

Die allgemeine Budgethilfe

„Eine Frage des gegenseitigen Vertrauens“



Europäische Kommission

LOUIS MICHEL

Mitglied der Europäischen
Kommission Zuständig
für Entwicklung
und Humanitäre Hilfe



Europäische Kommission

Die allgemeine Budgethilfe



**”Eine Frage des gegenseitigen
Vertrauens“**

***Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre
Fragen zur Europäischen Union zu finden***

**Gebührenfreie Telefonnummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(* Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu 00 800-Nummern oder berechnen eine Gebühr.

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu>).

Bibliografische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2008

ISBN 978-92-79-10114-4

© Europäische Gemeinschaften, 2008
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Belgium

GEDRUCKT AUF CHLORFREI GEBLEICHTEM PAPIER

Vorwort von Louis Michel

„Eine Frage des gegenseitigen Vertrauens“

Mir ist bewusst, dass Budgethilfe umstritten ist. Ich gebe auch zu, dass es Situationen gibt, in denen diese Form der Entwicklungshilfe nicht geeignet ist. Dennoch bin ich fest davon überzeugt, dass die Budgethilfe die effizienteste Art der Entwicklungshilfe ist, wenn die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind.

Denn erstens ist es die beste Art und Weise, wie das Prinzip der Eigenverantwortung in die Tat umgesetzt werden kann – ein Grundsatz, der in meinen Augen absolut heilig ist. Denn erst die Eigenverantwortung versetzt unsere Partnerländer in die Lage, selbst Prioritäten zu setzen, sich für ihr Schicksal verantwortlich fühlen und ihre entwicklungspolitische Agenda erfolgreich umzusetzen. Entwicklungsprojekte dagegen verleiten immer dazu, sich in die Diskussion über die richtige Schwerpunktsetzung einzumischen.

Zweitens verleiht Budgethilfe dem Dialog zwischen Partnern und Gebern Substanz und Tiefe. Die Beziehung zwischen den Beteiligten bekommt automatisch eine völlig andere Qualität, wenn die Budgethilfe einen bedeutenden Anteil des Gesamthaushalts des Partnerlandes ausmacht. Der Haushalt spiegelt die Grundsatzentscheidungen und die wichtigsten politischen Prioritäten der Regierung wider. Er lässt ihre Ziele und ihre wirtschaftlichen und sozialen Prioritäten erkennen. Budgethilfe ist daher von wesentlicher Bedeutung.

Budgethilfe gibt Partnerländern Planungssicherheit, weil sie im Normalfall nicht einmalig gezahlt wird, sondern über mehrere Jahre hinweg. Schon allein dieser praktische Aspekt

hat so viele Vorteile für die Regierungen, dass Diskussionen und Gespräche weit fruchtbarer sind als dies sonst der Fall ist. Auf diese Weise lassen sich Fortschritte in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Sanierung der öffentlichen Finanzen auch viel leichter erzielen als mit jeder anderen Methode. Das gleiche gilt für Menschenrechte, Bildungs-, Sozial- und Umweltpolitik. Ein echter politischer Dialog zwischen Gebern und Empfängern kann Fortschritte in diesen Bereichen deutlich beschleunigen.

Schließlich kann mit Budgethilfe der gesamte Staatshaushalt und damit auch der Verwaltungshaushalt der Regierung finanziert werden. Das bedeutet, dass Budgethilfe auch für die Bezahlung der Gehälter von Lehrern, Ärzten und Richtern verwendet werden kann.

Mit der Verdoppelung der Entwicklungshilfe kommt zudem ein neuer Aspekt dazu, der in der Debatte über Projekthilfe versus Budgethilfe berücksichtigt werden muss. Wenn die Verdoppelung der Gelder zu einer Verdopplung der Projekte führen würde, so wäre dies von unseren Entwicklungspartnern nicht mehr zu bewältigen und würde schnell zu einem Alptraum werden.

Allein in Mosambik gibt es derzeit 600 Projekte im Gesundheitssektor, mit einem Budget von weniger als 1 Mio. EUR. Das heißt, dass Gesundheitsminister und Verwaltung viel Zeit und Energie nur darauf verwenden müssen, sich mit den Gebern abzustimmen. Wenn jeder Geber daher weiterhin seine Mikroprojekte finanziert, sein eigenes, nationales Fähnchen dabei hissen will und den Entwicklungsländern seine nationalen Bestimmungen aufoktroyieren will, dann können wir uns – gerade bei einem steigenden Entwicklungshilfebudget – vom Ziel einer besseren und effizienteren Entwicklungspolitik verabschieden.

Die einzig mögliche Schlussfolgerung ist: Wir brauchen Budgethilfe, und wir brauchen mehr Budgethilfe als bisher. Deshalb habe ich entschieden, den Anteil der Budgethilfe an unseren Finanzierungen von derzeit 20 % auf 50 % anzuheben.

Ich habe beschlossen, diese Broschüre zu veröffentlichen, um die zahlreichen Fragen zu beantworten, die mir seit meinem Amtsantritt als EU-Kommissar für Entwicklung, humanitäre Hilfe und die Beziehungen zu den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean zur Budgethilfe gestellt wurden.

Ich hoffe, dass die Argumente den Leser überzeugen.

A handwritten signature in black ink, reading 'L. Michel', with a large, sweeping flourish above the name.

Louis Michel
*Mitglied der Europäischen Kommission
Zuständig für Entwicklung und Humanitäre Hilfe*

Vorwort von Jean Ping

In Afrika, und nicht nur dort, ist die Notwendigkeit der verantwortungsvollen Regierungsführung und der Stärkung des Staatswesens aktueller denn je. Damit die Entwicklungsländer den Chancen und Risiken der Globalisierung gewachsen sind und die Millenniumsentwicklungsziele erreichen können, brauchen sie ein starkes und gerechtes Staatswesen, ein Staatswesen, das fähig ist, seine natürlichen hoheitlichen Aufgaben im Interesse seiner Bürger auszuüben.

Damit diese Staaten ihre Aufgabe erfüllen können, benötigen sie eine politische Vision und angemessene Mittel dafür. Hierbei kommt der Haushaltsplanung eine Schlüsselrolle zu. Der Haushaltsplan dient nicht nur der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben des Staates, sondern ist vielmehr der wichtigste jährliche Orientierungsrahmen der Regierung.

Der Haushaltsplan spiegelt die Grundwerte wider, auf die die Regierung ihre politischen Grundsatzentscheidungen stützt, sowie ihre Sicht der sozialen und wirtschaftlichen Lage des Landes. Aus ihm sind die haushalts-, finanz- und wirtschaftspolitischen Ziele der Regierung ersichtlich. Er lässt die sozialen und wirtschaftlichen Prioritäten der Regierung erkennen und zeigt, in welchem Maße sie sich tatsächlich um die Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele bemüht. Ferner dient er als Maßstab bei der Bewertung der Vorhaben und Leistungen der Regierung.

Der Haushaltsplan ist von entscheidender Bedeutung, um Transparenz, Rechenschaftspflicht, die Abdeckung aller Politikfelder und eine verantwortungsvolle Staatsführung

zu gewährleisten. Die genaue Darlegung der Ausgabenplanung zeigt Parlament und Öffentlichkeit, wofür das Geld verwendet werden soll, und fördert somit die Transparenz. Außerdem benötigt die Regierung die Zustimmung des Parlaments, um Ausgaben vornehmen oder Steuern erhöhen zu können, weshalb die Minister dem Parlament und seinen Ausschüssen Rechenschaft ablegen müssen. Schließlich bildet der Haushaltsplan den regulierenden und disziplinierenden Rahmen, in dem die Ministerien ihre Aufgaben erfüllen müssen.

Transparenz und Rechenschaftspflicht sind Kardinalprinzipien der Demokratie, von denen jedwedes Haushaltsverfahren durchdrungen sein muss.

Sofern die Bedingungen dafür gegeben sind, ist die als Budgethilfe geleistete Geberunterstützung für die Partnerländer von grundlegender Bedeutung. Die Budgethilfe ist das am besten geeignete Hilfeinstrument zur Schaffung eines echten Dialogs zwischen den Gebern und den Partnerländern, da sie zu mehr Eigenverantwortung beiträgt sowie größere Kohärenz und eine bessere Planbarkeit der Mittelverwaltung durch die Drittländer ermöglicht.

Ich möchte sogar noch weiter gehen: Die Budgethilfe ist das beste Mittel, um echtes Vertrauen zwischen den Entwicklungspartnern zu schaffen.

Zu einem Zeitpunkt, zu dem die internationale Entwicklungshilfe aufgestockt wird – nicht zuletzt auch durch die Europäische Union –, ist es wichtiger denn je, eine größtmögliche Wirksamkeit der Hilfe zu gewährleisten. Dazu ist die Budgethilfe das geeignete Instrument.

Die von EU-Kommissar Louis Michel vorgelegte Broschüre kommt gerade zum richtigen Zeitpunkt, um die Chancen und Risiken der Budgethilfe aufzuzeigen, Antworten auf damit verbundene Fragen zu geben und Missverständnisse darüber auszuräumen.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, overlapping letters that appear to read 'J. Ping'.

S.E. Jean Ping
Präsident der Kommission der Afrikanischen Union

Budgethilfe – Fragen und Antworten

Die folgenden Fragen und Antworten beziehen sich vor allem auf die allgemeine Budgethilfe und die AKP-Staaten, aber die meisten Grundsätze gelten ebenso für die sektorbezogene Budgethilfe und andere Regionen der Welt.

1	Allgemeine Fragen	17
1.1	Definition	17
1.2	Welche Vorteile hat Budgethilfe für die Empfängerländer?	19
1.3	Welche Vorteile hat Budgethilfe für die Geber?	21
1.4	Wodurch unterscheiden sich allgemeine und sektorbezogene Budgethilfe? Welches sind jeweils die Ziele?	22
1.5	Ist Budgethilfe eine Möglichkeit zur Erfüllung der in der Pariser Erklärung eingegangenen Verpflichtungen? Welchen Kriterien entspricht sie?	24
1.6	Welcher Anteil entfällt auf die Budgethilfe (9. und 10. EEF)?	26
1.7	Welchen Standpunkt vertritt der Europäische Rechnungshof zu bestimmten grundlegenden Aspekten der Budgethilfe?	27
1.8	Sind die Parlamente und die Zivilgesellschaft in den Partnerländern vom Dialog und von den Verfahren zur Durchführung der Budgethilfe ausgeschlossen?	32

1.9	Führt die Budgethilfe zur Erhöhung der Ressourcen und zur Stärkung der Zentralverwaltungen auf Kosten der Lokalverwaltungen?	33
1.10	Welche Merkmale unterscheiden die „MDG-Garantie“ von der „klassischen“ Budgethilfe?	34
2	Mechanismen für die Durchführung der Budgethilfeprogramme	37
2.1	Lässt sich die Budgethilfe in allen Ländern umsetzen? Welches sind die entscheidenden Kriterien?	37
2.2	Wie werden die öffentlichen Finanzen der Empfängerländer geprüft?	39
2.3	Welches sind die Durchführungsverfahren (Programmierung, Identifizierung usw.)? Welche Rolle spielen die Mitgliedstaaten?	41
2.4	Zu welchen Zeitpunkten werden Überprüfungen vorgenommen, wenn ein Land Budgethilfe erhält?	45
2.5	Kann Budgethilfe für jeden beliebigen Sektor geleistet werden?	46
2.6	Wie trägt die Kommission den Prioritäten des Empfängerlandes einer Budgethilfe Rechnung?	47

