



## Menschenrechtsbasierte Haushaltsplanung / Human Rights Budgeting

### Einführung

Die vorliegende Handreichung behandelt die Erfahrungen staatlicher und nichtstaatlicher Initiativen, die Menschenrechtsstandards und -prinzipien bei der Haushaltsplanung berücksichtigt haben (Human Rights Budgeting). Ziel der beschriebenen Initiativen ist es, zu einer partizipativen und transparenten Gestaltung von Haushalten beizutragen, die die menschenrechtlichen Verpflichtungen widerspiegeln bzw. ihnen genügen. Gleichzeitig sollen begrenzte Haushaltsressourcen so eingesetzt werden, dass sie zur Förderung gesellschaftlich benachteiligter Gruppen beitragen.

Im Mittelpunkt dieser Handreichung stehen Initiativen, die sich bei der Budgetplanung explizit auf Menschenrechtsstandards (z.B. das Recht auf Gesundheit) beziehen und solche, die auf die Stärkung der Rechte spezifischer Bevölkerungsgruppen ausgerichtet sind (z.B. Frauen, Kinder). Des Weiteren wird aufgezeigt, wie partizipative Haushalte auf Kommunalebene zur Verwirklichung der Menschenrechte beitragen.

### Ziele der Handreichung sind:

- Human Rights Budgeting als Instrument mit Mehrwert vorzustellen und
- Praktiker/innen in den Bereichen öffentliche Finanzen, Good Governance, Dezentralisierung und Zivilgesellschaftsförderung Anregungen zu geben.

Ihr **entwicklungspolitischer Beitrag** liegt im Aufzeigen von innovativen Möglichkeiten zur

- Stärkung der Schnittstellen zwischen öffentlicher Verwaltung und Zivilgesellschaft;
- Förderung von horizontaler Rechenschaftspflicht staatlicher Partnerinstitutionen;
- Verdeutlichung menschenrechtlicher Verpflichtungen auf der nationalen, regionalen und kommunalen Ebene und in verschiedenen Sektoren.

## 1. Was ist Human Rights Budgeting?

Staaten haben sich durch Ratifizierung internationaler Menschenrechtsabkommen verpflichtet, die darin enthaltenen [bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte](#) zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Human Rights Budgeting überprüft, ob ein Staat bzw. seine dezentralen Institutionen mit delegierter Verantwortung die zur Verfügung stehenden Ressourcen (inklusive der [Mittel aus internationaler Zusammenarbeit](#)) entsprechend dieser Verpflichtungen einsetzt. Gemäß Artikel 2 (1) des [Sozialpakts](#) sind Staaten dazu verpflichtet, das „Maximum der zu Verfügung stehenden Ressourcen“ einzusetzen, um „schrittweise die vollständige Verwirklichung“ von wirtschaftlichen und sozialen Rechten „mit allen angemessenen Mitteln“ zu erreichen. Ähnliche Bestimmungen gibt es in der Kinderrechtskonvention und der über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

- Analyse des Haushalts in Bezug auf menschenrechtliche Verpflichtungen und
- Beeinflussung des Haushalts zwecks besserer Verwirklichung der Menschenrechte.

Idealerweise steht am Ende die Kontrolle der Ausgaben auch mit Blick auf die Ergebnisse.

Maßgeblich für die Ist-Analyse und die Soll-Formulierung sind die Standards in den internationalen Menschenrechtsabkommen, die von der Bundesregierung sowie von fast allen Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ratifiziert wurden. Konkretisiert werden diese Standards durch die Auslegungen der Menschenrechte. Diese werden von Expert/innen-Gremien vorgenommen, die über die Umsetzung der UN Menschenrechtsverträge wachen. Diese autoritativen Auslegungen ([Allgemeine Bemerkungen](#)) definieren die Kernelemente der Menschenrechte und machen sie handlich und handlungsorientiert.

### *Menschenrechte in der Haushaltsplanung: Welche wurden bislang genutzt?*

- Recht auf einen angemessenen Lebensstandard: ausreichende Ernährung ([Sozialpakt](#), Art. 11);
- Recht auf das erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit ([Sozialpakt](#), Art. 12);
- Recht auf Sicherstellung der Gleichberechtigung der Frau ([Zivilpakt](#) und [Sozialpakt](#), Art. 3, [Frauenrechtskonvention](#));
- Recht auf Bildung ([Sozialpakt](#), Art. 13);
- Rechte von Kindern ([Kinderrechtskonvention](#));
- Recht auf Teilhabe an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten ([Zivilpakt](#), Art. 25);
- Recht auf Information ([Zivilpakt](#), Art. 19 (2)).

