

Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Das DIE bildet deutsche und europäische Hochschulabsolventen für die berufliche Praxis in der Entwicklungspolitik aus.

Petra Schmidt hat Volkswirtschaftslehre und Regionalwissenschaften Lateinamerika an der Universität zu Köln studiert. Der Schwerpunkt ihrer Arbeit liegt auf der Finanzsystementwicklung und der Entwicklungsfinanzierung.

E-Mail: petra.schmidt@die-gdi.de



Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU

Petra Schmidt

Bonn 2005

Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0468

Schmidt, Petra: Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU /
Petra Schmidt. – Bonn : Dt. Inst. für Entwicklungspolitik, 2005. – (Studies /
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 10)
ISBN 3-88985-295-5

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 4, 53113 Bonn
 +49 (0)228 94927-0
 +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de
<http://www.die-gdi.de>

Vorwort

Diese Studie über die Vergabe von Budgethilfe durch die Europäische Union (EU) beruht auf einem Gutachten, das die Autorin im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erstellt und im Januar 2005 übergeben hat. Eine umfassende Analyse der EU-Budgethilfe war unter anderem notwendig geworden, weil die Handhabung des Instruments von verschiedenen Seiten in Deutschland kritisiert wird. Die vorliegende Studie arbeitet die zentralen Elemente des EU-Budgethilfekonzpts heraus und überprüft sie im Hinblick auf die angestrebten Ziele und bestehenden Risiken der Budgethilfevergabe. Ferner wird untersucht, inwieweit das Konzept in den EU-Budgethilfeprogrammen umgesetzt wird. Ziel der Studie ist eine Bewertung der Performance des Gebers EU beim Einsatz von Budgethilfe.

Die Autorin hat dazu neben der Auswertung von 30 Finanzierungsvorschlägen für Budgethilfe sowie weiteren umfangreichen Materials zahlreiche Gespräche geführt, unter anderem im *Directorate General for Development* (DG DEV) und im *EuropeAid Co-operation Office* (AIDCO), im BMZ, in der GTZ, in der KfW und in der GFA. Um erste Erfahrungen in der Programmdurchführung zu analysieren wurden zwei Feldbesuche in Äthiopien und Mosambik durchgeführt. Allen Gesprächspartnern sei an dieser Stelle nochmals für ihre große Kooperationsbereitschaft gedankt. Besonderer Dank sei den vielen Gesprächspartnern und den Vertretern der Europäischen Delegationen in den zwei Beispielländern ausgesprochen, ohne deren Mitwirkung diese Studie nicht möglich gewesen wäre.

Der folgende Text entspricht im Wesentlichen dem Informationsstand von Januar 2005. An einigen wenigen Stellen wurde er präzisiert oder aktualisiert.

Bonn, im August 2005

Petra Schmidt

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Einleitung	13
2 Die Vergabe von Budgethilfe im Rahmen der europäischen Entwicklungszusammenarbeit	16
2.1 Neuorientierung der Europäischen Entwicklungszusammenarbeit: Unterstützung von programmorientierten Ansätzen und Betonung der Budgethilfe	16
2.2 Der Übergang von der Strukturanpassungshilfe zur makroökonomischen Budgethilfe	21
2.3 Rechtliche Grundlage und Voraussetzungen für die Vergabe von Budgethilfe	25
2.4 Makroökonomische Budgethilfe und sektorbezogene Budgethilfe	29
2.5 Die EU-Leitlinien zur Vergabe von Budgethilfe im internationalen Vergleich	32
2.6 Die politische Dimension der Vergabe von Budgethilfe	39
3 Finanzieller und haushaltsmäßiger Umfang	44
3.1 Volumen und Trends 2000–2005	44
3.2 Budgethilfe und die langsame Durchführung der EEF	47

