihren afrikanischen Partnern gewonnen hat, sind begrenzt geblieben. Sie haben jedoch die vorherrschende Meinung zum schwachen Status afrikanischer Parlamente zu keinem Zeitpunkt entscheidend relativiert. Nach wie vor scheint gültig zu sein, was in einer der wenigen Untersuchungen über Parlamente in Afrika in einer GTZ-Studie aus dem Jahr 2003 herausgearbeitet wurde. Diese Studie von Walter Eberlei und Heike Henn untersucht die Beteiligung der Parlamente an der Erstellung von Armutsbekämpfungsstrategien (PRSPs) in 28 Ländern und attestiert den Parlamenten, dabei nur eine marginale Rolle gespielt zu haben. Dass die Praxis dabei oft sogar hinter den verfassungsmäßig verbürgten Rechten der Parlamentarier hinterher hinkt, ist ein besonders beschwerlicher Befund. Er wird im Kern bestätigt durch die im März 2008 vorgelegte Untersuchung der britischen Africa All Party Parliamentary Group (AAPG), die neben verfassungspolitischen Restriktionen und Engpässen in der praktischen Tagesarbeit des Parlaments auch die schwache Herausbildung von Parteien und Parteiensystemen als limitierenden Faktor nennt.

Sehr grundsätzlich fiel die Kritik der afrikanischen Partner der GKKE an den Verhältnissen in Südafrika aus. Konstatiert wurde ein Defizit politischer Kultur, das der Opposition Raum für eine effektive Kontrolle zubillig-

te. Ein striktes „Durchregieren“ der Mehrheit und eine rigide Anwendung der Geschäftsordnung zum Nachteil der Opposition führen immer wieder dazu, dass Kontrollrechte nicht adäquat wahrgenommen werden können. Auch bewährte Grundsätze des Parlamentsbetriebs wie z.B. der, den Vorsitz im Haushaltsausschuss der Opposition zu überlassen, finden keine Anwendung mehr. Ganz offenbar wird hier eine als musterhaft angesehene Verfassung von einer aus der bitteren Vergangenheit der Apartheid geprägten Überzeugung der „ruling party“ überlagert, als gewählte und von einer großen Mehrheit getragene Regierung die Geschicke des Landes allein lenken zu können.

Auch aus Mosambik wurde Kritik am parlamentarischen Binnenverhältnis geübt: mit seiner geringen Sitzungsintensität begeben sich das Parlament schon allein aus zeitlichen Gründen der Chancen zu einer wirksamen Kontrolle der Regierung. Genährt werde die Skepsis gegenüber dem Parlament auch durch die unverhältnismäßig hohe Honorierung der Abgeordneten, wodurch Loyalitäten gegenüber den Wählern durch eine Abhängigkeit von der Regierung verdrängt werden könnten.

Im Kontext der bürgerschaftlichen Vertretung gab es auch Problemanzeigen aus Sambia: Gruppierungen und Organisationen, die außerhalb der Hauptstadt Gespräche mit Abgeordneten führen wollen, müssen ihnen als Kostenersatz getarnte Honorare zahlen. Selbst aus Ghana, einem der eher positiv gesehenen Staaten Afrikas, gab es kritische Anmerkungen zur geringen fachlichen Expertise des Parlaments in Budgetfragen. Mehr noch: das Misstrauen staatlicher Stellen gegenüber Einrichtungen der Zivilgesellschaft ist auch unter Abgeordneten anzutreffen.

Insgesamt vermittelten die kirchlichen Partner sowie einzelne Abgeordnete ein Bild parlamentarischer Wirklichkeit, das erhebliche Zweifel an der Relevanz der Parlamente im politischen Geschehen hervorrief bzw. bekräftigte. In dieses Bild hinein passte auch die Kritik an den oft nur unzulänglich ausgestatteten Hilfsdiensten der Parlamente, ohne die und ohne deren Expertise jedoch kein wirkungsvoller Parlamentsbetrieb möglich ist.