### *Kernelemente des Rechts auf Bildung*

#### Verfügbarkeit

- Genügend Bildungseinrichtungen, kostenlose Grundbildung, qualifizierte Lehrkräfte und ihre adäquate Bezahlung, Lehrmaterial

#### Zugänglichkeit

- Bildungseinrichtungen in akzeptabler Entfernung und zu für alle erschwinglichen Kosten, kostenlose Grundbildung

#### Annehmbarkeit

- Zielgruppengerechte und kulturell akzeptierte Bildungsangebote

#### Anpassungsfähigkeit

- Bildungsangebote und Methoden, die sich gesellschaftlichem Wandel anpassen

Sozialpakt-Ausschuss, [Allgemeine Bemerkung 13](#) (1999)

Human Rights Budgeting zielt darauf, die Verwendung nationaler bzw. kommunaler Haushaltsmittel auf die Umsetzung der Menschenrechte auszurichten. Das beinhaltet zwei Schritte:

Ähnliche Konkretisierungen gibt es auch für das [Recht auf angemessene Unterkunft](#), das [Recht auf Wasser](#), das [Recht auf Nahrung](#), das [Recht auf Gesundheit](#), das [Recht auf Arbeit](#) und das [Recht auf soziale Sicherung](#).



Mit Hilfe dieser Kernelemente kann analysiert werden, ob die eingestellten Haushaltsmittel ausreichen, um die menschenrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Dabei wird insbesondere die relative Gewichtung bestimmter Ausgaben im bestehenden Budget analysiert. Es ist menschenrechtlich problematisch, wenn ein Staat unverhältnismäßig viele Mittel für hochmoderne Krankenhausausrüstung in städtischen Zentren ausgibt, während der Zugang zu Basisgesundheitsdiensten für die Mehrheit der Bevölkerung, die in ländlichen Gebieten lebt, unterfinanziert bleibt.

Hilfreiche Referenzdokumente für eine menschenrechtliche Ist-Analyse sind auch die [länderspezifischen Empfehlungen](#) der Fach-Ausschüsse, die die Umsetzung der jeweiligen Menschenrechtskonventionen überwachen. Des Weiteren gibt es für eine Reihe von Menschenrechten [Umsetzungsindikatoren](#), die zum Teil auf MDG-Indikatoren aufbauen.

In der menschenrechtlichen Analyse eines Haushaltes wird zusätzlich gefragt, inwieweit die Prozesse der Haushaltsplanung und Mittelverwendung menschenrechtlichen bzw. Good Governance-Prinzipien – also Transparenz und Rechenschaftspflicht, Partizipation und Nichtdiskriminierung – genügen.

#### Checkliste für menschenrechtliche Budgetanalyse

Planung und Verwendung von Haushaltsmitteln:

- Erreichen vorgesehene Mittel (z.B. Subventionen) tatsächlich bedürftige Rechtsträger/innen?
- In welchem Verhältnis stehen Ausgaben für die Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen (z.B. zur prioritären Versorgung unterversorgter Bevölkerung) zu anderen Ausgaben (z.B. für Militär)?
- Welche Bevölkerungsgruppen werden durch Allokationen direkt oder indirekt begünstigt?
- Trägt die Haushaltsplanung aktiv zum Abbau von bestehender Diskriminierung bei?

Haushaltsprozess:

- Können Bevölkerung und Organisationen der Zivilgesellschaft zeitnahe, verständliche und vollständige Informationen über Mittelallokation

und Verwendung erhalten?

- Können sie Einfluss auf den Prozess nehmen?

Monitoring und Kontrolle:

- Ist die Rechenschaftslegung der öffentlichen Verwaltung institutionalisiert und sind deren Ergebnisse für die Bevölkerung zugänglich?