4	Programmkonzeption und -durchführung: Zentrale Charakteristika der EU-Budgethilfeprogramme	54
4.1	Finanzierungsmodalitäten und Design der EU-Budgethilfeprogramme	57
4.1.1	Direkte, zweckungebundene Budgethilfe: Genese, Begründung und Risiken	57
4.1.2	Zeithorizont und Aufbau der Programme	64
4.2	Die Einbettung der EU-Budgethilfe in den PRS-Prozess	68
4.3	Reform der Konditionalität	73
4.3.1	Wirkungsebenen und die Einführung von Ergebnisindikatoren	75
4.3.2	Ergebnisorientierte Ausschüttung der Tranchen	80
4.3.3	Inhalt und Aussagekraft der Indikatoren	84
4.4	Beurteilung des öffentlichen Budgetmanagements in den Partnerländern	88
4.4.1	Das öffentliche Budgetmanagement in der programmorientierten EZ	88
4.4.2	Die Beurteilung des Budgetmanagements im Rahmen der EU-Budgethilfe: Instrumente und Handlungsprinzipien	90
4.5	Geberkoordinierung und EU-Budgethilfe	97
5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	103
5.1	Generelle Schlussfolgerungen	103
5.2	Schlussfolgerungen für die deutsche EZ	107
	Literaturverzeichnis	113
	Anhang	125

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Finanzierungsmodalitäten von PBA	20
Abbildung 2:	EZ-Formen und Finanzierungsmodalitäten in der EZ der EU	22
Abbildung 3:	Budgethilfetypen in der EZ der EU	30
Abbildung 4:	Budgethilfebewilligungen und -auszahlungen 1999-2004, Prognosen 2005	45
Abbildung 5:	Differenz zwischen den Budgethilfebewilligungen durch die Kommission und den Einstellungen im NIP	53
Abbildung 6:	Direkte und indirekte Budgethilfe	58
Abbildung 7:	Vergabe von direkter, zweckungebundener Budgethilfe	61
Abbildung 8:	Aufbau der EU-Budgethilfeprogramme	65
Abbildung 9:	Anteil der fixen und variablen Tranchen am Gesamtprogrammolumen	67
Abbildung 10:	Anwendung von Leistungsindikatoren in der variablen Tranche	77
Abbildung 11:	Verwendung von Prozesskonditionalität in der fixen Tranche	78
Abbildung 12:	Prozentualer Anteil der Input-, Output- und Outcome-Indikatoren für die Sektoren Bildung, Gesundheit, PFM	80
Abbildung 13:	Anzahl der Indikatoren in den Budgethilfeprogrammen	83
Abbildung 14:	Die fünf häufigsten Indikatoren für den Bereich Bildung	87
Abbildung 15:	Die fünf häufigsten Indikatoren für den Bereich Gesundheit	88
Abbildung 16:	Bewertung des PFM in den Finanzierungsvorschlägen zur Budgethilfe	92
Abbildung 17:	Resultat der Bewertung des PFM in den Finanzierungsvorschlägen	93
Abbildung 18:	Anzahl der verwendeten „diagnostic tools“ für geplante bzw. bereits durchgeführte PFM-Assessments	95
Abbildung 19:	Art der Geberkoordinierung im Bereich der Budgethilfe in den Empfängerländern	99

Kastenverzeichnis

Kasten 1:	Budgethilfegeber in Mosambik und Äthiopien	62
Kasten 2:	Einbindung der Budgethilfe in den PRSP-Prozess: Beispiel Mosambik	70
Kasten 3:	Einbindung der Budgethilfe in den äthiopischen Haushaltskalender	73

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ausführung des 6., 7. und 8. EFF, 2000–2003 in Mio. Euro	48
Tabelle 2:	Im Rahmen der Studie untersuchte Programme	55
Tabelle 3:	Einführung der neuen Konditionalität in den EU- Budgethilfeprogrammen	79

Anhang

Anhang 1:	ToR für die Studie: Budgethilfe in der EZ der EU	125
Anhang 2:	Voraussetzungen zur Vergabe von Budgethilfe: MEDA-Verordnung und Cotonu-Abkommen	129
Anhang 3:	KOM Budgethilfebewilligungen 1999 – 2003 und prognostizierte Bewilligungen 2004 – 2005 (in Mio. Euro) auf Grundlage der <i>Financing Agreements</i>	130
Anhang 4:	EEF-Budgethilfebewilligungen 1999 – 2003 (in Mio. Euro) auf Grundlage der <i>Financing Proposals</i>	132
Anhang 5:	KOM Budgethilfeauszahlungen 1999 – 2003 und prognostizierte Auszahlungen 2004 – 2005 (in Mio. Euro) auf Grundlage der <i>Financing Agreements</i>	134
Anhang 6:	Berechnung einer variablen Tranche am Beispiel Äthopiens	136