Gleichwohl wurden auch Fortschritte in den letzten Jahren konstatiert, insbesondere auch im Bereich des Budgetwesens. Dazu gehört die Praxis der Regierungen, mehrjährige Finanzplanungen zu erstellen und dadurch

Transparenz über mittelfristige Trends der Mittelvergabe herzustellen. Damit werden auch die politischen Prioritäten öffentlich. Südafrika, Sambia, Mosambik und Ghana haben solche Mechanismen entwickelt. Zudem ist der Prozess der Budgeterstellung deutlich ausdifferenziert worden und bezieht – als Ergebnis von Dezentralisierung – untere politische und Verwaltungseinheiten etwa auf Distrikt- oder Provinzebene ein. Hier gibt es, angeleitet durch die Verwaltungen, auch Konsultationen mit Vertretungskörperschaften.

Die nationalen Parlamente profitieren von diesen neuen Praktiken jedoch so gut wie nicht. Zwar ist die Intensität der Beratungen gewachsen, in Ghana und Südafrika zeigen sich deutlich verstärkte Aktivitäten der Parlamentsausschüsse. Sie können die Debatten und die Beschlussfassung über das Budget jedoch nicht zur politischen Richtungskontrolle nutzen. Entscheidendes Hindernis ist die fehlende Kompetenz, ausgabenrelevante Beschlüsse in Abänderung des vorgelegten Haushalts zu treffen. Obwohl formal das Budgetrecht in allen Ländern bei den Parlamenten liegt, ist es inhaltlich oft restriktiv gestaltet.

3.2 Zivilgesellschaftliches Haushaltsmonitoring

In den letzten Jahren haben sich Initiativen zivilgesellschaftlicher Organisationen zum Haushaltsmonitoring enorm verbreitert. Die NGOs versuchen auf diese Weise, ihren politischen Einfluss zu vergrößern. Sie beschränken sich nicht mehr auf allgemeine politische Forderungen, sondern sehen im Budget das „Programm in Zahlen“, in dem ihre politischen Vorstellungen berücksichtigt sein sollten.

Nach einer von der GKKE zur Vorbereitung ihres Dialogs in Auftrag gegebenen Studie von Judy Müller-Goldenstedt handelt es sich bei der Mehrzahl der im Haushaltsmonitoring engagierten Organisationen um individuelle NGOs, die zumeist landesweit organisiert sind. Sie arbeiten zunehmend auch in kontinentweiten und kontinentübergreifenden Netzwerken zusammen. Daneben sind einige wenige internationale NGOs aktiv. Das Spektrum ist weit: es reicht von Forschungseinrichtungen bis hin zu Organisationen mit einem spezifischen Anliegen.

Die Themen, die beim Haushaltsmonitoring verfolgt werden, sind breit gestreut. Es finden sich Aktivitäten zum Gender Budgeting neben Schwerpunktsetzungen im Bildungs- und Gesundheitswesen, im Bereich der Menschenrechte oder im Agrarbereich. Generell lässt sich sagen, dass ein Schwerpunkt des Engagements auf dem Gebiet sozialer Entwicklung liegt. Aber der Prozess der Einflussnahme weist verschiedene Elemente auf:

- Zunächst erstreckt er sich auf Lobbyarbeit für den vermehrten Einsatz finanzieller Ressourcen für soziale Aufgaben. Solche Aktivitäten finden sich u.a. bei den kirchlichen Organisationen in Ghana und Südafrika. In Südafrika sind die Kirchen im Gesundheitssektor selbst stark engagiert; neben praktischer Unterstützung fordern sie eine stärkere Fokussierung der Haushaltsmittel für diese Aufgaben ein. Das gleiche zeigt sich in Ghana, dort wurde unter der Vorgabe „Promoting social budgetary policies“ gezielt eine Allokation der Haushaltsmittel für Maßnahmen im sozialen Bereich gefordert und erreicht. Besonders betont wird bei diesen Initiativen die Rolle, die den Kirchen in Prozessen demokratischer Haushaltspolitik in vielen afrikanischen Ländern zukommt: Sie sehen sich in der Verpflichtung zu einem Einsatz für die Armen, um denen Gerechtigkeit widerfahren zu lassen, die am Rand der Gesellschaft unter unwürdigen Bedingungen leben.
- Darüber hinaus erstrecken sich die Aktivitäten kirchlicher und anderer Nichtregierungsorganisationen auch auf die Bereitstellung von Informationen über das Budget und den Budgetierungsprozess, um damit zu einem vertieften Wissen und einer lebendigen Diskussion in der Gesellschaft beizutragen. Sambia ist ein Beispiel dafür, wie eine kirchliche Einrichtung – das Jesuit Center for Theological Reflection – durch seine Analysen der Budgetentwürfe unter der Perspektive des „Budgeting for human development“ erst die Informationen aufbereitet, die es nicht zuletzt Parlamentariern erleichtern, Haushaltstitel politisch zu bewerten. Auch internationale NGOs entfalten Aktivitäten in diesem Kontext. So hat das internationale Netzwerk katholischer Hilfswerke CIDSE ein Manual zur Haushaltsanalyse erstellt, das u.a. Grundlage für die Fortbildung von NGO-Mitarbeitern ist.
- Ebenso wichtig und von erheblicher Reichweite sind drittens Bestrebungen von Kirchen und NGOs, auf eine stärkere Transparenz der