2.7	Wie lässt sich gewährleisten, dass die von den Gebern gewählten Formen der Hilfe kohärent sind?	48
2.8	Wie wird in der Phase der Überprüfungen und Auszahlungsbeschlüsse die Geberkoordinierung sichergestellt?.....	49
2.9	Werden die Auszahlungsbeschlüsse individuell oder gemeinsam getroffen?.....	50
2.10	Unter welchen Voraussetzungen kann die Budgethilfe ausgesetzt werden?.....	51
2.11	Welche Rolle spielt der Internationale Währungsfonds?	52
3	Verwaltung der öffentlichen Finanzen	55
3.1	Gibt es Analysen über die Verwaltung der öffentlichen Finanzen?.....	55
3.2	Warum legt die Kommission bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen keine Mindeststandards für die Gewährung von Budgethilfe fest?	56
3.3	Ist technische Hilfe zur Verbesserung der Verwaltung der öffentlichen Finanzen vorgesehen?.....	57
3.4	Lassen sich alle Ausgaben überprüfen? Gibt es Möglichkeiten, Einfluss auf die Haushaltspolitik zu nehmen?	57

4	Finanzkontrolle	59
4.1	Welche Kontrollmechanismen bestehen im Fall von Missbrauch und Betrug?	59
4.2	Gibt es ein Schnellwarnsystem im Zuge der verschiedenen regelmäßigen Überprüfungen?	60
4.3	Wie kann auf Missbrauch oder Betrug reagiert werden? Können Beträge, bei denen es zu Unregelmäßigkeiten gekommen ist, zurückgefordert werden?	60
5	Erfolgskontrolle	63
5.1	Wie lässt sich nachweisen, dass die Budgethilfe funktioniert?	63
5.2	Nimmt die Kommission bei der Budgethilfe eine Ergebnisbewertung vor?	64
5.3	Gibt es zuverlässige Methoden zur Evaluierung der Budgethilfe?	65
5.4	Sind die Monitoring-Systeme zuverlässig?	66
5.5	Wie lassen sich die Monitoring-Systeme verbessern?	67
5.6	Lassen sich die Ergebnisse den Zielen Wachstum, Verwaltung der öffentlichen Finanzen, Armutsbekämpfung, Millenniumsentwicklungsziele zuordnen?	68
5.7	Warum orientiert sich die Kommission an Ergebnissen und nicht an maßnahmenbezogenen Auflagen?	69

5.8	Ist die Konditionalität ein wirksames Mittel der Ergebnisevaluierung?	70
5.9	Welche Faktoren sind für die Auswahl der praktischen Durchführungsmodalitäten entscheidend?	72
6	Sonderfälle	73
6.1	Wie wird mit der Budgethilfe in einem Land verfahren, dessen Lage sich verschlechtert?	73
6.2	Der Sonderfall der fragilen Staaten	75

1 ALLGEMEINE FRAGEN

1.1 Definition

Budgethilfe ist eine Form der Entwicklungshilfe, bei der der Staatshaushalt der Empfängerländer finanziell unterstützt wird. Auf diese Weise stehen dem Empfängerland mehr Mittel zur Ausführung *seines Staatshaushalts* nach *seinen eigenen Verfahren* zur Verfügung. Die allgemeinen Merkmale der *Budgethilfe* sind folgende: Sie wird direkt an die Regierungen der Partnerländer gezahlt und die Abwicklung erfolgt über deren eigene Systeme für Mittelzuweisung, Beschaffung und Rechnungslegung; außerdem ist sie nicht an spezifische Projekte gebunden. Bei allen Arten von Budgethilfe (ob allgemein oder sektorbezogen) handelt es sich um einen pauschalen Devisentransfer; verschieden sind hingegen jeweils die verfolgten Ziele, das Niveau und die Ausrichtung des Politikdialogs sowie die Bedingungen und erwarteten Ergebnisse.

Die Hilfe unterliegt bestimmten Förderkriterien und Durchführungsbedingungen.

Die Budgethilfe ist von anderen Arten der Unterstützung zu unterscheiden. Dies gilt insbesondere für:

1. die Zahlungsbilanzhilfe, die vom Internationalen Währungsfonds geleistet wird. Hierbei sind die Mittel für die Zentralbank bestimmt, um die Devisenreserven des Landes zu erhöhen oder aufrechtzuerhalten;
2. die Projekthilfe, bei der die Entwicklungsgelder für bestimmte Projekte verwendet werden, die nach den eigenen Verfahren der Geber durchgeführt werden, so dass diese die Finanzierung kontrollieren.

Mit der Budgethilfe wird nicht die Finanzierung einer bestimmten Investition angestrebt, sondern den Regierungen soll die Umsetzung ihrer Politik ermöglicht werden, und zwar im Falle der *allgemeinen Budgethilfe* im Bereich der gesamten Regierungstätigkeit bzw. im Falle der *sektorbezogenen Budgethilfe* nur in einzelnen Sektoren. Die sektorbezogene Budgethilfe unterscheidet sich somit von der allgemeinen Budgethilfe dadurch, dass sie einen oder mehrere Sektoren betrifft und allen Auflagen unterliegt, die für diesen bzw. diese Sektoren gelten.



1.2 Welche Vorteile hat Budgethilfe für die Empfängerländer?

1. Da mit der Budgethilfe ein Beitrag zum Staatshaushalt geleistet wird, werden die Empfängerländer stärker in die Verantwortung eingebunden. Die Budgethilfen sind stets Gegenstand der Haushaltsgesetze und unterliegen folglich den gleichen Verfahren der Beschlussfassung und parlamentarischen Kontrolle wie die internen Einnahmen und Ausgaben der Länder. Das nationale Parlament – eine demokratische Instanz – spielt somit bei der Zuweisung der Haushaltsmittel eine wichtige Rolle. Die Entscheidung über ein einzelnes Projekt oder eine spezifische Investition liegt hingegen allein bei der Regierung, ohne dass das Parlament gehört werden muss.

2. Mit der Budgethilfe werden Mittel für den Staatshaushalt insgesamt bereitgestellt, wodurch dem Land geholfen wird, seinen Investitionsbedarf, aber auch seine Verwaltungskosten wie die Finanzierung von Lehrergehältern oder die Beschaffung von Medikamenten zu decken. Hingegen werden mit der Projekthilfe in der Regel nur institutionelle Unterstützungsmaßnahmen oder Investitionen finanziert. Auch wenn diese Investitionen notwendig sind, um Bedürfnisse der Bevölkerung (Schulen, medizinische Einrichtungen, Wasserversorgung) zu decken, könnte die wirtschaftliche und soziale Wirkung begrenzt sein, wenn die Länder nicht über die erforderlichen Ressourcen verfügen, um die Betriebskosten zu bestreiten. Die Budgethilfe ist somit eine natürliche Ergänzung der „Projekte“, die insgesamt zur Nachhaltigkeit der Investitionen beiträgt.

3. Die im Rahmen der Budgethilfe gezahlten Mittel werden von den Empfängerländern nach ihren eigenen Verfahren und finanziellen Modalitäten verwaltet. Daher ist die Budgethilfe für die Empfängerländer „leichter“ zu handhaben, da die Verfahren und Haushaltsmodalitäten die eigenen sind. Die Regierung muss demnach keine anderen Verfahren anwenden, sie muss nicht unterschiedliche Anforderungen vonseiten der Geber erfüllen. Die Budgethilfe trägt den folgenden Grundsätzen besser Rechnung: Harmonisierung (es sind keine unterschiedlichen Verfahren und Anforderungen der einzelnen Geber zu berücksichtigen), Partnerausrichtung (die Hilfe kann an die Prioritäten des Empfängerlandes angepasst werden) und Stärkung der nationalen Systeme (Kapazitätsaufbau, auch im Bereich der Verwaltung der öffentlichen Finanzen, da das Empfängerland selbst für die Verwaltung zuständig ist).



1.3 Welche Vorteile hat Budgethilfe für die Geber?

1. Budgethilfe ermutigt die Partnerländer *ihre* eigenen Strategien für die Armutsbekämpfung (bzw. ihre Sektorstrategien), für die makroökonomische Stabilisierung und für die Verbesserung der Verwaltung der öffentlichen Finanzen umzusetzen. Durch Budgethilfe kann ein Geber einen Beitrag zu einer verantwortungsvolleren Staatsführung leisten, indem er die Institutionen des Partnerstaates unterstützt, vor allem im Bereich der öffentlichen Finanzen.

2. Für die Entwicklung eines Landes sind sicherlich punktuelle Maßnahmen erforderlich, doch noch maßgeblicher sind die Verbesserung der eigenen Kapazitäten, die Leistungsfähigkeit seiner Systeme, seine Organisation und seine Institutionen. Die punktuellen Hilfen (beispielsweise Projekte) müssen daher *entweder weiter ausgebaut werden, was für die Partnerländer verwaltungstechnisch nicht zu bewältigen wäre, oder durch andere, umfassendere Formen der Hilfe ersetzt werden* oder aber die Verbesserung der nationalen Systeme unterstützen. Die Budgethilfe trägt dieser wichtigen Entwicklung hin zu einer wirksameren Hilfe Rechnung, bei der die nationalen Systeme stärker in die Verantwortung eingebunden werden.

3. Durch die Budgethilfe erhält der Geber das Recht auf Einsichtnahme und Dialog/Bewertung in Bezug auf den gesamten Staatshaushalt des Partnerlandes (z. B. schon allein durch die Einstellung der Budgethilfe in den Haushaltsplan). Auf diese Weise hat der Geber einen Gesamtüberblick über alle vorgesehenen Ausgaben, aber auch über die Einnahmen. Der Geber der Budgethilfe gibt somit

seine Einschätzung zur Zusammensetzung des Haushalts und zu den verschiedenen Etappen des nationalen Haushaltsverfahrens ab. Angesichts des (direkten oder indirekten) Einflusses, den die Kommission auf die Haushaltsentscheidungen eines Staates nehmen kann, muss sie den Überblick über alle politischen Prioritäten des betreffenden Landes haben. Dadurch wird es auch möglich, andere Formen der Hilfe in die Gespräche mit einzubeziehen.

1.4 Wodurch unterscheiden sich allgemeine und sektorbezogene Budgethilfe? Welches sind jeweils die Ziele?

Bei jeder Budgethilfe werden Mittel für den Staatshaushalt des Empfängerlandes bereitgestellt, aber:

Die *allgemeine Budgethilfe* der Kommission dient der Unterstützung der allgemeinen Entwicklungs- und Armutsbekämpfungspolitik, indem die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung (die anhand von Gesundheits- und Bildungsindikatoren gemessen wird) und die Verbesserung der Verwaltung der öffentlichen Finanzen gefördert werden. In der Regel wird nur eine begrenzte Zahl von Indikatoren verwendet, damit die Ergebnisse nach Maßgabe der prioritären Ziele effizient verfolgt und bewertet werden können. Die zur Unterstützung des allgemeinen politischen Rahmens des Landes bereitgestellten Finanzmittel ermöglichen es der Kommission, sich einen Überblick zu verschaffen und mit der Regierung über alle Bereiche zu sprechen, in denen Verbesserungsbedarf bestehen könnte (Wirtschaftspolitik, Haushaltsplanung, Justiz usw.).

Die *sektorbezogene Budgethilfe* macht ausführlichere Beratungen über einen bzw. mehrere Sektoren möglich, doch dieser Dialog ist von vornherein auf die betreffenden Sektoren beschränkt. Bei der Vorbereitung sektorbezogener Budgethilfen sind die Schwierigkeiten andere als bei der allgemeinen Budgethilfe. Hierfür werden verschiedene Fachkompetenzen benötigt, die eine tiefgreifende Sektoranalyse sowie einen spezifischen Dialog ermöglichen.