Einnahmenanalysen, angefangen von verschiedenen Steuerarten bis zu Rohstoffeinkommen und Geldern aus der internationalen Zusammenarbeit, sind eine notwendige Ergänzung zu Budgetanalysen. Haushaltsplanung für die Umsetzung von Menschenrechten impliziert damit auch die Arbeit für transparente, effiziente und gerechte Steuersysteme und die Verminderung von Korruption; in dem Bereich leisten sowohl [NGOs](#) als auch [staatliche Entwicklungszusammenarbeit](#) bereits wichtige Arbeit.

#### Beeinflussung des Budgets

Die Beeinflussung des Budgets kann während der vier Phasen des Budgetzyklus stattfinden:

- Entwurf durch die Exekutive,
- Debatte und Verabschiedung durch die Legislative,
- Durchführung durch die Exekutive,
- Überprüfung durch Legislative und Rechnungshof.

Im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit geschieht Beratung auf allen Ebenen bzw. während aller Phasen. Für die [Zivilgesellschaft](#) bieten die Debatten in der Legislative, sei es vor der Verabschiedung oder bei der Überprüfung des Budgets, gute Lobby-Möglichkeiten.

Human Rights Budgeting nutzt in der Regel einen Strategien-Mix. Dazu gehören:

- die Beratung von Parlamenten und ihren Ausschüssen, Gemeindevertretungen und Rechnungshöfen,
- Stärkung der Haushaltskompetenz von Ministerien und Kommunen,
- Förderung und Fortbildung zivilgesellschaftlicher Gruppen, v.a. der Vertretung benachteiligter Gruppen, sowie



- die Förderung einer kritischen Debatte über das Budget durch die Medien und öffentliche Anhörungen.

Ein wichtiges Instrument ist das Aufstellen von Politikalternativen. So kann beispielsweise errechnet werden, wie viel ein Staat zur Gewährleistung eines Menschenrechts, z.B. des Rechts auf kostenlose Grundbildung, ausgeben kann und müsste. Dabei können die verdeckten oder zukünftigen Kosten (z.B. für Diskriminierung von Frauen, fehlende Gesundheitsvorsorge oder mangelnde Bildungsqualität) transparent gemacht werden.

### Warum Human Rights Budgeting?

Die Verwirklichung aller Menschenrechte ist ein **entwicklungspolitisches Ziel** (vgl. BMZ, [Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2008-2010](#)) und so bindend für die praktische Entwicklungszusammenarbeit. Dazu haben Menschenrechte einen **instrumentellen Wert**. Sie sichern Menschen Freiheiten und Handlungschancen, im politischen wie im wirtschaftlich-sozialen Bereich, so dass alle den Entwicklungsprozess mitgestalten und von ihm profitieren können. Menschenrechte machen Ausschluss und Diskriminierung von Individuen und Gruppen nicht nur als moralisches Problem, sondern auch als Verletzung von Rechten sichtbar und gehen so die strukturellen Ursachen von Armut an. Damit verstärkt ein menschenrechtlicher Ansatz auch die entwicklungspolitischen Querschnittsthemen Geschlechtergerechtigkeit und Good Governance.

Der **Mehrwert** des menschenrechtlichen Ansatzes in der Haushaltsanalyse und -beratung besteht darin, dass Menschenrechte Kriterien zur Prioritätensetzung und zur Mittelallokationen in einem bestimmten Sektor liefern und leitende Prinzipien für den Haushaltsprozess definieren (Partizipation, Rechenschaftslegung etc.). Der Bezug zu einem international akzeptierten, national ratifizierten und rechtlich bindenden Rahmen gibt der EZ – und der lokalen Zivilgesellschaft – **zusätzliche Argumentationskraft** mit Blick auf nationale Haushaltsreformen und erhöht ihre Legitimität. Die

Bezugnahme auf die von den Partnerländern eingegangenen menschenrechtlichen Verpflichtungen fördert auch die Eigenverantwortung der Partnerländer und verstärkt die Grundlagen für horizontale Rechenschaftslegung.