Haushalte hinzuwirken und die Gestaltung einer effektiven und verantwortlichen Haushaltspolitik einzufordern. Im Gefolge des Peer Reviews im Rahmen des NePAD-Prozesses in Ghana, an dem auch kirchliche Vertreter beteiligt waren, ist es zur Verbesserung der Haushaltstransparenz gekommen. In Südafrika und auch in Mosambik leisten NGOs wichtige Arbeit in diesem Kontext, indem sie die Budgets in ihren Ländern umfassend analysieren bzw. alternative Formen wie die des „peoples' budgeting“ unterstützen und damit den Budgetierungsprozess insgesamt hinterfragen.

Wenn zumeist angestrebt wird, die Haushaltsgestaltung auf nationaler Ebene zu beeinflussen, so steht das mosambikanische Beispiel explizit für die lokale bzw. Provinzebene. Dort wird – in Adaption der Praxis im brasilianischen Porto Alegre – eine Beteiligung an den Haushalten organisiert. Begrenzungen liegen aber darin, dass dies auf Druck der Geber passiert und offenbar nicht einer demokratischen Willensbekundung der Regierung Mosambiks entspringt. Dementsprechend ist bisher die Umsetzung des Mechanismus auf nationaler Ebene ausgeblieben – eine Herausforderung für NGOs, die sich der demokratischen Haushaltskontrolle verschrieben haben.

Breit gefächert sind auch die Instrumente, mit denen die verschiedenen Akteure versuchen, Einfluss auf die Budgetgestaltung zu gewinnen. Die meisten Aktivitäten sind der Öffentlichkeitsarbeit zuzuordnen, die aber ganz unterschiedlich ausfällt: das Führen von Kampagnen steht neben Bildungsarbeit und Aufklärung über Budgetprozesse, Schulung und Training von Akteuren der Zivilgesellschaft neben Advocacy- und Lobbyarbeit gegenüber Politikern. Dabei sind feste Dialogstrukturen mit Regierungsvertretern oder – mehr noch – Parlamentariern eher die Ausnahme.

Dies kann nicht wirklich überraschen, wenn man sich klar macht, dass Budgetmonitoring mit einem politischen Anspruch ein anspruchsvoller und langdauernder Prozess ist, der, wenn er valide sein soll, die Phasen der Budgeterstellung durch die Regierung, die parlamentarische Beratung und Entscheidung, die Implementierung, d.h. die Ausgaben der Regierung sowie schließlich die Wirkungsbeobachtung und Evaluierung umfassen muss.

Innerhalb dieses Zirkels hat der Austausch mit Parlamentariern zeitlich gesehen nur einen begrenzten Platz. Um ihn wirklich wirksam gestalten zu können, müssen auch Aktivitäten aus den anderen Phasen in ihn Eingang finden – was zwangsläufig die NGOs vor die Aufgabe stellt, breiter anzusetzen. Jedoch bleibt die Aufgabe, den Einfluss auf die Beratungs- und Entscheidungsphase im Parlament als einen Prozess eigenen Gewichts mit spezifischen Methoden zu gestalten. Dabei stehen die NGOs offenbar bislang noch vor großen Schwierigkeiten, die teils in den politischen Systemen, teils aber auch bei den NGOs selbst liegen.

3.3 Perspektiven

Zivilgesellschaftliche Organisationen leisten auf vielfältige Weise wichtige Beiträge zur Stärkung der Transparenz in öffentlichen Haushalten. Sie unternehmen erhebliche Anstrengungen, die Budgets ihrer Regierungen zu beobachten und zu analysieren. Diesen Beitrag zu einer demokratischen Haushaltskontrolle erbringen sie unter oft schwierigen Bedingungen.