Abkürzungsverzeichnis

AIDCO	EuropeAid Co-Operation Office
AKP	Afrikanische, karibische und pazifische Staaten
ALA	Asiatische und lateinamerikanische Staaten
APR	Annual Progress Review
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BWIs	Bretton Woods Institutions
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation
CIDA	Canadian International Development Agency
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CPAR	Country Procurement Assessment Report
CSP	Country Strategy Paper
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
DANIDA	Danish International Development Assistance
DBS	Donor Budget Support Group
DCI	Development Cooperation Ireland
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DFID	United Kingdom Department for International Development
DG DEV	Directorate General for Development
DG RELEX	Directorate General for External Relations
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EU	Europäische Union
EuRH	Europäischer Rechnungshof
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
IDA	International Development Association
IWF	Internationaler Währungsfonds
JDP	Joint Donor Programme
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KOM	Europäische Kommission

LSP	Länderstrategiepapier
MDGs	Millennium Development Goals
MEDA	Mittelmeerdrittländer
MTR	Mid Term Review
MFH	Makrofinanzielle Hilfe
MoU	Memorandum of Understanding
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
NIP	National Indicative Programme
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PAF	Performance Assessment Framework
PBA	Programme-Based Approach
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability Programme
PER	Public Expenditure Review
PETS	Public Expenditure Tracking Survey
PFM	Public Financial Management
PGF	Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung
PHARE	Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy
PRBS	Poverty Reduction Budget Support
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRSC	Poverty Reduction Support Credit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
ROSC	Report on the Observance of Standards and Codes
SAF	Strukturanpassungsfazität
SEC	Secretariat General
SIDA	Swedish International Development Co-operation Agency
SMART	Specific, Measurable, Accepted by all involved, Realistic, Timed
SPA	Strategic Partnership of Africa
SWAP	Sector-Wide Approach

TACIS	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States
ToR	Terms of Reference
TZ	Technische Zusammenarbeit
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
ZAR	Zentralafrikanische Republik

Zusammenfassung

In der Entwicklungszusammenarbeit der EU sind Budgethilfen in den letzten Jahren zunehmend wichtige Instrumente. Vor allem im Rahmen der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten ist ein deutlicher Anstieg der Budgethilfen zu verzeichnen. Von 2000 bis 2004 haben sich die Bewilligungen mehr als verdoppelt und mit 772,8 Mio. Euro betragen sie zuletzt fast 21 % der Neuzusagen des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Darüber hinaus hat die Europäische Kommission (KOM) ihre Entschlossenheit bekräftigt, das Bewilligungsvolumen für Budgethilfen weiter zu steigern oder mindestens konstant zu halten. Bis Ende 2003 haben 33 von 77 AKP-Staaten Budgethilfen erhalten.

Die Vergabe von Budgethilfe wird auf internationaler Ebene kontrovers diskutiert. Während die Befürworter von Budgethilfe argumentieren, dass durch die Abwendung vom projektbezogenen Vorgehen der Vergangenheit *ownership* vergrößert und die Effektivität, Effizienz und Signifikanz von EZ-Beiträgen gesteigert wird, verweisen Kritiker auf die hohen Risiken, die mit der Bereitstellung von Budgethilfe verbunden sind. Angesichts mangelhafter Budgetmanagement- und Rechnungslegungsstandards in den meisten Empfängerländern könne eine Fehlverwendung oder Veruntreuung der EZ-Mittel nicht ausgeschlossen werden.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass der Übergang zu Budgethilfe alleine noch kein Garant für eine wirksamere und effizientere Entwicklungszusammenarbeit darstellt. Der Erfolg oder Misserfolg des Instruments hängt einerseits von den institutionellen und politischen Rahmenbedingungen in den Partnerländern ab. Andererseits liegt es in der Verantwortung der Geber, ihre Beiträge so weit wie möglich auf die Programme der Partner abzustimmen, um die mit der Budgethilfe verbundenen Vorteile zu realisieren sowie Maßnahmen zu treffen, die es ihnen ermöglichen, vorhandene Risiken zu bewerten und zu begrenzen. Dementsprechend rücken zunehmend Fragen der Ausgestaltung von Budgethilfeprogrammen in den Mittelpunkt der Diskussion.