Die Kommission greift dann auf sektorbezogene Budgethilfe zurück, wenn ihrer Auffassung nach ein erheblicher Mehrwert damit verbunden ist, den Dialog und die Aufmerksamkeit auf einen bestimmten Sektor zu konzentrieren. Die sektorbezogene Budgethilfe besteht nicht in einer direkten Finanzierung für einen bestimmten Sektor: Wie die allgemeine Budgethilfe ist sie nicht an eine bestimmte Ausgabe gebunden, und die Entscheidung über die Höhe der dem Sektor zuzuweisenden Finanzmittel wird im Rahmen der allgemeinen Haushaltsberatungen getroffen. Für das Land werden damit jedoch die Ressourcen, die ihm für seine Sektorpolitik zur Verfügung stehen, besser vorhersehbar, insbesondere durch Aufstellung mittelfristiger Finanzplanungen für den jeweiligen Sektor. Der mit der sektorbezogenen Budgethilfe einhergehende Dialog erstreckt sich auf zahlreiche Aspekte, die mit der Finanzierung des Sektors zusammenhängen (z. B. Höhe und Zusammensetzung der Ausgaben, Haushaltsvollzug) oder die Durchführung der Reformen und die Ergebnisse bei der Verwirklichung der Sektorziele betreffen.

In einigen Ländern, mit denen die Zusammenarbeit zufriedenstellend verläuft, wäre es denkbar, gleichzeitig allgemeine *und* sektorbezogene Budgethilfe zu leisten, wobei

letztere zur Unterstützung derjenigen Sektoren verwendet würde, die in der Programmierung als prioritär ausgewiesen sind.

In Ländern, die weniger auf externe Hilfe angewiesen sind, ist sektorbezogene Budgethilfe sicherlich vorzuziehen, wenn auf Sektorebene eine nennenswerte Wirkung erzielt werden soll.



1.5 Ist Budgethilfe eine Möglichkeit zur Erfüllung der in der Pariser Erklärung eingegangenen Verpflichtungen? Welchen Kriterien entspricht sie?

Budgethilfe ist die Form von Entwicklungshilfe, die am besten geeignet ist, um die in der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen.

Allgemeine Fragen

Die Erklärung sieht fünf Aktionsbereiche vor: Eigenverantwortung des Empfängerlandes, Ausrichtung auf die Prioritäten und Verfahren des Empfängerlandes, Harmonisierung, ergebnisorientiertes Management und gegenseitige Rechenschaftspflicht. Für jeden Aktionsbereich wurden eigene Fortschrittsindikatoren festgelegt. Zwar gehört die Budgethilfe als solche nicht zu den Indikatoren der Pariser Erklärung, doch erleichtert sie die Verwirklichung der Ziele, für die die Indikatoren als Maßstab dienen. Insbesondere ermöglicht die Budgethilfe von ihrer Konzeption her die Ausrichtung auf die Verfahren des Partnerlandes (dies betrifft sieben der zwölf Fortschrittsindikatoren), denn es sind dessen Verfahren, die als Bezug dienen.





1.6 Welcher Anteil entfällt auf die Budgethilfe (9. und 10. EEF)?

Der Anteil der Hilfe, die in Form von Budgethilfe bereitgestellt wird, hat sich seit den 90er Jahren immer weiter erhöht. Jedoch machen die traditionellen Projekte (Straßen, Infrastrukturen usw.) nach wie vor den größeren Teil aus.

Auf die allgemeine Budgethilfe entfielen zu Beginn des 9. EEF 25 % der programmierbaren Mittel. Beim 10. EEF strebt die Kommission eine Erhöhung der – allgemeinen und sektorbezogenen – Budgethilfe auf bis zu 44 % der programmierbaren Mittel an, d. h. auf 25 % aller verfügbaren Mittel.

1.7 Welchen Standpunkt vertritt der Europäische Rechnungshof zu bestimmten grundlegenden Aspekten der Budgethilfe?

Der Europäische Rechnungshof, dessen Anliegen die ordnungsgemäße Verwaltung der Gemeinschaftsmittel ist, hat seine Stellungnahmen zur Budgethilfe stark auf die Frage der Verwaltung der öffentlichen Finanzen durch die Empfängerländer konzentriert. In seinem „Sonderbericht Nr. 2/2005 über die aus dem EEF an die AKP-Staaten gezahlten Haushaltszuschüsse: Verwaltung des Aspekts ‚Reform der öffentlichen Finanzen‘ durch die Kommission“ kommentiert der Rechnungshof die Verwaltung der Budgethilfe folgendermaßen: „Die Kommission legt die in Artikel 61 Absatz 2 des Abkommens von Cotonou genannten Bedingungen dynamisch aus. Sie vertritt die Auffassung, dass das Vorhandensein von Schwachstellen bei der öffentlichen Finanzverwaltung zum Zeitpunkt des Finanzierungsbeschlusses nicht bedeuten muss, dass kein Programm über Haushaltszuschüsse eingeleitet wird, sofern der Wille zu Reformen da ist und diese als zufriedenstellend beurteilt werden. Die Kommission berücksichtigt also nicht nur die Ausgangslage bei den Systemen der öffentlichen Finanzverwaltung, sondern auch die vom betreffenden Land eingeschlagene Richtung. Viele andere Geldgeber, insbesondere die Bretton-Woods-Institutionen, beziehen sich ebenfalls auf die Perspektiven für eine Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltungssysteme anstatt auf eine absolute qualitative Schwelle oder Vorgabe. Diese Auslegung, die eine breiter gefasste Anwendung des Mechanismus ermöglicht, lässt das wegen der Anwendung der nationalen Haushaltsverfahren der Empfängerländer bestehende *Risiko für das Geld des europäischen Steuerzahlers weiter ansteigen*. Daher muss diese Auslegung mit einer *besonders engen Überwachung*

der Entwicklung der öffentlichen Finanzverwaltung in den Empfängerländern einhergehen.“

Wie die anderen Geber von Budgethilfe stützt die Kommission ihre Vorschläge und Entscheidungen, ob eine Förderung durch Budgethilfe in Frage kommt, im Bereich der Verwaltung der öffentlichen Finanzen auf eine Analyse der Ausgangssituation und glaubwürdige Aussichten auf eine Verbesserung der Situation. Diese Analyse ermöglicht der Kommission ein selektives Vorgehen.

Die dynamische Auslegung der Förderbedingungen, insbesondere in Bezug auf die öffentliche Finanzverwaltung, könnte das Risiko kurzfristig erhöhen. Indem dadurch



jedoch eine Auswahl getroffen wird, die auf der Genauigkeit der Diagnose und dem Reformwillen der Empfängerländer, gekoppelt mit der Stärkung ihrer Kapazitäten, basiert, kann dieses Risiko begrenzt und bewältigt werden.

Dies erfordert eine rigorose Begleitung/Evaluierung und gleichzeitig eine enge Abstimmung mit den anderen Entwicklungspartnern. Die Kommission stimmt dem Rechnungshof zu, der im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärungen 2006 und 2007 die Auffassung vertrat, dass die Bewertung der Einhaltung der Förderbedingungen (insbesondere in Bezug auf die öffentliche Finanzverwaltung) und die Auszahlungsbeschlüsse stärker strukturiert und formalisiert sein müssten. Die Kommission räumt auch ein, dass die Finanzierungsvereinbarungen und die technischen und administrativen Bestimmungen klarer und konkreter sein müssten, insbesondere im Hinblick auf die Leistungsindikatoren.

Die Prüfer, vor allem der Europäische Rechnungshof, weisen auf die Bestimmungen von Artikel 61 Absatz 2 des Abkommens von Cotonou, die in ähnlicher Form in die Verordnungen über Nachbarschaft und Entwicklungszusammenarbeit aufgenommen wurden, und sprechen sich für die Einführung von Mindestqualitätsanforderungen für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen in den Empfängerländern aus, so dass das betreffende Land unterhalb dieser Schwelle keine Budgethilfe erhalten könnte. Davon abgesehen, dass es keine internationalen Standards für die Festlegung einer solchen Schwelle gibt, bringt eine solche Maßnahme echte Nachteile und Gefahren mit sich, die von der Kommission häufig hervorgehoben wurden:

- die Bretton-Woods-Institutionen wenden keine Schwelle an;
- in den Ländern, die am meisten Hilfe benötigen, kann nicht gehandelt werden und keine echte Partnerschaft zur Verbesserung der Situation aufgebaut werden;
- wechselnde Rahmenbedingungen können die Qualität der Verwaltung der öffentlichen Finanzen ganz kurzfristig erheblich beeinflussen;
- es besteht die Gefahr, dass das Empfängerland einen etwaigen Mindeststandard zwar als notwendige Bedingung versteht, die aber ausreicht, um förderwürdig zu sein;
- die öffentlichen Finanzen sind ein weites Feld und ihre Verwaltung ist komplex;
- usw.

Die Kommission geht folgendermaßen vor:

1. rigorose und regelmäßige Analysen der öffentlichen Finanzsysteme der Partnerländer nach international anerkannten Methoden;
2. eingehende Prüfung des Reformprogramms für die öffentlichen Finanzsysteme, das die Regierung umsetzen will;
3. laufende Überwachung der Umsetzung dieser Reformprogramme;
4. Ermittlung von Schlüsselmaßnahmen, die vor der Auszahlung der variablen Tranchen durchgeführt werden müssen.



1.8 Sind die Parlamente und die Zivilgesellschaft in den Partnerländern vom Dialog und von den Verfahren zur Durchführung der Budgethilfe ausgeschlossen?

Die Budgethilfen werden manchmal als das Ergebnis privilegierter und exklusiver Beziehungen zwischen den Regierungen und den Gebern wahrgenommen, durch die die anderen nationalen Akteure verdrängt werden und ihre Rolle geschwächt wird. Dies ist zwar nicht von der Hand zu weisen, aber gleichzeitig gewinnt auch der Dialog zwischen den Regierungen und den Budgethilfegebern, der mit der Bewertung der Leistungsfähigkeit der Länder einhergeht, immer mehr an Bedeutung und Struktur. Nichts spricht dagegen, die vor Ort vertretenen nichtstaatlichen Akteure voll und ganz in diesen Dialog einzubeziehen.

Außerdem trägt Budgethilfe dazu bei, die nationalen Parlamente und die Zivilgesellschaft auf verschiedenen Ebenen zu stärken:

1. Erstens werden die Budgethilfen stets in die Haushaltsgesetze aufgenommen und unterliegen folglich den gleichen Verfahren der Beschlussfassung und parlamentarischen Kontrolle wie die internen Einnahmen und Ausgaben der Länder. Dies ist bei der Projekthilfe nicht der Fall.

2. Zweitens tragen die Budgethilfen über die Reformprogramme für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen, zu denen häufig Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz gehören, zu einer verbesserten Rechenschaftspflicht gegenüber der Zivilgesellschaft und der Legislativen bei (Zugang der Öffentlichkeit zu den wichtigsten

Haushaltsinformationen, Prüfung der externen Prüfberichte durch das Parlament, usw.).

3. Drittens werden die Zivilgesellschaft und die Parlamente immer häufiger aufgefordert, sich direkt an der Bewertung der Leistungsfähigkeit und an den gemeinsamen Prüfungen, die zur Abwicklung der Budgethilfen durchgeführt werden, zu beteiligen.

1.9 Führt die Budgethilfe zur Erhöhung der Ressourcen und zur Stärkung der Zentralverwaltungen auf Kosten der Lokalverwaltungen?