Die Menschenrechte sind vor allem hilfreich, wenn es um Budgetentscheidungen **innerhalb** eines Sektors geht, zum Beispiel bei der Frage, welche Investitionen und welche Bevölkerungsgruppen bei der Wasser- und Sanitärversorgung prioritär zu berücksichtigen sind. Bei Budgetentscheidungen **zwischen** Sektoren, wie etwa bei der Frage, ob man prinzipiell mehr Mittel für Grundbildung oder Gesundheitsversorgung ausgeben sollte, liefern die Menschenrechte Eckpunkte:

- Politikentscheidungen müssen partizipativ, transparent und inklusiv getroffen werden.
- Beiträge zur Verwirklichung eines Menschenrechtes dürfen nicht zu Rückschritten bei der Verwirklichung eines anderen Menschenrechtes führen.

Insgesamt bereichern die qualitativen Vorgaben der Menschenrechte quantitative Entwicklungsziele wie die [MDGs](#), um so den größtmöglichen und breitenwirksamen Entwicklungseffekt zu erzielen.

### Wie verhalten sich Menschenrechte und nationale Gesetzgebung?

Die internationalen Menschenrechtsabkommen verlangen von den ratifizierenden Staaten zunächst, die menschenrechtlichen Verpflichtungen in die nationale Verfassung und Gesetzgebung umzusetzen. Diese Umsetzung unterliegt je nach Land unterschiedlichen Anforderungen. Der zweite Umsetzungsschritt besteht in der Entwicklung nationaler Politiken und Maßnahmen, um den jeweiligen nationalen Gesetzen auch zur tatsächlichen Verwirklichung zu verhelfen und ggf. Rechtsmittel für Abhilfe bei deren Nichteinhaltung zu schaffen. Die Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen in die nationale Gesetzgebung ist damit eine zentrale Grundlage für die nationale Einklagbarkeit der Menschenrechte – und diese wiederum eine zentrale Voraussetzung für die Rechenschaftslegung staatlicher Institutionen.

Eine Aufgabe der beratenden EZ zusammen mit ihren Partnern ist die Prüfung der nationalen Ge-



setzung. Ist diese konform mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen? Wo dies der Fall ist, sollte der Bezugsrahmen für menschenrechtsbasierte EZ die nationale Gesetzgebung sein; Menschenrechte geben dann zusätzliche Argumentationskraft und Interpretationshilfen. Steht die nationale Gesetzgebung, aber auch die Rechtswirklichkeit, im Widerspruch zu menschenrechtlichen Verpflichtungen, hat die EZ die Funktion, die Partnerländer darin zu unterstützen, diese entsprechend anzupassen. In diesem Fall ist es angebracht, sich in der Beratung unmittelbar auf die menschenrechtlichen Verpflichtungen zu beziehen.

## 2. Ansätze und Initiativen von Human Rights Budgeting

Menschenrechtsbasierte **Budgetanalysen** gibt es zur Umsetzung von:

- bestimmten Menschenrechten wie z.B. das Recht auf Gesundheit oder angemessenes Wohnen;
- Menschenrechten für bestimmte Gruppen von Rechtsträger/innen, z.B. Frauen, Kinder oder Menschen mit Behinderungen.

Partizipative Haushalte auf Kommunalebene beziehen sich bislang nicht explizit auf Menschenrechte. Sie dienen jedoch dazu, zentrale menschenrechtliche Prinzipien wie Partizipation und Transparenz zu stärken. Hier steht die Qualität des Prozesses der Planung und Verwendung von Haushaltsmitteln im Zentrum. Im Folgenden werden ausgewählte Erfahrungen aus allen drei Arten der Budgetinitiativen vorgestellt.

### Haushaltsplanung zur Umsetzung von bestimmten Menschenrechten

*Erfolgreiches Human Rights Budgeting:  
Verringerung von [Müttersterblichkeit in Mexiko](#)*

Das mexikanische Forschungsinstitut Fundar analysierte in Zusammenarbeit mit basisnahen NGOs die Müttergesundheit in verschiedenen Provinzen und Gemeinden mit folgenden [Ergebnissen](#):

- Die Müttersterblichkeit lag zwischen 1990-2003 bei 6,2 und im nationalen Budget

waren keine adäquaten Mittel zu ihrer Verringerung eingestellt;

- die Art der Allokationen für Gesundheit diskriminierte ärmere Bevölkerungsgruppen und führte zu einem schlechteren Gesundheitszustand von Müttern aus diesen Gruppen.

Fundar nutzte diese Ergebnisse, um sich für die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit und prioritär für Budgetallokationen zur geburtshilflichen Notversorgung einzusetzen.