Der Übergang zur Budgethilfe in der gemeinschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit

Als einer der weltweit größten Geber sieht sich die EU mit der stetigen Herausforderung konfrontiert, die Effizienz und Qualität ihrer Entwicklungszusammenarbeit zu optimieren. Ende der 90er Jahre legten Evaluierungen der gemeinschaftlichen Entwicklungsinstrumente und -programme eine Reihe von Leistungsschwächen offen. Gleichzeitig wurde in der internationalen entwicklungspolitischen Debatte über neue Formen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) diskutiert. Hintergrund war der wachsende Druck, angesichts der mangelnden Erfolge bisheriger Anstrengungen zur Armutsbekämpfung einerseits und knapper EZ-Mittel andererseits, die Effizienz und Wirksamkeit der EZ zu verbessern.

Als ineffizient geriet insbesondere der von vielen Gebern praktizierte Projektansatz in die Kritik, der nicht in kohärente nationale Reformstrategien eingebunden ist, wenig *ownership* auf Partnerseite generiert und hohe Transaktionskosten für Partner und Geber verursacht. Ein stärker programmorientiertes Vorgehen soll dem entgegenwirken. Unter programmorientierter EZ (*Program-based Approach*, PBA) wird die unmittelbare und zwischen den Gebern abgestimmte Unterstützung von Strategien und Programmen der Partnerländer verstanden, die diese in eigener Verantwortung erarbeitet haben und selbst steuern. Indem existierende Partnerstrukturen genutzt werden, sollen die knappen Kapazitäten in den Partnerländern entlastet und Transaktionskosten verringert werden. Dies kann durch die Bereitstellung von Budgethilfen oder budgethilfenähnlichen Instrumenten in Form von programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF) geschehen.

Mitteilungen von Rat und KOM aus dem Jahr 2000 machen den Willen der Gemeinschaft deutlich, die Programme der Partnerländer zu unterstützen und als handlungsleitend zu begreifen. Seither verfolgt die KOM eine Strategie der Abkehr von Projekten und einen Übergang zu PBA, insbesondere zu Budgethilfen. Nach Ansicht der KOM stellen allgemeine Budgethilfen unter den programmorientierten Finanzierungsformen das effizienteste EZ-Instrument dar, um Armut zu reduzieren und nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum zu generieren. Entsprechend werden allgemeine Budgethilfen in der gemeinschaftlichen EZ vor

allem im Rahmen der Unterstützung von makroökonomischen Politiken und umfassenden Armutsreduzierungsstrategien (PRSS) angewandt.

Allgemeine makroökonomische Budgethilfen bilden den Kernbereich der gemeinschaftlichen Budgethilfen (vor sektoralen Budgethilfen) und lösen die Strukturanpassungshilfen der 90er Jahre ab. Diese wiesen erhebliche Schwächen auf, insbesondere was die Übernahme von Eigenverantwortung für die Programme durch die Empfängerländer, die unzureichende Verbesserung der sozialen Dienstleistungen und die Verringerung der Armut betraf. Budgethilfen in ihrer heutigen Ausgestaltung sind stärker auf die tatsächlichen Verbesserungen bei der Versorgung benachteiligter Bevölkerungsgruppen mit sozialen Dienstleistungen sowie auf die Fortschritte bei der Armutsbekämpfung ausgerichtet. Damit reflektieren sie sowohl die internationale Debatte als auch die gemeinschaftlichen Erfahrungen mit Strukturanpassungshilfen.

Voraussetzungen für die Vergabe von Budgethilfe

Als Befürworter von Budgethilfen räumt auch die KOM ein, dass das Instrument mit Risiken verbunden ist. Dies gelte aber ebenso für andere EZ-Formen. Darüber hinaus könnten viele Risiken kalkuliert und kontrolliert werden, etwa indem nur solche Länder Budgethilfe erhalten, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Im Ergebnis ließe ein Vergleich zwischen den Risiken und Chancen der Budgethilfe auf ein hohes Potenzial des Instruments schließen, angesichts knapper Mittel einen substantziellen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten zu können.

Im Rahmen der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten bindet die KOM die Vergabe von Budgethilfe an vier Grundvoraussetzungen:

1. Ein von den BWI unterstütztes makroökonomisches Reformprogramm ist verabschiedet und wird umgesetzt.
2. Ein PRSP oder eine vergleichbare Strategie zur Armutsbekämpfung wird implementiert.
3. Das Land akzeptiert, dass Fortschritte anhand von Leistungsindikatoren gemessen werden.
4. Das öffentliche Budgetmanagement ist ausreichend transparent, effizient und effektiv.