Ein limitierender Faktor für eine effektive Arbeit ist die oft schwierige Personalsituation. Vor allem NGOs, die themen- und anlassbezogenen Kampagnen durchführen, verfügen nicht immer über das Personal, das dauerhafte Kontakte knüpfen und tragfähige Arbeitsbeziehungen entwickeln und pflegen könnte. Qualifiziertes Personal wird häufig von UN-Organisationen und anderen internationalen EZ-Organisationen mit höheren Gehaltsangeboten abgeworben. Auch bei den Kirchen stellen sich solche Probleme.

Neben dieser Erschwernis aus wirtschaftlichen Gründen stoßen die Kirchen und NGOs auch auf Begrenzungen ihrer Arbeit, die politisch und rechtlich bedingt sind. Die Garantie demokratischer Freiheitsrechte gehört zu den unverzichtbaren Rahmenbedingungen, die für das Erstarren unabhängiger Einrichtungen und Institute unverzichtbar sind. In einer Reihe von Ländern wird jedoch die Organisationsfreiheit wie auch die Versammlungsfreiheit durch eine repressive NGO-Gesetzgebung unterlaufen. Auch scheinbar technische Regelungen finanzieller Rechenschaftslegung können die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen deutlich erschweren oder sogar verhindern, wie es z.B. derzeit in Äthiopien zu befürchten ist. Wenn die Pressefreiheit eingeschränkt ist und kritische Berichterstattung verhindert

oder geahndet wird, kann sich auch die Zivilgesellschaft nicht entfalten. Zu oft trägt restriktive Gesetzgebung, die etwa die Berichterstattung über militärische oder sicherheitspolitische Belange unter den Verdacht des Landesverrats stellt, dazu bei, die Herausbildung von Öffentlichkeit zu behindern. Damit sind solche Regelungen nicht nur dem Entstehen einer lebendigen Zivilgesellschaft abträglich, sondern wirken sich auch unmittelbar auf die Chancen zu Haushaltstransparenz und damit auf einen wesentlichen Aspekt von good governance aus.

Für Kirchen und Nichtregierungsorganisationen ist es keine leichte Entscheidung, wie viel Energie sie für einen engeren Austausch mit den Parlamenten in ihren Ländern aufwenden wollen. So lange sie nicht erkennen können, dass eine direkte Ansprache des Parlaments ihre Einflusschancen signifikant erhöht, werden sie zögerlich bleiben – auch wenn sie sich der Einsicht nicht verschließen, dass ein starkes Parlament ein wesentlicher Faktor von good governance ist. Aber es muss die Bereitschaft im Parlament erkennbar sein, sich diesen Status zu erobern; auch Parlamentarier müssen versuchen, ihre politischen Handlungsräume zu verbreitern.

„Bad leadership“ und „bad governance“ – mit diesen beiden von Bischof Paul Bemile konstatierten Defiziten wird darauf aufmerksam gemacht, dass es neben der institutionellen auch eine persönliche Frage ist, inwieweit Politiker und insbesondere Parlamentarier Integrität und Glaubwürdigkeit vermitteln können. Offenheit gegenüber den Vorstellungen der Zivilgesellschaft, die Bereitschaft zur Kritik gegenüber den Amtsinhabern im Regierungsbereich – das sind Verhaltensweisen, die unter afrikanischen Parlamentariern nicht weit verbreitet sind. So lange sie die Mitgliedschaft in Partei und Parlament als eine Pfründe sehen, die nicht durch Unbotmäßigkeit gegenüber der politischen Führung gefährdet werden darf, wird „good leadership“ eher ein fremder Begriff bleiben.