Da die Budgethilfen an den allgemeinen Staatshaushalt gezahlt werden, erfolgt damit keine direkte Finanzierung der Lokalverwaltungen. Entsprechend den Haushaltsgesetzen und der Haushaltspolitik des Landes tragen sie jedoch ebenso wie die Eigenmittel zur Finanzierung von Mitteltransfers und Zuschüssen für die dezentralen Strukturen bei.

Erfahrungsgemäß nimmt allerdings im Dialog, der mit der Umsetzung der Budgethilfe einhergeht, die Dezentralisierung immer mehr Raum ein. Die Transparenz der Mittelzuweisungen und die mittelfristige Vorhersehbarkeit der den Lokalverwaltungen zur Verfügung gestellten Mittel rücken daher in den Reformprogrammen für die öffentliche Finanzverwaltung immer mehr in den Mittelpunkt.

Die Höhe der Mittelübertragungen im Verhältnis zu den übertragenen Befugnissen entwickelt sich ebenfalls zu einem wichtigen Element des Dialogs über die öffentlichen

Leistungen, für die die Lokalverwaltungen zuständig sind. Der Ausbau der personellen und finanziellen Kapazitäten der Lokalverwaltungen gehört deshalb immer häufiger zu den Zielen der Budgethilfeprogramme.



1.10 Welche Merkmale unterscheiden die „MDG-Garantie“ von der „klassischen“ Budgethilfe?

Zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDG) müssen langfristig die öffentlichen Ausgaben – die Investitionsausgaben, aber auch die laufenden Ausgaben

wie Gehälter von Lehr- und Krankenpflegepersonal – erhöht werden. Die Finanzministerien zögern jedoch, sich für die langfristige Erhöhung der laufenden Ausgaben einzusetzen, wenn nicht gleichzeitig sichergestellt ist, dass entsprechende Finanzmittel zur Verfügung stehen, insbesondere aus dem Ausland. Angesichts dieses Bedarfs sind die von außen kommenden öffentlichen Hilfen noch nicht hinreichend vorhersehbar.

Im Rahmen des 10. EEF will die Kommission die Vorhersehbarkeit der allgemeinen Budgethilfe verbessern. Das Ziel der MDG-Garantie besteht gerade in der *Verbesserung dieser Vorhersehbarkeit* und in der Erleichterung der mittelfristigen Planung, haushaltsmäßigen Erfassung und Finanzierung der Ausgaben, die zur Verwirklichung der Millenniumsziele erforderlich sind.

Die wesentlichen Merkmale der MDG-Garantie wären die folgenden:

- Alle für Budgethilfe bestimmten Ressourcen, die in den Länderstrategiepapieren im Rahmen des 10. EEF vorgesehen sind, würden entsprechend der Laufzeit des EEF für sechs Jahre gebunden.
- Das Empfängerland erhielte die Garantie, dass der größte Anteil (mindestens 70 %) der gebundenen Mittel ausgezahlt wird, wenn es die Förderkriterien für die Budgethilfe und die wesentlichen Grundsätze der Zusammenarbeit einhält.
- Jedes Jahr würden die Leistungen des Landes geprüft, woraufhin bei konkreten, nennenswerten Bedenken der jährliche Auszahlungsbetrag um bis zu 15 % gekürzt werden könnte.

- Mindestens 15 % der insgesamt gebundenen Mittel wären an die erzielten Ergebnisse geknüpft (insbesondere hinsichtlich der MDG), die in Halbzeitüberprüfungen bewertet würden. Dieser jährlich auszufällende Betrag würde für die zweite Programmphase festgesetzt.
- Nur diejenigen Länder kämen in Frage, die sich bei der Umsetzung von Budgethilfe bereits bewährt haben, die eine Politik verfolgen, zu deren klaren Zielen die Verwirklichung der MDG gehört, und die über einen guten mittelfristigen Rahmen für die Durchführung dieser Politik und die Koordinierung der Partner der technischen und finanziellen Zusammenarbeit verfügen.

2 MECHANISMEN FÜR DIE DURCHFÜHRUNG DER BUDGETHILFEPROGRAMME

2.1 Lässt sich die Budgethilfe in allen Ländern umsetzen? Welches sind die entscheidenden Kriterien?

Nein, Budgethilfe *kann nicht in allen Ländern und nicht in jedem Kontext angewandt werden*. Entscheidend für den Einsatz von Budgethilfe als Form von Entwicklungshilfe in einem Land sind die für die Budgethilfe geltenden Förderkriterien. Alle Rechtsgrundlagen enthalten nun die wesentlichen Elemente für eine Förderung durch Budgethilfe. Diese betreffen mehr oder weniger die gleichen Themen und Bereiche.

In Artikel 25 des Instruments für die Entwicklungszusammenarbeit, der sich an die Artikel 61 und 67 des Abkommens von Cotonou anlehnt, sind die Förderkriterien gut zusammengefasst:

„Die finanzielle Förderung durch die Gemeinschaft kann in folgender Form erfolgen:

[...]

Budgethilfen, sofern die Verwaltung der öffentlichen Finanzen im Partnerland hinreichend transparent, zuverlässig und effizient ist und sofern eine genau definierte sektorbezogene oder gesamtwirtschaftliche Politik besteht, die vom Partnerland selbst festgelegt wurde und die von den wichtigsten Gebern, gegebenenfalls einschließlich der internationalen Finanzinstitutionen, positiv beurteilt wurde.

Die Kommission verfolgt systematisch einen ergebnisorientierten und auf Leistungsindikatoren gestützten Ansatz, dessen Konditionalität sie präzise definiert und überwacht, und sie unterstützt die Bemühungen der Partnerländer um die Entwicklung parlamentarischer Kontroll- und Prüfkapazitäten und die Verbesserung der Transparenz und des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen. Die Auszahlung der Budgethilfe erfolgt unter der Bedingung, dass befriedigende Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele in Bezug auf Auswirkungen und Ergebnisse zu verzeichnen sind;

...“

Budgethilfe kann nicht eingesetzt werden, um Ländern zu einem beliebigen Zeitpunkt oder unter beliebigen Umständen zu helfen. Nach dem Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik ist Budgethilfe *eine* von verschiedenen Möglichkeiten der Bereitstellung von Entwicklungshilfe, „sofern die Umstände es zulassen“ (Punkt 26).

Neben den *politischen Auflagen*, die Voraussetzung für den ordnungsgemäßen Abschluss eines Kooperationsprogramms mit einem Partnerland sind, ist zu bewerten, ob die *Förderkriterien* wie beispielsweise diejenigen des Abkommens von Cotonou *erfüllt* sind.

In der Praxis gelten folgende Förderkriterien:

- (i) eine gut definierte nationale oder sektorbezogene Politik/Strategie,
- (ii) eine auf Stabilität ausgerichtete Wirtschaftspolitik und

- (iii) ein glaubwürdiges und stichhaltiges Programm zur Verbesserung der Verwaltung der öffentlichen Finanzen.

2.2 Wie werden die öffentlichen Finanzen der Empfängerländer geprüft?

Die Qualität der Verwaltung der öffentlichen Finanzen ist einer der zentralen Aspekte der Frage, ob ein Land Budgethilfe erhalten kann. Die Kommission handhabt diese Bedingung flexibel, da es hierfür keine international anerkannten Standards gibt und die Verbesserung der Verwaltung der öffentlichen Finanzen ein eigenes Entwicklungsziel ist. Es ist wichtig, die gewünschten Verbesserungen zu verfolgen, zu begleiten und zu unterstützen.

Die Kommission hat in Zusammenarbeit mit einer bedeutenden Gebergruppe das Analyseinstrument PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) für die Bewertung der Verwaltung der öffentlichen Finanzen entwickelt. Dieser Rahmen ermöglicht die Analyse der Verwaltung der öffentlichen Finanzen in all ihren Dimensionen:

- Glaubwürdigkeit des Haushaltsplans,
- Deckung und Transparenz des Haushalts (¹),

⁽¹⁾ *Unter Transparenz der öffentlichen Finanzen versteht man die Bestrebung, die Strukturen und Aufgaben der Staatsorgane, die für die Politik und die Haushaltsergebnisse verantwortlich sind, sowie die bisherigen, gegenwärtigen und künftigen Tätigkeiten der Regierung offenzulegen. Dank dieser Transparenz kann sich die öffentliche Debatte auf fundiertere Informationen stützen; außerdem trägt sie zu mehr Rechenschaftspflicht und Glaubwürdigkeit der staatlichen Instanzen bei. Zur Förderung der Transparenz der öffentlichen Finanzen hat der IWF einen Verfahrenskodex zur fiskalischen Transparenz aufgestellt und außerdem ein Handbuch über fiskalpolitische Transparenz sowie einen Leitfaden für Transparenz der Einnahmen aus der Rohstoffwirtschaft veröffentlicht, die 2007 aktualisiert wurden.*

Die allgemeine Budgethilfe

- Haushaltsplanung auf der Grundlage der politischen Vorgaben,
- Vorhersehbarkeit und Kontrolle der Ausführung des Haushaltsplans,
- Rechnungslegung und Erfassung der Angaben,
- Finanzberichte,
- Haushaltsüberwachung und
- externe Kontrolle.

Die Kommission und die anderen Geber interessieren sich auch für die sektorbezogenen Haushaltsausgaben und -zuweisungen einschließlich der sektorinternen und sektorübergreifenden Mittelflüsse. Es wird ein allgemeiner Überblick angestrebt, der aber auch Aufschluss darüber geben soll,

- in welchem Maße Sozialausgaben beispielsweise gegenüber sensiblen Ausgaben wie Militärausgaben den Vorzug erhalten und
- ob das Verhältnis zwischen Ausgaben auf zentraler und dezentraler Ebene der von der Regierung verkündeten Politik entspricht.



2.3 Welches sind die Durchführungsverfahren (Programmierung, Identifizierung usw.)? Welche Rolle spielen die Mitgliedstaaten?

Jedes Land, das Entwicklungshilfe erhält, unterzeichnet mit der Kommission ein *Länderstrategiepapier*, zu dem auch ein *Nationales Richtprogramm* gehört. In diesen Dokumenten sind die Schwerpunktbereiche sowie die gewünschten Durchführungsmodalitäten (im NRP) genannt.

Sowohl die Länderstrategiepapiere als auch die Nationalen Richtprogramme werden dem EEF-Ausschuss, in dem die Mitgliedstaaten vertreten sind, zur Genehmigung vorgelegt.

Anschließend werden die Budgethilfeprogramme wie jedes andere Programm vorbereitet, d. h., sie durchlaufen die Phasen *Programmierung*, *Identifizierung* und *Formulierung*, auf die der *Finanzierungsbeschluss* folgt.

1. In der Phase der *Programmierung* geht es vor allem darum einzuschätzen, welche Wirkung von der Budgethilfe erhofft wird und was sie zu den Zielen der Unterstützungsstrategie der Europäischen Kommission für jedes Land beitragen kann. So kann beispielsweise die allgemeine Budgethilfe mittel- oder langfristig zur Umsetzung einer nationalen Entwicklungsstrategie und/oder kurzfristig zur gesamtwirtschaftlichen Stabilität beitragen. Ähnlich kann die sektorbezogene Budgethilfe die Umsetzung einer Entwicklungsstrategie für einen Sektor begleiten.

2. In der Phase der *Identifizierung* erfolgt eine objektive Analyse des nationalen Kontextes mit dem Ziel, eine erste Programmbeschreibung zu erstellen, wobei besonders darauf geachtet wird, ob die *Förderkriterien* – Politik und Strategie des Landes, makroökonomischer Rahmen und Verwaltung der öffentlichen Finanzen – vor Abschluss der Formulierungsphase tatsächlich erfüllt werden. Außerdem ist es wichtig zu bewerten, inwieweit das Partnerland den *Willen* und die *Fähigkeit* aufbringt, sich an die Kriterien und Leistungsindikatoren für die Auszahlungen zu halten und bei der Koordinierung der Geber als treibende Kraft zu fungieren.