Diese Förderkriterien stimmen grundsätzlich mit den Voraussetzungen für die Vergabe von Budgethilfe bei anderen Gebern überein. Aufgrund der hohen treuhändlerischen Risiken beim Einsatz von Budgethilfe ist insbesondere das vierte Kriterium relevant, um eine ordnungsgemäße Verwendung der bereitgestellten Mittel zu gewährleisten. Um zu einer Einschätzung der Budgetmanagementsysteme und zu einer Bewertung der treuhändlerischen Risiken zu kommen, greift die EU auf eine Vielzahl von bewährten Diagnoseinstrumenten zurück, die insbesondere von der Weltbank und dem IWF entwickelt wurden (PER, CFAA, CPAR etc.). Häufig folgt sie dem Urteil der genannten Institutionen. Allerdings wird auch von IWF und Weltbank kein fehlerfreies öffentliches Haushaltsystem vorausgesetzt. Schwächen der öffentlichen Finanzverwaltung werden nicht als Ausschlusskriterium, sondern als Herausforderung begriffen und im Rahmen der Budgethilfevergabe angegangen. Dieses Verständnis ergibt sich aus der Logik programmorientierter Ansätze, die gerade darauf abzielen, vorhandene Kapazitäten in den Partnerländern zu stärken und den Aufbau effizienter Verwaltungsstrukturen zu fördern. Die Steigerung von Transparenz, Effektivität und Effizienz des öffentlichen Budgetmanagements ist somit nicht nur Voraussetzung, sondern auch Ziel der Vergabe von Budgethilfe.

Zentrale Charakteristika des EU-Budgethilfekonzpts

Um die Umsetzung der Förderkriterien zu gewährleisten und die Vorteile von Budgethilfe auszuschöpfen, hat die KOM ein umfassendes Programmkonzept für Budgethilfen entwickelt und in den 2002 erstellten Budgethilfleitlinien festgeschrieben. Die Budgethilfe der EU zeichnet sich durch folgende zentrale Charakteristika aus:

- Es handelt sich in der Regel um direkte und zweckungebundene Budgethilfen. Zweckungebundene Budgethilfen fließen in den Haushalt des Empfängerlandes ein und sind nicht an einen spezifischen Verwendungszweck gebunden.
- Budgethilfeprogramme der EU haben eine mehrjährige Laufzeit (normalerweise drei Jahre). Sie gliedern sich in fixe und variable Tranchen, deren Auszahlung von der Durchführung eines makroökonomischen Reformprogramms und von Leistungsindikatoren abhängt.

- Budgethilfen zielen darauf ab, die Partnerländer bei der Umsetzung ihrer PRSPs zu unterstützen. Dies verlangt eine inhaltliche und prozedurale Einbettung des Programms in den nationalen PRSP- und Haushaltskalender.
- Die traditionelle Ex-ante-Konditionalität wird durch eine leistungsbezogene Ex-post-Konditionalität ersetzt. Die Verbindung von Leistungen und Auszahlungen erfolgt über einen graduellen Auszahlungsmechanismus.
- Die Gesamtbeurteilung und Verbesserung der Budgetmanagementsysteme ist ein prioritäres Anliegen der Budgethilfeprogramme.
- Die Geberkoordinierung hat erheblich an Bedeutung gewonnen.

Die Umsetzung der Leitlinien bei der Programmdurchführung

Die Umsetzung der Budgethilfeleitlinien kann erst nach mehreren Jahren der Programmdurchführung abschließend bewertet werden. Gleiches gilt für die Realisierung der erwarteten Effekte, etwa in Bezug auf die höhere *ownership*, die Verringerung der Transaktionskosten etc. Erste Anhaltspunkte über die Anwendung der Leitlinien geben die Finanzierungsvorschläge zur Budgethilfe, die im EEF verhandelt und bewilligt werden. Bezogen auf die zentralen Charakteristika ergibt sich folgendes Bild:

- Der Übergang von der indirekten zweckgebundenen zur direkten zweckungebundenen Budgethilfe ist abgeschlossen. Im Jahr 2003 handelte es sich bei allen vom EEF bewilligten Budgethilfeprogrammen um direkte, zweckungebundene Budgethilfen.
- Es ist ein deutlicher Trend zu langfristigen Programmen erkennbar. Für alle Budgethilfen aus dem Jahr 2003 ist eine dreijährige Laufzeit vorgesehen. Dies erhöht die Vorhersehbarkeit der Hilfe und trägt zu einem kontinuierlichen Reformprozess in den Partnerländern bei.
- Das Modell der fixen und variablen Tranchen hat sich durchgesetzt. 2003 wenden erstmals alle Finanzierungsvorschläge neben fixen auch variable Tranchen zur Auszahlung der Haushaltsbeiträgen an. Für die variable „Leistungsprämie“ sind 2003 fast 50 % der programmierten Mittel vorgesehen. Die andere Hälfte der Mittel fließt den Ländern über fixe Tranchen zu.

- Hinsichtlich der Einbettung der Budgethilfe in den PRSP- und Haushaltsprozess sind noch deutliche Verbesserungen möglich. Dies gilt für die Bemessung der variablen Tranche, die oft erst nach der Haushaltsaufstellung erfolgt. Ebenso werden viele Tranchen nicht zu Beginn, sondern erst gegen Ende des Haushaltsjahres ausgezahlt. Die mangelnde Einbettung in den Haushaltskalender ist jedoch nicht grundsätzlich auf das Modell der variablen Tranche, sondern auf die unzureichende Verzahnung der PRSP- und Haushaltsprozesse in den Ländern einerseits und die insgesamt defizitäre Abstimmung der Geberbeiträge auf die nationalen Verfahrensabläufe andererseits zurückzuführen.
- Die inhaltliche Einordnung der Budgethilfe in die PRS verlangt Programmauflagen, die aus den nationalen Strategien abgeleitet sind. Bislang ist noch keine umfassende Übereinstimmung der KOM-Auflagen mit nationalen Zielvorgaben gewährleistet, was u.a. auf Schwierigkeiten der Länder bei der Formulierung von sachdienlichen PRS-Indikatoren zurückzuführen ist.
- Die Anwendung der leistungsbezogenen Ex-post-Konditionalität zeigt erhebliche Fortschritte, kann aber noch ausgebaut werden. Auch 2003 wurden noch Programme verabschiedet, die die Auszahlung der fixen Tranche nicht allein von der Durchführung des makroökonomischen Reformprogramms, sondern von weiteren Politikmaßnahmen abhängig machen. Zudem bedeutet die Einführung von leistungsbezogenen Elementen in der variablen Tranche nicht, dass alle Indikatoren Ergebnisindikatoren darstellen: Aufgrund von Schwierigkeiten bei der Definition von *Outcome*-Indikatoren im öffentlichen Haushaltswesen ist eine vollständige Aufgabe von Prozessauflagen in der variablen Tranche allerdings unwahrscheinlich und nicht zu empfehlen.
- Die Verknüpfung von Leistungen und Auszahlungen durch das graduelle Auszahlungssystem hat sich bewährt. Es ist gelungen, ausgewogene Zielvorgaben anzusetzen, die die Kapazität der Partnerländer in Bezug auf ihre Entwicklung weder über- noch unterfordern. 2001 und 2002 wurde durchschnittlich 70 % des Höchstbetrages der variablen Tranchen ausgezahlt.
- In Bezug auf die Bewertung der Budgetmanagementsysteme sind noch deutliche Verbesserungen möglich. Sowohl der Ex-ante-Beurteilung als auch der fortlaufenden Beurteilung der Haushalts-

systeme muss größere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Gleiches gilt für die Anwendung von Konformitätsprüfungen vor und während der Programmdurchführung, die bislang nur in sehr wenigen Programmen vorgesehen ist.