Reformbedarf gibt es auch im institutionellen Kontext des Parlaments. Die Schaffung von Kontrollinstanzen wie Parlamentsausschüssen zur Rechnungsprüfung, wirksame Verfahren zur Beratung und Entscheidung über das Staatsbudget, die Bereitschaft, die Zivilgesellschaft etwa in Form von Anhörungen einzubeziehen, die Verfügbarkeit notwendiger fachlicher Expertise – all das sind gestaltungsbedürftige Größen afrikanischer Parlamente. Um zu einem zentralen Ort zu werden, auf den sich die politischen

Hoffnungen und Erwartungen der Menschen richten, muss in den Parlamenten und im Umfeld der Parlamente, etwa bei Wahlverfahren und beim Parteaufbau, noch viel geschehen. Die Parlamentarier selbst sind gefragt, welche Initiativen sie ergreifen wollen. Auch hier gilt: Entwicklung muss von innen kommen. Immerhin ist es ermutigend, dass es unter den afrikanischen Parlamenten einen wachsenden Austausch gibt, der sich – beispielhaft zwischen den parlamentarischen Public Accounts Committees der SADC-Mitgliedsstaaten - auch auf Fragen der Budgetkontrolle erstreckt.

Kirchen und zivilgesellschaftliche Organisationen können durch ihre Interventionen dazu beitragen, den Reformdruck zu erhöhen. Neue Einstellungen und Verfahrensweisen in den Parlamenten werden auch die NGOs ermutigen, sich vermehrt an die Parlamente zu wenden. Dafür werden sie aber auch selbst ihre Arbeit weiter spezifizieren müssen. Letztlich wird die Arbeit der Kirchen und kirchlichen Organisationen im parlamentarischen Raum nur erfolgreich sein, wenn sie eine permanente institutionelle Vertretung aufbauen und klare Regeln zur Kommunikation und Konsultation etablieren. Einzelne Bischofskonferenzen und Kirchenräte scheinen zu solchen Schritten bereit und in der Lage zu sein.

Die zivilgesellschaftliche Einflussnahme auf die nationale Politik ist in Afrika eine noch relativ neue Erscheinung, sie hat deutlich später begonnen als etwa die Beteiligung an internationalen Prozessen, die im Rahmen der großen UN-Konferenzen in den Neunzigerjahren einsetzte. Auch die Arbeit im lokalen Kontext hat eine ältere Tradition. Erst mit der HIPC-Initiative wurden Voraussetzungen auch institutioneller Art für eine Beteiligung der Zivilgesellschaft geschaffen. Mit der Einführung der Armutsbekämpfungsstrategien als Voraussetzung für Entschuldung ist es gelungen, den Spielraum der Zivilgesellschaft deutlich zu erweitern. Auch mit dem African Peer Review Mechanism (APRM) im Rahmen der NePAD-Initiative ist ein Mechanismus vorhanden, um die demokratische Qualität des politischen Systems zu verbessern. Beide Regelwerke adressieren in erster Linie das Regierungshandeln. Für die Zukunft gilt es, solche Chancen auch im Hinblick auf die Parlamente zu schaffen. Ob das in der Entwicklungszusammenarbeit neue Konzept der Budgetfinanzierung hier eine Hebelwirkung haben kann, ist eine Frage, die genauere Betrachtung auf sich zieht.

4. Stärkung der Parlamente durch Budgethilfe?

Mit der Neubestimmung der internationalen Entwicklungsarchitektur zur Steigerung von „Aid Effectiveness“ durch die Paris Declaration und nachfolgend die Accra Agenda for Action aus dem Jahr 2008 verändern sich die Beziehungen im Geber-Nehmerverhältnis. Die in der OECD erarbeitete und 2005 verabschiedete Paris Declaration konstituiert als wesentliches Prinzip der Zusammenarbeit die Orientierung der Hilfe an den Bedürfnissen des Partnerlandes; sie soll durch eine Stärkung der Eigenverantwortung der Entwicklungsländer und durch die Anwendung nationaler Verfahren bei der Durchführung gesichert werden. Ferner bekennen sich die Geber zu einer Harmonisierung der Zusammenarbeit durch gemeinsame Verfahren. Weitere Verpflichtungen zielen auf größere Wirkungsorientierung durch Zielvereinbarungen und auf eine sorgsamer als bisher wahrgenommene öffentliche Rechenschaftslegung.

Die Paris Declaration und ihre Konsequenzen für die Entwicklungszusammenarbeit sind in der deutschen Politik umstritten. Vor allem das Ausmaß, in dem Mittel künftig in Form von Budgethilfe gegeben werden sollen – die Erklärung nennt die ehrgeizigen Zielsetzung von zwei Dritteln aller Maßnahmen bis 2010 –, wird kontrovers gesehen. Weithin übersehen wird dabei, dass „Budgethilfe“ mehrere Varianten aufweist und die in der Diskussion oft als Regelfall unterstellte allgemeine Budgethilfe nur eine Spielart ist. Daneben gibt es sektor- und programm-basierte Budgethilfe. Ohne die Form genauer zu spezifizieren, verfolgt die Bundesregierung insbesondere in Afrika südlich der Sahara eine deutliche Ausweitung der Budgethilfe. Angestrebt wird, kurzfristig die Hälfte der dort zum Einsatz kommenden Mittel als Budgethilfe zu vergeben.