3. In der nächsten Phase der *Formulierung* wird ein „Maßnahmenbogen“ erstellt und anschließend eine Finanzierungsvereinbarung mit dem Partnerland unterzeichnet. In dieser Phase werden alle Programmelemente genau festgelegt: Begründung der Maßnahme, nationaler Kontext (einschließlich Erfüllung der Förderkriterien), Beschreibung (Ziele, erwartete Ergebnisse, wichtigste Maßnahmen) und Durchführungsmodalitäten.

Bevor als letzte Etappe die Finanzierungsvereinbarung unterzeichnet wird, wird der *Finanzierungsvorschlag fertiggestellt* und die *Genehmigung durch den EEF-Ausschuss* eingeholt. Für die Vorlage beim EEF-Ausschuss gelten die folgenden Regeln:

- Beträge unter 8 Mio. EUR: keine Stellungnahme des Ausschusses,
- Beträge zwischen 8 und 15 Mio. EUR: Stellungnahme im schriftlichen Verfahren,
- Beträge ab 15 Mio. EUR: Stellungnahme im mündlichen Verfahren nach Beratung im Ausschuss.



Die Stimmen der Mitgliedstaaten im EEF-Ausschuss werden wie folgt gewichtet: Belgien 35, Bulgarien 1, Tschechische Republik 5, Dänemark 20, Deutschland 205, Estland 1, Griechenland 15, Spanien 79, Frankreich 196, Irland 9, Italien 129, Zypern 1, Lettland 1, Litauen 1, Luxemburg 3, Ungarn 6, Malta 1, Niederlande 49, Österreich 24, Polen 13, Portugal 12, Rumänien 4, Slowenien 2, Slowakei 2, Finnland 15, Schweden 27, Vereinigtes Königreich 148. Insgesamt haben die 27 EU-Staaten somit 1004 Stimmen. Der EEF-Ausschuss beschließt mit qualifizierter Mehrheit (724 der 1004 Stimmen). Dabei müssen mindestens 14 Mitgliedstaaten zustimmen. Für eine Sperrminorität sind 281 Stimmen erforderlich.

Die *Finanzierungsvereinbarung*, die förmliche Umsetzung der Absprachen mit dem Partnerland, muss die Kriterien und Leistungsindikatoren für die Auszahlungen sowie die Auszahlungsmodalitäten (Zeitplan, Bewertungsmodalitäten und -kriterien) enthalten.

Die Rolle der Mitgliedstaaten im Einzelnen

Die Höhe der jährlichen Tranche(n) wird zunächst im Finanzierungsvorschlag/Maßnahmenbogen angegeben, der dem EEF-Ausschuss vorgelegt wird. Die Mitgliedstaaten nehmen dazu also Stellung. Anschließend werden sie in die technischen und administrativen Bestimmungen der Finanzierungsvereinbarung aufgenommen, die den eigentlichen Vertrag mit der Regierung des Empfängerlandes bilden. Der Finanzierungsvorschlag/Maßnahmenbogen enthält auch den ungefähren Zeitplan für die voraussichtlichen Auszahlungen und die diesen vorausgehenden Leistungsbewertungen. Diese Angaben werden ebenfalls in die technischen und administrativen Bestimmungen der Finanzierungsvereinbarung übernommen.

Wenn die Programme der Kommission in einem Kontext durchgeführt werden, in dem die Empfängerländer auch Unterstützung durch andere Geber erhalten – was auf fast alle AKP-Staaten zutrifft (HIPC-Länder, PRSP-Länder, fragile Staaten usw.)⁽²⁾ –, werden die Programme häufig gemeinsam überprüft, vor allem mit den betreffenden Mitgliedstaaten.

Im Prinzip zahlt die Kommission die feste Tranche zu Beginn und die variable Tranche im Laufe des Haushaltsjahres aus, beispielsweise dann, wenn eine Bewertung des Haushaltsvollzugs des Vorjahres und eine Mitwirkung an der Aufstellung des Haushaltsplans für das folgende Jahr möglich sind. Diese Elemente werden bei der Vorbereitung der Programme präsentiert, die den Mitgliedstaaten

⁽²⁾ HIPC = Heavily Indebted Poor Countries;
PRSP = Poverty Reduction Strategy Paper.

bekannt sind (vor allem, wenn es sich um Programme handelt, an denen mehrere Geber beteiligt sind) und die mit den nationalen Agenden in Einklang stehen.

Demnach bestehen Systeme für die förmliche Abstimmung (Verwaltungsausschüsse) und bei Bedarf für die Abstimmung/Harmonisierung/Koordinierung im Empfängerland.

2.4 Zu welchen Zeitpunkten werden Überprüfungen vorgenommen, wenn ein Land Budgethilfe erhält?

Eine Bewertung anhand der Förderkriterien [(i) gut definierte nationale oder sektorbezogene Politik/Strategie, (ii) auf Stabilität ausgerichtete Wirtschaftspolitik und (iii) glaubwürdiges und stichhaltiges Programm zur Verbesserung der Verwaltung der öffentlichen Finanzen] ist zu folgenden Zeitpunkten vorzunehmen:

- vor der Fertigstellung eines Budgethilfeprogramms,
- während der Durchführung des Programms
- und vor allem vor jeder Auszahlung.

So kann Budgethilfe auch in einem Land geleistet werden, das gerade eine große Krise hinter sich hat und seine Verwaltung wieder in Gang bringen muss, sofern Einigkeit zumindest über die Grundzüge einer nationalen Strategie besteht, die makroökonomischen Bedingungen unter Kontrolle sind und der Wille vorhanden ist, die Verwaltung und Verwendung der öffentlichen Mittel zu verbessern. Es müssen demnach bestimmte Vorbedingungen erfüllt sein.

2.5 Kann Budgethilfe für jeden beliebigen Sektor geleistet werden?

Im Prinzip *ja*. Die Budgethilfe kann als Unterstützungsinstrument mit sektoraler Priorität eingesetzt werden, unabhängig davon, um welchen Sektor es sich handelt. Sie ist jedoch umso wirksamer, je größer die staatliche Präsenz im fraglichen Sektor ist, weil der Staat finanziell der maßgebliche Akteur ist (dies gilt für die Bereiche Gesundheit und Bildung, aber auch für die öffentliche Sicherheit), weil er für die Steuerung der Sektorpolitik oder für die Einleitung und Umsetzung von Reformen zuständig ist. Konkret handelt es sich also um Sektoren, in denen die Rolle des Staates klar definiert ist oder in denen Sektorstrategien vorhanden und die Zuständigkeiten relativ klar festgelegt



sind. Budgethilfe ist daher die transparenteste Möglichkeit zur Unterstützung der staatlichen Politik. Wenn unabhängige Einrichtungen oder nichtstaatliche Akteure bzw. eine Vielzahl von Akteuren unterstützt werden sollen, ist Budgethilfe weniger geeignet.

2.6 Wie trägt die Kommission den Prioritäten des Empfängerlandes einer Budgethilfe Rechnung?

Die Kommission trägt den Prioritäten de facto Rechnung, da dies schon durch die Förderkriterien sichergestellt ist. Mit der Budgethilfe kann nur eine klar definierte allgemeine oder sektorbezogene Politik des Landes unterstützt werden, deren Prioritäten sich im Staatshaushalt widerspiegeln. Die Budgethilfe der Kommission ist somit eine der Maßnahmen, um den vom Empfängerland auf nationaler Ebene festgelegten Prioritäten Rechnung zu tragen. Sie ist umso wirksamer, wenn

- die Prioritäten klar und präzise sind,
- fundierte Aktionspläne aufgestellt werden,
- die Kosten für die Umsetzung dieser Aktionspläne bekannt sind und in den Haushaltsplänen berücksichtigt werden,
- Kontroll- und Monitoringsysteme vorhanden sind,
- die Ergebnisse regelmäßig evaluiert und analysiert werden.

Die Budgethilfe trägt dazu bei, dass die (insbesondere auf finanzieller Ebene im Staatshaushalt) vorgesehenen Maßnahmen getroffen werden, die ja Ausdruck der verkündeten Prioritäten und politischen Strategien sind.

2.7 Wie lässt sich gewährleisten, dass die von den Gebern gewählten Formen der Hilfe kohärent sind?

Die Kohärenz der von den Gebern gewählten Formen der Hilfe wird folgendermaßen gewährleistet:

1. Erstens durch die Etappen Programmierung, Identifizierung und Formulierung.
2. Anschließend wird bei jeder kritischen Etappe im Zuge der Durchführung für die Wahrung der Kohärenz gesorgt. In jeder Phase konsultieren sich die Geber gegenseitig – häufig im Rahmen der offiziellen Koordinierungsmechanismen.

Die Einschätzung des nationalen Kontextes dürfte daher einheitlich sein und eine Entscheidung für die eine oder andere Durchführungsform ermöglichen.

Wichtig ist jedoch, dass es Sache des Partnerlandes ist, die Koordinierung der Geber zu steuern, damit die verschiedenen Formen der Hilfe aufeinander abgestimmt werden, zum Beispiel indem gegebenenfalls als Ergänzung zu einem weitergehenden Budgethilfeprogramm ein Projekt für technische Hilfe beantragt wird.

In der Regel entscheidet das Partnerland in Zusammenarbeit mit den Gebern, welche Form der Hilfe am geeignetsten ist (Projekthilfe, Budgethilfe, humanitäre Hilfe, Krisenhilfe...), je nachdem, was unter den jeweiligen Umständen am besten funktioniert.

2.8 Wie wird in der Phase der Überprüfungen und Auszahlungsbeschlüsse die Geberkoordinierung sichergestellt?

Für die Durchführung von Budgethilfeprogrammen ist immer eine massive Koordinierung unter Gebern und Partnerländern erforderlich und es liegt in der Natur der Sache, dass sich diese Koordinierung nach den Verfahren der betreffenden Länder richtet.

Ob die Koordinierung über einen in einer Vereinbarung formalisierten Mechanismus (mit genau festgelegten Rechten und Pflichten der Parteien) erfolgt oder informeller im Rahmen von Konzertierungssitzungen geregelt wird, ist von Land zu Land unterschiedlich.

Worauf es insbesondere bei der allgemeinen Budgethilfe ankommt ist, dass der Koordinierung ein *gemeinsamer Rahmen für die Leistungsbewertung* zugrunde gelegt wird, der es erlaubt, nach Ablauf jeweils eines Jahres Bilanz zu ziehen und die Ziele für das laufende und das darauffolgende Jahr festzulegen.

Unabhängig von den jeweiligen Modalitäten besteht das Ziel der Koordinierung darin, allen Gebern die Möglichkeit zu geben, sich über die wichtigen Entwicklungen in Bezug auf die allgemeine Politik und Strategie des Landes, die makroökonomische Politik und die Reform der öffentlichen Finanzverwaltung auszutauschen.

Auf der Grundlage dieser gemeinsamen Prüfungen kann jeder Geber – unter Einhaltung der internen Entscheidungsverfahren – seine Auszahlungsabsichten mitteilen und die Meinung der anderen einholen, so dass insgesamt kohärente Schlussfolgerungen gezogen werden.

2.9 Werden die Auszahlungsbeschlüsse individuell oder gemeinsam getroffen?

In der Regel tauschen die Geber die Einschätzungen, die sie ihren Auszahlungsbeschlüssen zugrunde legen, im Interesse einer kohärenten Information und Harmonisierung untereinander aus. Der Beschluss über die Auszahlung wird jedoch letztendlich von jedem Geber in Einklang mit dem Abkommen mit dem jeweiligen Partnerland und gemäß seinen internen Entscheidungsverfahren selbst getroffen.