Die letztlich durchgesetzten Reformen waren:

- eine Budgeterhöhung von US\$ 50 Millionen (2003) für ein nationales Programm zur Senkung der Müttersterblichkeit;
- die Entscheidung des Gesundheitsministeriums (2005), geburtshilfliche Notversorgung zu priorisieren.

Beide Entscheidungen war u.a. von Fundars Modellkostenrechnung zur Finanzierbarkeit der geburtshilflichen Notversorgung beeinflusst.

Einen ähnlichen Ansatz verfolgte das [Center for the Implementation of Public Policies for Equality and Growth](#) (CIPPEC), ein argentinischer Think Tank, mit Blick auf das [Recht auf Bildung](#) in Argentinien. Durch systematisches Nachverfolgen der staatlichen Ausgaben für den Bildungssektor konnte CIPPEC auf nationaler und regionaler Ebene eine bessere Umsetzung des Gesetzes zur Erhöhung der Bildungsbudgets sicherstellen. Ähnlich arbeitet die tansanische NGO [Hakikazi](#), allerdings sektorenübergreifend.

### Haushaltsplanung für bestimmte Rechtsträger/innen

Menschenrechte gelten für alle Menschen gleichermaßen. Bestimmte Bevölkerungsgruppen sind aber in besonderem Maße von Ausschluss, Diskriminierung und anderen Menschenrechtsverletzungen betroffen (z.B. Frauen, ethnische Minderheiten, Menschen mit Behinderungen) oder haben zusätzlich spezielle Schutzbedürfnisse (z.B. Kinder). In einigen Menschenrechtskonventionen sind daher die Menschenrechte speziell für diese Gruppen ausgearbeitet.



### Menschenrechte - ausgestaltet für einzelne Gruppen

- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ([CEDAW](#))
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes ([CRC](#))
- Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer/innen und ihrer Familienangehörigen ([ICRMW](#))
- Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ([CRPD](#))

Daneben wird das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung ([ICERD](#)) oft zum Schutz der Rechte von Minderheiten und Indigenen angewendet, und die [Kernarbeitsnormen](#) der ILO lassen sich als Ausgestaltung des Menschenrechts auf Arbeit für den Schutz der Menschenrechte am Arbeitsplatz nutzen.

Bei der Verteilung von Haushaltsmitteln muss sichergestellt werden, dass keine Bevölkerungsgruppe direkt oder indirekt diskriminiert wird und dass sie zur Chancengleichheit beiträgt. Das beinhaltet, dass auf spezielle Bedürfnisse Rücksicht genommen wird und Hürden abgebaut werden, z.B. beim Zugang von sprachlichen Minderheiten zum Bildungssystem. Es kann auch zeitlich begrenzte Maßnahmen zur aktiven Bevorzugung einer diskriminierten Bevölkerungsgruppe umfassen wie z.B. Quoten oder zusätzliche Ressourcen für benachteiligte Wohngebiete.

Für die **Haushaltsplanung aus Frauen- bzw. Geschlechterperspektive** ([Gender Budgeting](#)) liegen wohl die [meisten Instrumente](#) und [Erfahrungen](#) vor. Dabei wird geprüft, welche Auswirkungen das Budget auf die Gleichstellung der Geschlechter hat und eine geschlechtergerechte Allokation erarbeitet. Gender Budgeting wird inzwischen [weltweit](#) angewendet. Erfolgreich war zum Beispiel das 1993 gegründete [Tanzania Gender Networking Programme](#). Die Netzwerkmitglieder stellten fest, dass der Budgetprozess intransparent, undemokratisch und männlich dominiert war. Über die Jahre ist es dem NGO-Netzwerk gelungen, eine stärkere Orientierung an Frauenrechten in Schlüssel-

ministerien zu erreichen. Auch in den PRS-Beratungsprozessen sowie gegenüber den Gebern konnte das Netzwerk eine Verankerung von Geschlechtergleichstellung als Querschnittsthema und von geschlechtersensiblen Haushaltsplanungen erreichen. Unterstützt wird diese Initiative u.a. von [UNIFEM](#). Die GTZ hat ebenfalls langjährige [Erfahrungen](#) mit der Unterstützung von Initiativen zur genderorientierten Fiskalpolitik.