Es war die Sorge des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags über eine korrekte Rechenschaftslegung der EZ-Mittel in den Empfängerländern, die, gestützt auf ein Gutachten des Bundesrechnungshofs, dazu führte, dass Budgetfinanzierungen in einzelnen Ländern jeweils vom deutschen Parlament genehmigt werden müssen. In der Praxis gibt es eine Verständigung zwischen dem BMZ und dem Haushaltsausschuss, also in der Regel keine Beteiligung des Entwicklungsausschusses. Das scheint dazu zu führen, dass administrative Aspekte der Rechnungskontrolle offen-

bar dominieren und eine politische Bewertung etwa auch über die Kontrollfähigkeit des Parlaments und parlamentarischer Gremien im Empfängerland eher ausgeblendet werden. Entscheidungen wie die zur Budgethilfe für Äthiopien im Frühsommer 2008 können jedenfalls nur so erklärt werden.

Demgegenüber hat es in der 16. Wahlperiode auch Bestrebungen aus dem Parlament gegeben, Regelungen und Praxis parlamentarischer Kontrolle in Entwicklungsländern genauer kennen zu lernen und zu bewerten. Eine Parlamentariergruppe des Bundestags, der überwiegend Mitglieder des AWZ angehörten, kam von einem Besuch in Ruanda mit einer grundsätzlichen positiven Einschätzung parlamentarischer Budgetkontrolle zurück.

Ebenso haben politische Beobachter konstatiert, dass sich in einigen Ländern einige Voraussetzungen parlamentarischer Rechnungskontrolle verbessert haben. So hat in Mosambik die Praxis zeitnaher Vorlage von Rechnungsprüfungsberichten dazu geführt, dass dem Parlament ein qualifizierterer Argumentationsrahmen erschlossen wurde. In Sambia ist es die Einrichtung des Auditor General, die sich positiv auf die Rechnungskontrolle auswirkt.

Bekräftigt durch zwei Anhörungen im Deutschen Bundestag in der 16. Wahlperiode, ist die Einsicht gewachsen, dass Budgetfinanzierungen im Prinzip ein zukunftsfähiges Instrument der Entwicklungszusammenarbeit sind. Die traditionelle Praxis der Projekt- und Programmförderung verursacht in den Empfängerländern enorme Transaktionskosten in Form von Aushandlungen, Berichten usw. Geht man davon aus, dass die Entwicklungsleistungen weiter steigen müssen, wenn die Millenniumsziele erreicht werden sollen, so ergibt sich schon daraus die Notwendigkeit, über neue und schlankere Formen der Entwicklungszusammenarbeit nachzudenken.

Hinzu kommt, dass die Integration der EZ-Gelder in die Budgets der Empfängerländer dazu beitragen kann, Transparenz und politische Verantwortlichkeit dort zu stärken. Anders als bei der gängigen Praxis der Projekt- und Programmförderung, die zumeist über gesonderte Titel oder Fonds abgewickelt werden, haben die Parlamente mit der Integration der EZ-Mittel in das Budget die Chance, für sich eine bessere Position als Kontrolleure des Staatshaushalts und der über ihn induzierten Politik zu erlangen.

Insofern ist mit der Budgetfinanzierung eine wesentliche Voraussetzung für eine Stärkung der politischen Systeme in Entwicklungsländern gegeben. Mehr und mehr weicht die vormalige durchaus begründbare Geringschätzung der Parlamente durch die Geberorganisationen aufgrund offenkundiger institutioneller Defizite und des Versagens in der Wahrnehmung ihrer Kontrollaufgaben in vielen afrikanischen Staaten nun der festen Überzeugung, dass Parlamente unverzichtbare Akteure in demokratischen Systemen sind und diese Rolle aktiv ausfüllen müssen. Doch dominiert der Eindruck, dass in den meisten afrikanischen Ländern die Stellung der Parlamente gegenüber der Exekutive immer noch recht schwach ist. So hat sich auch im Rahmen des Dialogs der GKKE mit afrikanischen Partnern keine Stimme gefunden, die ohne jede Einschränkung für Budgethilfe votiert hätte. Zu erheblich sind die Defizite im politischen Raum. Sie gehen z.T. so tief, dass sich Budgethilfe verbietet.