So kann jeder Geber im Einvernehmen mit der Regierung einen vereinfachten und genau definierten Rahmen festlegen, auf den er seine Evaluierung und den endgültigen Auszahlungsbeschluss stützen möchte, sofern er sich an den gemeinsamen Rahmen der Evaluierungskriterien und -indikatoren hält. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass die Geber einen „harmonisierten“ Ansatz verfolgen



(d. h. den gemeinsamen Rahmen zugrunde legen), der aber nicht unbedingt „einheitlich“ sein muss (individuelle Evaluierung ggf. mit Gewichtung nach den jeweiligen politischen Prioritäten des Landes). Dies ist wichtig, um den Partnerländern ein gewisses Maß an Vorhersehbarkeit zu gewähren.

2.10 Unter welchen Voraussetzungen kann die Budgethilfe ausgesetzt werden?

Ausschlaggebend für die Aussetzung eines Budgethilfeprogramms sind:

1. *die Förderkriterien*: Wenn bestimmte Voraussetzungen für die Gewährung der Hilfe nicht mehr gegeben sein sollten, kann das Programm ausgesetzt werden, d. h. die Auszahlungen würden gestoppt. Berechtigte Gründe für eine solche Aussetzung sind die Verschlechterung der ökonomischen und/oder haushaltspolitischen Lage oder negative Entwicklungen bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen, weil dann kein günstiges Umfeld für eine wirklich wirksame Hilfe mehr besteht. In diesem Fall werden Korrekturmaßnahmen zur Wiederherstellung eines angemessenen Umfelds für die Wiederaufnahme der Budgethilfe angeraten;

2. *die politischen Bedingungen im jeweiligen Land*: Ein weiterer Faktor, der zur Aussetzung der Hilfe führt, sind schlecht definierte politische Maßnahmen bzw. gravierende Schwächen bei deren Durchführung. Allerdings ist davon auszugehen, dass eine entsprechende Bewertung bereits vor jeglichem Finanzierungsbeschluss erfolgt;

3. *die wesentlichen Elemente*: Demokratie, Menschenrechte und eine verantwortungsvolle Staatsführung sind die wesentlichen Elemente der Zusammenarbeit mit der Europäischen Union, die insbesondere in Artikel 9 des Cotonou-Abkommens festgelegt sind. Sie sind auch Gegenstand des in Artikel 8 dieses Abkommens vorgesehenen politischen Dialogs. Dieser sieht eine Aussetzung der Hilfe vor (Artikel 96), wenn dies aufgrund von veränderten Rahmenbedingungen im Hinblick auf eine verantwortungsvolle Staatsführung gerechtfertigt ist.

2.11 Welche Rolle spielt der Internationale Währungsfonds?

Dem IWF wurde von seinen „Mitgliedern“ ein klares und eindeutiges Mandat erteilt: Zur Förderung der weltweiten Wirtschaftsstabilität durch multilaterale Zusammenarbeit wurde dem IWF die Aufgabe erteilt, das internationale Währungssystem zu überwachen und die Wirtschafts- und Finanzpolitik seiner 185 Mitglieder zu verfolgen. Diese „Überwachung“ ermöglicht es den Experten, die Wirtschafts- und Finanzentwicklungen auf nationaler und auf internationaler Ebene einzuschätzen. Der IWF berät über die Risiken für Stabilität und Wachstum und teilt mit, wenn die Wirtschaftspolitik der Länder angepasst werden muss. Auf diese Weise unterstützt er das internationale Währungssystem bei der Verwirklichung seines grundlegenden Ziels, ein günstiges Umfeld für den Handels-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Ländern zu schaffen und somit ein gesundes Wirtschaftswachstum zu fördern.

Die Kommission selbst ist nicht im Verwaltungsrat des IWF vertreten, sondern nur die einzelnen Mitgliedstaaten der EU sind Mitglieder.

Folglich ist sie formell auch nicht verpflichtet, den Anweisungen bzw. Empfehlungen des IWF Folge zu leisten.

Wenn jedoch offizielle Programme bestehen (PRGF, Stand-by usw.) stützt sie sich auf das wertvolle und anerkannte Fachwissen des IWF, weil sie dann rechtlich gegenüber dem Empfängerland verpflichtet ist. Ein Land, das mit dem IWF ein Abkommen geschlossen hat, kommt automatisch für Budgethilfe in Betracht (Artikel 67 Absatz 4 Cotonou-Abkommen). In der Praxis werden dann stets die drei Förderkriterien überprüft.

Im Falle von Ländern, die kein IWF-Programm durchführen, prüft die Kommission den Einzelfall. Bei der Bewertung der makroökonomischen und der haushaltspolitischen Lage des betreffenden Landes sind dann die Analysen, die der IWF im Rahmen seiner Konsultationen auf der Grundlage von Artikel IV seines Statuts durchführt, für sie äußerst hilfreich.

Ihre Entscheidung trifft sie jedoch unabhängig von Nutzen und Zweck der IWF-Informationen.



3 VERWALTUNG DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN

3.1 Gibt es Analysen über die Verwaltung der öffentlichen Finanzen ?

Ja, solche Analysen werden zusehends systematisch vorgenommen.

Die Budgethilfe spielt naturgemäß bei der Planung, der Ausführung und der Kontrolle des Haushalts des Empfängerlandes eine entscheidende Rolle. Ihre Wirksamkeit hängt auch von ihrer internen Wirkung ab. Aus diesem Grund muss die *Verwaltung der öffentlichen Finanzen* in dem jeweiligen Land unbedingt einer Prüfung unterzogen werden.

Die entsprechenden Analysen erfolgen im Prinzip nach Methoden, die in Absprache mit anderen Gebern wie den Bretton-Woods-Institutionen und bestimmten Mitgliedstaaten entwickelt wurden, und sind das wichtigste Element bei der Bewertung des Förderkriteriums, das die Qualität der öffentlichen Finanzverwaltung betrifft.

An zweiter Stelle wird geprüft, ob ein Programm zur *Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung* besteht oder nicht.

Die Kommission greift entweder auf Analysen anderer Geber zurück oder lässt selbst derartige Analysen ausführen, wenn es sich als notwendig erweist.

3.2 Warum legt die Kommission bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen keine Mindeststandards für die Gewährung von Budgethilfe fest?

Bei ihrer Bewertung verfolgt die Kommission einen dynamischen Ansatz.

Die *Stärkung* der öffentlichen Finanzverwaltung ist zu einem entwicklungspolitischen Ziel geworden, weil sie sich unmittelbar auf die Verwendung und die Wirksamkeit der von der Regierung und den Gebern bereitgestellten Mittel auswirkt.

Bei einem stichhaltigen und glaubwürdigen Reformprogramm für die öffentliche Finanzverwaltung können die Budgethilfe und der Rückgriff auf die Systeme der betreffenden Länder dazu beitragen, diesen Reformrahmen sowie die Systeme selbst zu stärken.

Bei der Prüfung, ob einem Land Budgethilfe gewährt werden sollte, müssen die Vorteile, die sich aus einer *Verbesserung* des nationalen Systems ergeben, und die Risiken einer schlechten Mittelverwendung gegeneinander abgewogen werden.

Bei vorab festgelegten Mindeststandards für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen wäre eine solche dynamische Evaluierung der Fortschritte und positiven Entwicklungen in diesem Bereich nicht möglich, zumal keine international anerkannten Standards vorliegen.

Im Übrigen hat die vom Entwicklungshilfeausschuss der OECD vorgenommene allgemeine Evaluierung bestätigt,

dass allgemeine Budgethilfe zu einer Verbesserung der Verwaltung der öffentlichen Finanzen und der Wirksamkeit der öffentlichen Ausgaben beiträgt.

3.3 Ist technische Hilfe zur Verbesserung der Verwaltung der öffentlichen Finanzen vorgesehen?

Grundsätzlich ist im Bereich öffentliche Finanzen technische Hilfe vorgesehen. Bei bestimmten Programmen für allgemeine Budgethilfe liegt der Anteil der technischen Hilfe bei über 5 %.

Im Allgemeinen werden diese Maßnahmen in Abstimmung mit anderen Gebern durchgeführt und entsprechen den prioritären Maßnahmen, die auf der Grundlage der ermittelten Schwachstellen und der Reformprogramme des begünstigten Landes gemeinsam festgelegt wurden.

Sie beziehen sich auf alle Bereiche der öffentlichen Finanzen, und zwar zusehends auf die externe Kontrolle und die Kontrollinstitutionen (Rechnungshof, Parlament).

3.4 Lassen sich alle Ausgaben überprüfen? Gibt es Möglichkeiten, Einfluss auf die Haushaltspolitik zu nehmen?

Da sich der haushaltspolitische Dialog auf sämtliche Ausgaben und natürlich auch auf die Einnahmen bezieht, können im Prinzip alle Elemente eines Staatshaushalts in den Fokus der verschiedenen Partner geraten. Die Kommission stützt ihre Bewertung auf die Bestandteile des Haushaltsplans und die verschiedenen Etappen des nationalen



Haushaltsverfahrens und arbeitet dabei mit den anderen Gebern sowie immer häufiger mit den Legislativorganen des betreffenden Landes zusammen. Dabei versucht die Kommission, weniger auf die großen Haushaltsposten Einfluss zu nehmen, sondern mehr auf die angestrebten Ziele, so dass die Wahl der Mittel Sache der Regierung bleibt. Dennoch fließen haushaltspolitische Debatten in den allgemeinen Dialog zwischen den Partnern ein.

4 FINANZKONTROLLE

4.1 Welche Kontrollmechanismen bestehen im Fall von Missbrauch und Betrug?

Die Kontrollmechanismen im Fall von Missbrauch und Betrug greifen auf zwei Ebenen: auf der Ebene des Budgethilfeprogramms selbst sowie auf der Ebene der Zusammenarbeit mit dem Partnerland insgesamt.

1. Im Rahmen der *Budgethilfe*, die ja im Wege der direkten zentralen Mittelverwaltung durchgeführt wird, bezieht sich der Tatbestand des Missbrauchs oder Betrugs auf „...die Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, dass Mittel unrechtmäßig erlangt oder einbehalten werden...“, sowie auf die übrigen Verpflichtungen, die unter den allgemeinen Bedingungen der Finanzierungsvereinbarung und insbesondere in Artikel 14 über Maßnahmen zur Prävention von Unregelmäßigkeiten, Betrug und Korruption aufgeführt sind.

Bei der Budgethilfe ist die Zahlung von Geldern zugunsten des Staatshaushaltes des Empfängerlandes an die Vorlage von Nachweisen geknüpft. Aus diesen Nachweisen muss hervorgehen, dass die in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Auszahlungsvoraussetzungen erfüllt wurden.

2. Was die *allgemeine Zusammenarbeit* mit dem Partnerland angeht, so gelten nur die schweren Fälle aktiver und passiver Korruption als Verstoß gegen das fundamentale Element im Sinne von Artikel 9 des Abkommens von Cotonou. In Artikel 97 des Abkommens sind die Verfahren festgelegt, die bei schweren Korruptionsfällen anzuwenden sind.

4.2 Gibt es ein Schnellwarnsystem im Zuge der verschiedenen regelmäßigen Überprüfungen?

Über ihre Delegationen vor Ort verfolgt die Kommission die einzelnen Stadien der Programme, für die sie verantwortlich ist. Sollte es also bei den Förderkriterien oder der erwarteten Leistung zu Abweichungen kommen, so werden diese schon vor den regelmäßigen Überprüfungen festgestellt, weil die Kommission zusammen mit den anderen Gebern Mechanismen für ein regelmäßiges Monitoring eingeführt hat.