### Gender Budgeting: Einige [Lernerfahrungen](#)

- Gender Budgeting in die normale Haushaltsplanung integrieren, nicht als Parallelstruktur aufbauen;
- Die Kooperation mit der Zivilgesellschaft aktiv suchen;
- Mit Gender Budgeting spezifische Ziele verfolgen, deren direkter Nutzen klar benenn- und messbar ist;
- Einnahmen- und Ausgabenseite einbeziehen.

Die ersten expliziten Human Rights Budgeting-Initiativen für bestimmte Rechtsträger/innen gingen Mitte der 1990er Jahre von zivilgesellschaftlichen Gruppen in Südafrika aus und hatten einen Fokus auf Kinderrechte. Eine gute Grundlage dafür waren, neben der UN Kinder-Rechtskonvention, auch die Empfehlungen des Fachausschusses, der die Umsetzung dieser Konvention überwacht, und viele Mitgliedsstaaten regelmäßig dazu auffordert, die Ressourcen für die Umsetzung der Kinderrechte zu erhöhen.

In Ekuador konnte ein groß angelegter nationaler Stakeholder-Dialog um eine kinderrechtsorientierte Budgetplanung nicht nur einen Beitrag zu einer partizipativeren politischen Kultur leisten, sondern auch eine beträchtliche Budgeterhöhung für soziale Ausgaben erreichen. Damit sind wichtige Verbesserungen für Kinder und ihre Rechte durchgesetzt worden – von Schulspeisungen, einer hohen Durchimpfungsrate bis zur Verringerung von Kinderarbeit und Zunahme der Einschulungsraten. Unterstützt wurde dieser Prozess u.a. von [UNICEF](#). Andere kinderrechtsorientierte Budgetinitiativen gibt es z.B.



in Südafrika, angesiedelt am gemeinnützigen [Institute for Democracy in South Africa](#). Die Organisation gibt regelmäßige Berichte heraus, in denen die zentralstaatliche und kommunale Haushaltsplanung auf die Erfüllung der kinderrechtlichen Verpflichtungen des Staates überprüft wird.

### **Partizipative Haushalte und Transparenzinitiativen: Bedeutung für die Verwirklichung der Menschenrechte**

Initiativen, die auf die Verwirklichung von Partizipation von Bürger/innen, Transparenz und Rechenschaftslegung im Haushaltsprozess zielen, sind für die Verwirklichung der Menschenrechte von Bedeutung, auch wenn diese sich (bislang) nicht explizit auf die Menschenrechte beziehen.

Seit Ende der 1980er Jahre gibt es, von Lateinamerika ausgehend, **partizipativ erstellte Haushalte**, bei denen sich Bürger/innen an der Planung, Umsetzung und Kontrolle der öffentlichen Haushalte auf lokaler Ebene beteiligen. Inzwischen gibt es eine Fülle von Erfahrungen und Umsetzungsmodalitäten für diese so genannten Beteiligungs- oder Bürgerhaushalte, an deren Entwicklung und [Unterstützung die GTZ](#) maßgeblich mitgewirkt hat.

Besonders bekannt ist das Beispiel von [Porto Alegre](#), Brasilien. Die Ergebnisse verzeichnet eine [Studie](#) von 2000: Der Zugang zu Wasser- und Sanitärversorgung erhöhte sich beträchtlich (von 80% auf 98% bzw. von 46% auf 85% aller Haushalte), in ärmeren Stadtvierteln wurden jährlich 30 Kilometer Strassen asphaltiert und die Einschulungsraten verdoppelten sich. Insbesondere ärmere Haushalte und Stadtviertel profitierten von den öffentlichen Investitionen.

Kommunalverwaltungen in anderen brasilianischen und [lateinamerikanischen Städten](#) haben auf Drängen der Bürger/innen ähnliche Verfahren eingeführt. Mittlerweise gibt es eine Reihe von erfolgreichen Erfahrungen auch in [Europa](#).

Beteiligungshaushalte sind damit ein erfolgreiches Instrument für die Mitbestimmung von

Bürger/innen über kommunale Finanzen. Die EZ fördert sie im Kontext von [Dezentralisierungsprogrammen](#) in vielen Ländern, um Good Governance auf lokaler Ebene zu stärken.