Die Defizite liegen nicht nur bei den Parlamenten, sondern gerade auch bei der Regierung. Viele afrikanische Staaten nehmen hintere Plätze auf dem Korruptionsindex von Transparency international ein. Die GKKE kennt aus ihrer Beschäftigung mit dem Gesundheitswesen Afrikas im Rahmen des Dialogs mit der pharmazeutischen Industrie aussagekräftige Studien, die die bürokratischen Hemmnisse und den dadurch bedingten Schwund tatsächlicher Leistungen, die auf lokaler Ebene ankommen, dokumentieren. Sorgen muss auch die Intransparenz von Rüstungsetats bereiten. Experten wie Paul Collier schätzen, dass etwa 40 Prozent der Militärausgaben in Entwicklungsländern durch den Substitutionseffekt der Entwicklungshilfe möglich werden – ein für die GKKE, die für restriktiven Handel mit Rüstungsgütern eintritt, sehr beunruhigender Befund. Solche Erkenntnisse sind sicher keine Ermutigung, auf enge Zweckbindung und Kontrolle der Verwendung der EZ-Mittel zu verzichten und die Gelder nun direkt in die Staatsbudgets zu geben.

Bedauerlicherweise bleiben sowohl die Paris Declaration als auch die Accra-Agenda mit Blick auf die Parlamente sehr vage. Die Paris Erklärung weiß nur zu sagen, dass sie in die Rechenschaftslegung einbezogen werden sollen. Es wird also nur eine nachträgliche Vollzugskontrolle eingeräumt. Die Accra-Agenda geht nicht eigentlich weiter. Verschämt nennt sie die Parlamente neben der Bevölkerung, wenn sie die Notwendigkeit politischer Führung durch die Regierung hervorhebt und sich dazu bekennt, die

Regierung werde beide involvieren. Es gibt keine systematische Verortung, die die Rolle des Parlaments über den gesamten Budgetzirkel von der Richtungskontrolle bis zur Wirkungskontrolle adäquat erfasst. Ganz im Gegensatz zu diesen spröden Anmerkungen widmet das Papier der Zivilgesellschaft breiten Raum, konzidiert, sie sei Entwicklungsakteur „aus eigenem Recht“, spart aber auch nicht mit Einladungen zur Zusammenarbeit, die nicht frei zu sein scheinen von der Versuchung der Kooptation.

Nicht explizit, in der Sache aber unübersehbar legt sich aus der Accra-Agenda die Vermutung nahe, dass auch bei der weiteren Stärkung von Parlamenten der Zivilgesellschaft eine wichtige Funktion zukommt. In der Tat hat auch der Dialog der GKKE mit ihren afrikanischen Partnern die Einsicht gefördert, dass beide, Parlamente und Zivilgesellschaft, wichtige Akteure bei einer umfassenden Budgetkontrolle sind und sich in ihren Interventionen aufeinander beziehen müssen. So kann und muss die Zivilgesellschaft über ihre konkreten politischen Forderungen hinaus den Druck zur Reform auf die Regierung und insbesondere auch auf das Parlament aufrecht erhalten und weiter vergrößern. Richtigerweise wäre an eine gezielte Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen zur Analyse von Budgets und zur Entwicklung von Lobbystrategien zu denken.

Aber darüber hinaus wird es notwendig sein, den Parlamenten systematische Beachtung in der EZ zu schenken. Es ist sicherlich nicht ohne Grund, dass die Stärkung von Parlamenten in der bisherigen EZ – abgesehen von der Arbeit der politischen Stiftungen – nur wenig Raum gefunden hat. Parlamente sind in einen breiteren Rahmen eigenständiger Traditionen von Politik und Kultur eingebunden, die sich weitgehend der Einwirkung von außen entziehen. EZ-Maßnahmen kollidieren hier schnell mit dem Anspruch auf Souveränität. Die Beratung von Parlamenten wird sich vermutlich eher auf den Ausbau technischer Hilfsdienste und die Entwicklung eines leistungsfähigen Unterbaus für den Parlamentsbetrieb erstrecken als direkt die Politik anleiten zu können – was in der Tat nur schwierig mit der viel beschworenen „Ownership“ im Rahmen der EZ zu vereinbaren wäre.