Im Übrigen ist in den diesbezüglichen Anweisungen an die Delegationen und im Leitfaden für Budgethilfe ein Warnsystem vorgesehen, damit auf der entsprechenden Hierarchieebene der Kommission Schritte eingeleitet werden können, um den Folgen einer Verschlechterung der Lage zu begegnen.

4.3 Wie kann auf Missbrauch oder Betrug reagiert werden? Können Beträge, bei denen es zu Unregelmäßigkeiten gekommen ist, zurückgefordert werden?

Die möglichen Reaktionen reichen von der Aussetzung der Auszahlungen bis hin zur Beendigung des Programms.

- Werden *vor* den Auszahlungen Unregelmäßigkeiten festgestellt, so werden die in der Finanzierungsvereinbarung vorgesehenen Überweisungen von der Kommission nicht ausgeführt.
- Werden die Unregelmäßigkeiten *nach* den Auszahlungen festgestellt, so fordert die Kommission das

Finanzkontrolle

Partnerland auf, gemäß Artikel 14 der allgemeinen Voraussetzungen der Finanzierungsvereinbarung für die Budgethilfe entsprechende Maßnahmen zu ergreifen und Untersuchungen einzuleiten, um die zu Unrecht überwiesenen Mittel zurückzuerlangen.

Gelder, bei denen es zu Unregelmäßigkeiten gekommen ist, können also durchaus zurückgefordert werden.



5 ERFOLGSKONTROLLE

5.1 Wie lässt sich nachweisen, dass die Budgethilfe funktioniert?

Wegen der enormen Bedeutung der Budgethilfe für die Entwicklung ist die Kommission dazu übergegangen, sich bei der Bewertung so weit wie möglich auf die Ergebnisse zu stützen; hierzu stellt sie die von ihr geleisteten Zahlungen einer Reihe von Indikatoren gegenüber, auf die sich die Regierungen verpflichtet hatten und an Hand deren sich beispielsweise prüfen lässt, ob sich der Zugang der Bevölkerung zu den öffentlichen beziehungsweise subventionierten sozialen Diensten (Impfungen, Schulausbildung für Mädchen, ...) verbessert hat.

Mit dieser ergebnisorientierten Durchführung der Budgethilfe möchte die Kommission sich die Möglichkeit verschaffen, die *Wirksamkeit dieser Form der Hilfe*, d. h. ihren Beitrag zu den entwicklungspolitischen Maßnahmen, zur Armutsminderung und zur Verbesserung der Verwaltung der öffentlichen Finanzen, *zu bewerten*.

Nach derselben Logik soll für die begünstigten Länder ein Anreiz geschaffen werden, sich nach und nach durch Stärkung und Internalisierung ihrer Überwachungs-/Bewertungsmechanismen sowie ihrer Statistiksysteme die Mittel zur Bewertung ihrer eigenen Politiken anzueignen.

5.2 Nimmt die Kommission bei der Budgethilfe eine Ergebnisbewertung vor?

Die Kommission hat von 2004 bis 2005 eine Querschnittsstudie über die Durchführung ihrer Budgethilfeprogramme und ihrer jeweiligen Ergebnisse durchführen lassen. Die Studie bezog sich auf 34 Programme, die bis 2004 in 20 AKP-Ländern durchgeführt wurden, und wurde im Februar 2005 unter dem Titel „EC Budget Support: An Innovative Approach to Conditionality“ veröffentlicht.

Eine zweite Studie dieser Art, diesmal über den Zeitraum 2004 bis 2007 sowie über 46 Programme in 27 AKP-Staaten, steht kurz vor dem Abschluss.

In beiden wurde der von der Kommission eingeführte Mechanismus aus variablen Tranchen und Ergebnisindikatoren einer eingehenden Prüfung unterzogen.

Darüber hinaus waren die Budgethilfeprogramme der Kommission in sieben Ländern⁽³⁾ Gegenstand einer gemeinsamen Evaluierung⁽⁴⁾ nach der Standardmethode des Entwicklungshilfeausschusses der OECD (Relevanz, Effizienz, Effektivität, Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit). Die Ergebnisse dieser Evaluierung wurden im Mai 2006 unter dem Titel „Gemeinsame Evaluierung der allgemeinen Budgethilfe 1994 – 2004“ veröffentlicht. Die Schlussfolgerungen dieser Studie in Bezug auf die Wirk-

⁽³⁾ *Burkina Faso, Malawi, Mosambik, Ruanda, Uganda, Nicaragua, Vietnam.*

⁽⁴⁾ *Zehn Mitgliedstaaten haben an dieser gemeinsamen Evaluierung teilgenommen: Deutschland, Belgien, Dänemark, Spanien, Frankreich, Irland, die Niederlande, Portugal, das Vereinigte Königreich, Schweden.*

samkeit der Budgethilfe und die Verwirklichung ihrer Ziele waren weitgehend positiv.

Außerdem arbeitet die Kommission an einer Evaluierungsmethode für die Budgethilfe und hat erst kürzlich dem Entwicklungshilfesausschuss der OECD einen ersten entsprechenden Entwurf vorgelegt. Diese Methode soll bei der Evaluierung künftiger Budgethilfeprogramme als Grundlage dienen. Sie basiert auf dem allgemeinen ergebnisorientierten Ansatz der Kommission.

5.3 Gibt es zuverlässige Methoden zur Evaluierung der Budgethilfe?

Die Evaluierung der Budgethilfe ist insofern kompliziert, als sich der *spezifische* Anteil der Budgethilfe an der Verwirklichung der angestrebten Ziele, das heißt an den Ergebnissen der Politik des jeweiligen Landes, nur schwer ausmachen lässt.

Erst unlängst haben jedoch mehrere Geber gemeinsam eine Reihe wichtiger Evaluierungen vorgenommen, die zu einer Weiterentwicklung der Methoden geführt haben, bei denen nicht mehr nur die Ergebnisse, sondern auch die Begleitfaktoren untersucht werden, was einen noch genaueren Blick auf die Rolle der Budgethilfe ermöglicht.

Zur Zeit ist die Kommission dabei, eine *Methode zur Evaluierung der Budgethilfe* fertigzustellen, die auf den wesentlichen Arbeiten der letzten Evaluierungen basiert. Ein erster Entwurf dieser Methode wurde anderen großen Gebern als Arbeitsgrundlage mit dem möglichen Ziel vorgelegt, die allgemeinen und sektorbezogenen Budgethilfeprogramme künftig systematisch gemeinsam zu evaluieren.



5.4 Sind die Monitoring-Systeme zuverlässig?

Zuverlässigkeit und Wirksamkeit der Überwachungs- und Evaluierungssysteme sind von Land zu Land unterschiedlich und hängen von zwei grundlegenden Parametern ab:

- *Systemaufbau*: ein wirksames Überwachungs- und Evaluierungssystem muss mehrere Voraussetzungen erfüllen: i) das Land ist für das System und seine Anwendung selbst verantwortlich (Ownership); (ii) das System ist für die Bedürfnisse des Landes, und insbesondere die der jeweiligen Fachministerien, in Bezug auf die Entwicklungs- und Armutsminderungsstrategie relevant; (iii) es ermöglicht eine gemeinsame Analyse der von dem Land und seinen Partnern der technischen und finanziellen Zusammenarbeit ermittelten Ergebnisse; (iv) es sieht, ausgehend von dieser Analyse, einen Dialog zwischen dem Land und diesen Partnern zur Beseitigung der aufgezeigten Schwachstellen vor.

- *Qualität, Zuverlässigkeit und rasche Verfügbarkeit* der für das System genutzten statistischen Daten.

5.5 Wie lassen sich die Monitoring-Systeme verbessern?

Die Budgethilfeprogramme der Kommission und der Partner der technischen und finanziellen Zusammenarbeit, die diese Form der Hilfe gewähren, haben stark zur *Strukturierung der Überwachungs- und Evaluierungssysteme* beigetragen und zur Einführung von gemeinsamen Rahmen für die Durchführung der Budgethilfe sowie die Leistungsevaluierung (einschließlich Maßnahmenmatrizen und Ergebnisindikatoren)⁽⁵⁾ geführt.

Die Kommission und die anderen Fach- und Finanzpartner haben zudem verschiedene Male *technische Hilfe* speziell zur Stärkung der Statistiksysteme geleistet. Zusammen mit der Weltbank plant die Kommission einen umfassenderen Ansatz (Sector Wide Approach – SWAP). Zu diesem Zweck nimmt sie zur Zeit eine Evaluierung der Systeme und des Statistikbedarfs vor, um vier oder fünf Länder zu bestimmen, in denen dieser neue Ansatz getestet werden soll.

⁽⁵⁾Z. B. für Burkina Faso der „Gemeinsame Rahmen für die Organisation von Budgethilfe zur Unterstützung bei der Durchführung der Strategie zur Armutsbekämpfung (CGAB-CSLP)“; die „Überprüfung des Programms mit Priorität von Maßnahmen zur Umsetzung des PRSP (Strategiepapier zur Armutsminde- rung“.

5.6 Lassen sich die Ergebnisse den Zielen Wachstum, Verwaltung der öffentlichen Finanzen, Armutsbekämpfung, Millenniumsentwicklungsziele zuordnen?

Die gemeinsame Evaluierung der allgemeinen Budgethilfe durch eine Gruppe aus 24 Gebern und sieben Partnerländern hat zu einer Reihe von Feststellungen und Schlussfolgerungen zu den Ergebnissen in den Bereichen Wachstum, Armutsbekämpfung und Verwaltung der öffentlichen Finanzen geführt.

Aufgrund der zahlreichen armuts- und wachstumsbestimmenden Faktoren konnte die Studie bei den Kriterien *Wachstum und Armutsbekämpfung* die direkten Auswirkungen der allgemeinen Budgethilfe nicht hinreichend bestätigen. Allerdings wurde *in allen Ländern, die Gegenstand der Studie waren, im untersuchten Zeitraum ein Rückgang der Armut* und ein größeres Angebot an grundlegenden Dienstleistungen festgestellt, was auf das kollektive Engagement der Geber und der Regierungen für eine Verbesserung dieser als armutsverringern geltenden Dienstleistungen zurückgeführt wird.

In Bezug auf die *Verwaltung der öffentlichen Finanzen* ergab die Evaluierung, dass die allgemeine Budgethilfe zu einer *Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung* der Partnerländer beigetragen hat, die in den betreffenden Ländern nun umfassender und transparenter ist und sich besser kontrollieren lässt.

5.7 Warum orientiert sich die Kommission an Ergebnissen und nicht an maßnahmenbezogenen Auflagen?

Um den legitimen Erwartungen der Zivilgesellschaft, des Parlaments und anderer entwicklungspolitischer Akteure in Bezug auf die Wirksamkeit dieser Art der Hilfe zu entsprechen, hat die Kommission einen *innovativen, ergebnisorientierten Ansatz* entwickelt, bei dem die gezahlten Gelder einer Reihe *mit dem jeweiligen Land vereinbarter Indikatoren* gegenübergestellt werden, um die *tatsächliche Verbesserung öffentlicher sozialer Leistungen* (zum Beispiel Impfungen, Schulbildung für Mädchen) *zu überprüfen*. Motiviert war dieser Ansatz u. a. durch den Gedanken, die politischen Entscheidungen der betreffenden Länder respektieren zu wollen und sie gleichzeitig für die so erzielten Ergebnisse verantwortlich zu machen.

Auf diese Weise entsteht ein *Dialog, der auf realen Feststellungen* und nicht auf ideologischen Debatten *beruht* und bei dem stets die Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen im Mittelpunkt steht.