Der **Beitrag der Beteiligungshaushalte zur Verwirklichung der Menschenrechte** ist offensichtlich: Solche Initiativen setzen zentrale Menschenrechtsprinzipien - wie Partizipation, Transparenz und Rechenschaftslegung - praktisch um. Bei einer bewussten Einbeziehung von benachteiligten Gruppen können sie auch aktiv zur Chancengleichheit und zum Empowerment beitragen.

Der **Mehrwert eines expliziten menschenrechtlichen Bezugs der Beteiligungshaushalte** würde in der zusätzlichen Argumentationskraft und Legitimität liegen. So könnte deutlich werden, dass Partizipation von und Information für Bürger/innen sowie die Rechenschaftslegung von Verwaltungen nicht allein Elemente von Good Governance, sondern kodifizierte Menschenrechte sind. Ein menschenrechtlicher Bezug könnte auch helfen, Beteiligungshaushalte langfristig gesetzlich abzusichern.

### **3. Erfolgsvoraussetzungen**

Insgesamt erfordert Human Rights Budgeting einen starken Willen zu einer auch politischen Gestaltung ökonomischer und fiskalischer Prozesse und zusätzlich hohe technische und menschenrechtliche Kompetenzen.

Bei aller Verschiedenheit der jeweiligen Länder und Erfahrungen der beschriebenen Initiativen lassen sich folgende **Erfolgsvoraussetzungen** für Budgeting-Initiativen zusammenfassen:

- Eine gewisse Bereitschaft der politischen und administrativen Akteure zu demokratischer Öffnung und Verwaltungsreform sowie zu einer partizipativen Umsetzung von Menschenrechten;

- Ein Mindestmaß an Rechtsstaatlichkeit, Rechtssicherheit und demokratischen Gestaltungsmöglichkeiten;
- Bereitschaft von Regierung und Zivilgesellschaft zu konstruktiver Zusammenarbeit;
- Bestehen einer Zivilgesellschaft mit Mobilisierungs- und Vernetzungspotential;
- Nützlich ist auch eine unabhängige Justiz, die bei der Durchsetzung des Rechts auf Information behilflich sein kann.

Auch wenn der gesellschaftspolitische Rahmen gegeben ist, sind die **Herausforderungen** für menschenrechtliche Haushaltsanalyse und -planung – ob sie nun von der Zivilgesellschaft oder staatlichen Akteuren durchgeführt werden – zahlreich:

- [Unzugänglichkeit von Budgetdaten](#);
- Bestehen von Finanzströmen, z.B. aus [Rohstoffeinkommen](#) oder [Entwicklungszusammenarbeit](#), die nicht in den Haushalt einfließen;
- Mangel an Zugang zu fiskalischen Daten;
- Mangel an differenzierten Statistiken;
- Mangel an Ausgabendisziplin aufgrund von Korruption oder Missmanagement;
- Mangel an fachlichen Kapazitäten zur Analyse, Umsetzung und Kontrolle.

Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass zwar alle Menschenrechte vom Prinzip her gleichwertig sind, die Interessen für bestimmte Themen und Rechte von Bevölkerungsgruppen aber verschieden stark vertreten werden. Die entsprechenden Aushandlungsprozesse müssen transparent, partizipativ und inklusiv und auf die Erzielung eines fairen sozialpolitischen Konsens ausgerichtet sein. Daher sollten im Rahmen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit die Fähigkeiten von fachlich und politisch Verantwortlichen (also Finanzverwaltungen, Parlamentarier/innen, und Rechnungshöfen) und die der Zivilgesellschaft gefördert werden.

#### Impressum/ Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit  
(GTZ) GmbH  
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn  
T +49 (0) 6196 79 0  
E [info@gtz.de](mailto:info@gtz.de)  
I [www.gtz.de](http://www.gtz.de)

#### Sektorvorhaben

„Menschenrechte umsetzen  
in der Entwicklungszusammenarbeit“  
Abt. 42, Staat und Demokratie



#### Kontakt

Juliane Osterhaus  
Tel. +49 (0) 6196 79 1523  
[juliane.osterhaus@gtz.de](mailto:juliane.osterhaus@gtz.de)  
[www.gtz.de/human-rights](http://www.gtz.de/human-rights)

Eschborn, September 2008