Budgethilfe an sich ist keine Gewähr dafür, dass Eigenverantwortung gestärkt und parlamentarische Kontrolle innerhalb des politischen Systems erhöht wird. Auch wenn Schattenhaushalte vermieden sind und es künftig – idealerweise – nur ein Staatsbudget gibt, über das dann das Parlament

befindet, ist damit eben noch keine größere demokratische Qualität des Regierungshandelns garantiert. Das verhindert schon allein die restriktive Ausgestaltung der Entscheidungsbefugnisse in den Parlamenten.

Zur Budgethilfe müssen flankierende Maßnahmen kommen. Gedacht werden sollte an einen Prozess, der den Einstieg in Budgethilfe und ihre Ausweitung mit Elementen der nachgewiesenen Stärkung parlamentarischer Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten verbindet. Das bedeutet, dass Budgethilfe im Rahmen eines Instrumentenmixes mit Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit zu kombinieren wäre. Budgethilfe ist dann nicht, wie es die Paris- und Accra-Erklärung suggerieren könnten, eine grundlegende Alternative zur bisherigen Praxis, sondern eher ein weiteres Instrument der Zusammenarbeit.

Dass Paris und Accra keine gänzlich neue Ära der Zusammenarbeit eröffnen, sieht man schon daran, dass auch unter den neuen Bedingungen die Geber weiterhin viele Möglichkeiten haben, Einfluss auf die Politik der Entwicklungsländer zu nehmen. Der Einstieg in sektorale oder allgemeine Budgethilfe geht einher mit der Chance, an einem hochrangigen sektoralen oder makroökonomischen Politikdialog beteiligt zu sein. Interessanterweise hat das BMZ das Instrument der Budgethilfe gegenüber dem Bundesrechnungshof gerade mit dem daraus erwarteten Zuwachs an Einwirkungsmöglichkeiten begründet.

In der Praxis wird sich dieser Einfluss relativieren, da eine Vielzahl von Gebern vermutlich auch in dem neu strukturierten Zirkel der Einflussnahme eigene Prioritäten verfolgen wird. Gleichwohl besteht die Chance, anders als bisher eine prozedurale Konditionalität einzuführen, die ihr Augenmerk u.a. auf die wirksame Beteiligung des Parlaments und die Sicherung seiner Kompetenzen richtete. Der Einstieg in die Budgethilfe dürfte immer voraussetzen, dass ein Mindestmaß an guter Regierungsführung gegeben ist. Ausweitungen sollten dann daran gebunden sein, dass ein höheres Maß von good governance erreicht wird. Darunter wären dann der Aufbau von Institutionen zur Finanzkontrolle ebenso wie klassische Formen von capacity building und grundsätzliche Fragen von democratic governance zu fassen, die gerade auch die Gestaltungsmöglichkeiten des Parlaments stärken.

Anhang

Literaturhinweise

- Africa All Party Parliamentary Group: Strengthening Parliaments in Africa: Improving Support. London 2008
- Eberlei, Walter/ Henn, Heike: Parlamente in Subsahara Afrika: Akteure der Armutsbekämpfung? Eschborn 2003
- Eberlei, Walter: Demokratisches Regieren in Subsahara Afrika. Aachen 2009
- GKKE (Hrsg.): Good Governmance and Democratic Budget Policies, Berlin/Bonn 2009 (=Schriftenreihe der GKKE 49)
- VENRO (Hrsg.): Paris Deklaration, Armutsbekämpfung, Partizipation – passt das zusammen? Bonn 2009 (=2015 im Gespräch 12)

Mitglieder der GKKE-Fachgruppe Good Governance

Gertrud Casel
Prof. Dr. Walter Eberlei
Dr. Jürgen Hambrink
Dr. Heinz-Gerhard Justenhoven
Dr. Volker Kasch
Karl-Michael Kronenberg
Daniel Legutke (Koordinator)
Hans Nirschl
Dr. Klaus Piepel
Dr. Michael Reder
Renate Wilke-Launer (Vorsitzende)