Diese Vorgehensweise entspricht dem Ownership-Prinzip, demzufolge die Partnerländer selbst für ihre Politik verantwortlich sind, und sie zielt darauf ab, dass auf nationaler Ebene Raum für eine demokratische Debatte über die notwendigen politischen Maßnahmen entsteht, wobei stets *hohe Anforderungen an deren Wirksamkeit gestellt werden*.

Ausgehend von den Erfahrungen mit den früheren Strukturanpassungsprogrammen und den Fehlern, die durch

das *Diktat* einer durchaus gut gemeinten Politik hervorgerufen wurden, schränkt die Kommission nun die Ex-ante-Konditionalität bei der Durchführung der Budgethilfe-Programme weitgehend ein. In vielen afrikanischen Ländern haben die Geber Anfang der 90er Jahre mit ihrer früheren Auflagenpolitik die Regierungen gedrängt, Gebühren etwa für den Schulbesuch oder für den Zugang zu Gesundheitsdiensten einzuführen. Zehn Jahre später verlangen dieselben Institutionen nun die Abschaffung dieser Gebühren. Eine solche Druckausübung ist in beiden Fällen fragwürdig: Manche Gebühren können akzeptabel sein, andere sind es nicht und in jedem Fall handelt es sich um eine politische Entscheidung, die von dem betreffenden Land selbst ausgehen muss. Ausschlaggebend ist, dass der Zugang zu diesen Dienstleistungen verbessert wird, und an diesen *Verbesserungen* orientiert sich die Kommission.

5.8 Ist die Konditionalität ein wirksames Mittel der Ergebnisevaluierung?

Die Hilfeprogramme kennen zwei Arten von Konditionalität:

1. Auflagen, die an *Maßnahmen* oder *Prozesse* gebunden sind;
2. *ergebnisorientierte* Auflagen, die sich z. B. an bezifferbaren Indikatoren messen lassen.

Naturgemäß sind letztere für eine Evaluierung der Programmresultate von entscheidender Bedeutung; um so mehr, als bezifferbare Konditionen häufig zu einer Stärkung der Statistiksysteme in den begünstigten Ländern führen.

Die maßnahmen- bzw. prozessgebundenen Auflagen beziehen sich auf Tätigkeiten im Vorfeld, die zwar zur Realisierung der Ergebnisse erforderlich sind, aber aufgrund ihrer Art nicht unmittelbar mit den Ergebnissen in Zusammenhang stehen.



5.9 Welche Faktoren sind für die Auswahl der praktischen Durchführungsmodalitäten entscheidend?

Die wichtigsten Faktoren für die Auswahl der praktischen Durchführungsmodalitäten sind:

1. die Ziele des Partnerlandes,
2. die Ziele der Europäischen Kommission,
3. die wesentlichsten, zuvor ermittelten Sachzwänge.

Die Ziele der Partnerländer und der Europäischen Kommission spielen bei der Budgethilfe insofern eine wichtige Rolle, als sie auf die Grundsätze Eigenverantwortung, Partnerausrichtung, Harmonisierung, Ergebnisorientierung und gegenseitige Rechenschaftspflicht abstellen. Budgethilfe beinhaltet nichts anderes, als diese in der Pariser Erklärung festgeschriebenen Ziele weiterzuverfolgen.

Allerdings ist die Verwirklichung dieser Ziele an Sachzwänge gebunden, die sowohl auf der Ebene der Kooperationspolitik als auch auf der technischen Ebene bestehen und hier insbesondere die Rechtsgrundlage, die Einhaltung der Förderkriterien in Bezug auf die nationale bzw. sektorbezogene Politik und Strategie, die makroökonomische Politik und die Verwaltung der öffentlichen Finanzen betreffen.

6 SONDERFÄLLE

6.1 Wie wird mit der Budgethilfe in einem Land verfahren, dessen Lage sich verschlechtert?

1. Budgethilfe kommt als entwicklungspolitisches Instrument nur in Ländern zur Anwendung, die bestimmte Förderkriterien erfüllen. Politische Veränderungen (und Kurswechsel), interne politische Spannungen, schwache demokratische Strukturen und Volksvertretungen können die Kontinuität der Regierungsmaßnahmen gefährden und somit die Wirksamkeit der allgemeinen Budgethilfe, die sich ja auf die Systeme in den jeweiligen Ländern stützt, beeinträchtigen. Die Stärkung der Demokratie und die Entwicklung sind miteinander einhergehende Prozesse, deren Wechselwirkungen richtig eingeschätzt werden müssen.

2. Demokratie, Menschenrechte und eine verantwortungsvolle Staatsführung sind die wesentlichen Elemente der Zusammenarbeit mit der Europäischen Union, die insbesondere in Artikel 9 des Cotonou-Abkommens festgelegt sind. Sie sind auch Gegenstand des in Artikel 8 dieses Abkommens vorgesehenen politischen Dialogs, der eine Aussetzung jeglicher Hilfe, also nicht nur der Budgethilfe, vorsieht (Artikel 96), wenn Veränderungen der allgemeinen Rahmenbedingungen hinsichtlich einer verantwortungsvollen Staatsführung dies rechtfertigen. Bei einer sich verschlechternden politischen Lage steht also die gesamte Hilfe auf dem Spiel, und nicht nur diejenige, die über ein bestimmtes Instrument abgewickelt wird.

Dies hängt unmittelbar damit zusammen, dass die Budgethilfe die Funktionsweise des gesamten Staats bzw.

der gesamten Regierung betrifft, was unsere Position als Geber im Rahmen des politischen Dialogs gemäß Artikel 8 des Cotonou-Abkommens stärkt. Die Folgen bei einer möglichen Anwendung von Artikel 96 wiegen somit weit schwerer und diese Aussicht stärkt unsere Position bei den Verhandlungen über die wesentlichen Elemente im Sinne von Artikel 9. In der Vergangenheit ist es bereits vorgekommen, dass die Kommission ihre Hilfe ausgesetzt hat, z. B. gegenüber Kamerun im Rahmen des 9. EEF sowie gegenüber Guinea-Bissau, Malawi und dem Tschad.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass der politische Dialog stets auf der richtigen Ebene geführt wird, also die Zusammenarbeit insgesamt betrifft, und sich nicht nur auf ein bestimmtes Hilfsinstrument bezieht. Aus diesem Grund muss der politische Dialog ausreichend tief und umfassend gestaltet sein und darf nicht auf einige, an ein bestimmtes Programm geknüpfte Auflagen reduziert werden. Außerdem muss er auf entsprechender politischer



Ebene zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten koordiniert werden.

3. Die im Rahmen der Budgethilfe ausgezahlten Mittel stellen für die Haushalte der Partnerländer oft erhebliche Summen dar, mit denen starke politische Signale gesetzt werden können. Gleiches gilt für das Timing der Auszahlungen, das die Funktionsweise des jeweiligen Staates erheblich beeinflussen kann, da die Mittel in den Staatshaushalt einfließen und somit die politische Agenda stark mitbestimmen. *Die Entscheidung über Höhe und Zeitpunkt der Auszahlung obliegt allein der Kommission* und hängt von der technischen Bewertung des Finanzbedarfs und des angemessens-ten Zeitpunkts für den Haushaltsfahrplan des Landes ab.

Es ist durchaus möglich, solche Entscheidungen zu korrigieren oder anzupassen, um eine politisch motivierte Verwendung zu verhindern (Auszahlungen im Vorfeld von Wahlen können verzögert werden, um eine Einflussnahme auf den Wahlkampf zu vermeiden). Ein transparenter Entscheidungsprozess und eine konsequente Verwaltung sind die Schlüsselfaktoren, um Glaubwürdigkeit und Ansehen der Kommission zu gewährleisten.

6.2 Der Sonderfall der fragilen Staaten

Bislang hat die Kommission bei Ländern, die gerade einen Konflikt oder eine Krise durchgestanden haben, Offenheit bewiesen, ohne dabei auf die Anwendung der Förderkriterien zu verzichten. In solchen Ländern sind die Risiken naturgemäß ungleich größer. Die Kommission ist (zusammen mit dem IWF) der wichtigste Geber, der neue Regierungen unterstützt, etwa in Madagaskar.

In solchen Fällen vergewissert sie sich, dass ernsthafte Aussichten auf eine ausreichende *makroökonomische Stabilität* bestehen und die Regierung erwiesenermaßen reelle Anstrengungen unternimmt, um die Haushaltslage zu kontrollieren. Die Kommission stützt sich bei ihrer Beurteilung auf die Einschätzungen des IWF, der spezifische Instrumente eigens für derartige Situationen entwickelt hat. Die enge und ständige Zusammenarbeit mit dem IWF erweist sich vor allem in solchen Situationen als besonders wertvoll.

Bei der Beurteilung der Verwaltung der *öffentlichen Finanzen* stützt sich die Kommission auf die entweder von ihr selbst oder von anderen Gebern (häufig von der Weltbank) vorab durchgeführten Analysen oder aber auf klare Signale der betreffenden Regierung, grundlegende Reformen auf diesem Gebiet einzuleiten.

In Fällen, in denen höhere Risiken bestehen, das Vertrauensverhältnis problematisch ist oder die Erfahrung gezeigt hat, dass selbst positiven Signalen nicht immer konkrete Handlungen folgen, zieht die Kommission *kurzfristige Hilfsmaßnahmen* (auf höchstens ein Jahr beschränkt) vor. So



verfügt sie über einen Übergangszeitraum, innerhalb dessen sie prüfen kann, ob sich die Bedingungen dahingehend normalisiert haben, dass reguläre Hilfsmaßnahmen (die in der Regel auf drei Jahre angelegt sind) in Betracht kommen.

Wenn in diesen beiden Bereichen keine derartigen eindeutigen Zeichen erkennbar sind, könnte sich die Kommission dem Vorwurf aussetzen, die Kriterien von Cotonou nicht eingehalten zu haben.

Europäische Kommission

Die allgemeine Budgethilfe — „Eine Frage des gegenseitigen Vertrauens“

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

2008 — 77 S. — 12,0 x 18,5 cm

ISBN 978-92-79-10114-4

Wie kann ich EU-Veröffentlichungen erhalten?

Alle kostenpflichtigen Veröffentlichungen des Amtes für Veröffentlichungen sind über den EU bookshop <http://bookshop.europa.eu/> erhältlich, bei dem Sie über eine Verkaufsstelle Ihrer Wahl bestellen können.

Das Verzeichnis unseres weltweiten Verkaufstellennetzes können Sie per Fax anfordern:
(352) 29 29-42758.

Zum Thema Budgethilfe wird eine breite entwicklungspolitische Debatte geführt. Diese Debatte ist umso wichtiger, als sie die Prinzipien berührt, die unserer Entwicklungszusammenarbeit zugrunde liegen.

Diese vom EU-Kommissar für Entwicklung Louis Michel herausgegebene und durch ein Vorwort des Präsidenten der Kommission der Afrikanischen Union Jean Ping eingeleitete Broschüre gibt eine Antwort auf die vielen Fragen, die im Zusammenhang mit dem Instrument der Budgethilfe gestellt werden. Sie beschreibt, worum es bei der Budgethilfe geht, und hebt den modernen Charakter dieses Instruments als gezieltes Mittel zur Bewältigung wichtiger Herausforderungen der Entwicklungszusammenarbeit wie Eigenverantwortung, Transparenz, Berechenbarkeit oder Wirksamkeit der Hilfe hervor.

Diese Broschüre erklärt, warum sich mit der Budgethilfe am ehesten ein echtes Vertrauensverhältnis zwischen den Entwicklungspartnern aufbauen lässt.



Louis MICHEL



Jean PING

