

Rechenschaftspflicht als zentrales Element von Good Governance

Panel-Beitrag im Rahmen der von der Konrad-Adenauer-Stiftung und der KfW Entwicklungsbank organisierten Konferenz

„Ergebnisorientierung und Rechenschaftspflicht“

Berlin, 9. Februar 2012

Dr. Stephan Klingebiel

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

(stephan.klingebiel@die-gdi.de)

Grundlagen

Allgemein gesprochen ist Rechenschaftspflicht die Pflicht einer handelnden Person, Gruppe oder Institution gegenüber einer anderen Person, Gruppe oder Institution, Entscheidungen und Aktionen zu rechtfertigen. Rechenschaftspflicht ist mit Sanktionen bei Erfüllung / Nicht-Erfüllung verknüpft und basiert daher auf Anreizen.

Rechenschaftspflicht im Sinne des Konferenzthemas ist in dreifacher Hinsicht relevant:

- Rechenschaftspflicht auf der Geberseite;
- Rechenschaftspflicht in den Partnerländern (*domestic accountability*);
- Gegenseitige Rechenschaftspflicht (*mutual accountability*) zwischen der Partnerseite und dem Geber.

Die Rechenschaftspflicht auf Geberseite (im Fall eines bilateralen Gebers; im Falle von multilateralen Gebern ist die Struktur der Rechenschaftslegung teilweise abweichend organisiert) und in Partnerländern bezieht sich insbesondere auf die Parlamente, die Wählerschaft, die Zivilgesellschaft, die Medien und Rechnungshöfe.

In der Debatte über wirksamere Entwicklungszusammenarbeit (EZ) (d..h. der Paris Erklärung, der *Accra Agenda for Action* und dem *Busan Partnership*-Dokument) spielt insbesondere die gegenseitige Rechenschaftspflicht sowie die Rechenschaftspflicht gegenüber den eigentlichen Zielgruppen in den Partnerländern eine wesentliche Rolle.

Herausforderungen und Probleme

Rechenschaftspflichten auf den genannten Ebenen ergänzen sich nicht automatisch. Sie können z.T. sogar in Konkurrenz zueinander stehen. Herausforderungen bestehen insbesondere in folgenden Punkten:

- In der Vergangenheit lag der (implizite) Fokus auf der Rechenschaftspflicht der Hilfspfänger gegenüber den Gebern. Dies hat sich konzeptionell insbesondere mit den Debatten zur *aid effectiveness* (Paris Erklärung etc.) verändert; die Umsetzung neuer Konzeptionen ist bislang aber nur teilweise vollzogen.
- Dieser geberbezogene Fokus beeinträchtigt die Wirksamkeit der EZ (Risikoaversion, *bypassing* der nationalen Systeme der Partner, funktionierende „Projektinseln“, geberseitige Implementierungsinteressen etc.)
- Ein entwicklungspolitischer Fokus bei der Rechenschaftspflicht in den Partnerländern selbst muss vielfach mit unzureichend funktionierenden Strukturen in den jeweiligen Ländern umgehen (schwache Rolle der jeweiligen Parlamente und Medien etc.). Partnerregierungen haben nicht zwangsläufig ein Interesse an funktionierenden rechenschaftspflichtigen Systemen im eigenen Land, da damit ggf. Governance-Reformansprüche verbunden sind.
- Gegenseitige Rechenschaftspflicht ist teilweise aufwendig, kompromissbeladen und enthält Unzulänglichkeiten (Beispiele: nationale Entwicklungsstrategien, gemeinsame Monitoringansätze, gemeinsame Politikanalysen).

Perspektiven

Grundsätzlich lassen sich Ansatzpunkte identifizieren, um Rechenschaftspflicht im Rahmen der EZ zu stärken:

- Funktionierende Systeme des öffentlichen Finanzmanagements (einschließlich Budgetplanungsprozessen und Mittelverwendungskontrollen) sind zunächst das berechnete Anliegen der Partnerländer und ihrer Akteure selbst.
- Die Grundsätze zu *aid effectiveness* stellen sinnvollerweise die nationalen Systeme der Partnerländer in den Mittelpunkt; damit erfahren nicht zuletzt Parlamente, zivilgesellschaftliche Akteure etc. eine Aufwertung. Es bestehen geberseitig weiterhin deutliche Verbesserungsspielräume (siehe OECD Monitoring Survey 2011). Politische Stiftungen und die staatliche bilaterale EZ haben Möglichkeiten, Systeme der Rechenschaftspflicht zu stärken und nichtbeabsichtigte Wirkungen zur Schwächung zu reduzieren. Externe Akteure können vor allem das „Angebot“, weniger gut die „Nachfrage“ nach Rechenschaftslegung unterstützen.

- Es besteht ein legitimes und wichtiges Anliegen der Geber nach Rechenschaftslegung im eigenen Land. Diese Rechenschaftslegung ist unverzichtbar, um politischen und gesellschaftlichen Rückhalt für die Bereitstellung öffentlicher Mittel zugunsten entwicklungspolitischer Aufgaben zu erhalten. Grundsätzlich sollte dabei unterschieden werden zwischen z.T. komplexen und oftmals abstrakten EZ-Systemen und –Wirkungsketten einerseits (dies betrifft vor allem die Geberadministrationen sowie die parlamentarischen Fachgremien) und dem legitimen Bedarf an Transparenz und Information für eine breitere Öffentlichkeit andererseits.
- Ergebnisbasierte EZ-Ansätze können grundsätzlich die gegenseitige und die nationale (im Partnerland) Rechenschaftspflicht stärken, da diese auf der Umsetzung von Politiken und Aktivitäten der Partner basieren; dies kann sich auch auf M&E-Systeme beziehen, die für Rechenschaftslegung eine hohe Bedeutung haben.
- Es gibt eine große Breite an ergebnisbasierten EZ-Ansätzen; grundsätzlich können damit auch Risiken verbunden sein (etwa durch Fehlanreize oder eine Fixierung auf Aktivitäten, die sich quantifizieren lassen).