Zukünftige Herausforderungen

Ungeachtet der Abweichungen zwischen Programmkonzeption und -durchführung, die weiter reduziert werden sollten, kristallisieren sich folgende Bereiche für den Erfolg der EU-Budgethilfeprogramme als zentral heraus:

- Die Bedeutung der öffentlichen Finanzverwaltung für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung einerseits und die Begrenzung der treuhänderischen Risiken andererseits ist mittlerweile anerkannt. Mit Unterstützung der Geldgeber haben zahlreiche AKP-Staaten damit begonnen, umfangreiche Reformen in Richtung auf eine schrittweise Verbesserung ihrer öffentlichen Haushalte und des Budgetmanagements umzusetzen. Dabei handelt es sich um einen komplexen und langfristigen Prozess und noch immer weisen einige Länder erhebliche Schwächen im Hinblick auf Transparenz, Effektivität und Effizienz des öffentlichen Budgetmanagements auf. Es ist die Aufgabe der Geber und damit der KOM, die tatsächliche Durchführung der Reformen im Rahmen einer konzertierten Geberaktion weiter zu fördern. Dies verlangt eine kontinuierliche Bewertung und Dokumentation der Reformfortschritte, auf deren Basis Finanzierungsentscheidungen getroffen und gezielte technische Unterstützung angeboten werden sollte.
- Das leistungsorientierte Budgethilfekzept der KOM basiert auf aussagekräftigen Daten und Indikatoren, anhand derer Fortschritte bei der Armutsbekämpfung und der Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen gemessen werden können. Auch nach zwei oder drei Jahren der Umsetzung der PRSPs befinden sich die PRS-Monitoring-Systeme in zahlreichen Ländern noch im Aufbau. Daher sollten gezielte Anstrengungen unternommen werden, um ein aussagekräftiges PRS-Monitoring zu gewährleisten, etwa indem Statistik-Abteilungen von Fachministerien und -verwaltungen gefördert werden. Erst ein verlässliches Monitoring-System garantiert eine systematische Identifizierung von Schwachstellen bei der Umsetzung von Armutsminderungsprogrammen und macht es mög-

lich, die Budgethilfefinanzierungen konsequent auf die Programme der Partner auszurichten.

- Die Geberkoordinierung bei PBAs bleibt trotz deutlicher Fortschritte eine Herausforderung. Dies gilt insbesondere für die Abstimmung der Programmauflagen. Wie erste Erfahrungen belegen, ist die Bereitschaft der KOM vorhanden, auf eigene Gestaltungsansprüche zugunsten eines abgestimmten Vorgehens zu verzichten. Trotzdem verfolgt sie mit der ergebnisorientierten Konditionalität einen Ansatz, der von vielen Gebern und insbesondere der Weltbank, die ihren PRSCs Politikmaßnahmen zugrunde legt, nur ansatzweise mitgetragen wird. Hier gilt es, übermäßige Transaktionskosten für die Empfängerländer zu vermeiden und die Auflagen aufeinander abzustimmen, etwa indem die unterschiedlichen Konzepte in eine gemeinsame Politikmatrix eingebunden werden.
- Durch die Vergabe von Budgethilfe wird der Bedarf an TZ keineswegs gemindert. In den Partnerländern wird die Umsetzung von nationalen Strategien und Reformagenden häufig durch Kapazitätsengpässe auf Durchführungsebene untergraben. Allerdings stellt die Unterstützung von umfangreichen Reformen neue Anforderungen an die TZ, die sich teilweise von denen eines projektbezogenen Ansatzes erheblich unterscheiden. Bislang befasst sich die Debatte um PBAs in der EU hauptsächlich mit den Instrumenten der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) in Form von sektoraler oder allgemeiner Budgethilfe. Unter dem Gesichtspunkt eines nachhaltigen *Capacity Building* der Partner sollte der Durchführung und Ausgestaltung von begleitenden TZ-Maßnahmen eine höhere Aufmerksamkeit gewidmet werden., wobei dem koordinierten Vorgehen mit anderen Gebern eine große Bedeutung zukommt.

Schlussfolgerungen für die deutsche EZ

Für die deutsche EZ lassen sich für zwei Bereiche Schlussfolgerungen ziehen: Zum einen ist sie als Mitgliedsstaat in die Budgethilfevergabe der EU einbezogen. Zum anderen muss sie sich als bilateraler Geber zur EU-Budgethilfe positionieren.

Als Mitgliedsstaat hat Deutschland ein Mitspracherecht bei den EU-Budgethilfebewilligungen und bekommt die Finanzierungsvorschläge zur Kommentierung zugeleitet. Um die Vorschläge gezielt prüfen zu

können, ist eine genaue Kenntnis des EU-Budgethilfekonzpts sowohl bei den Mitarbeitern des BMZ als auch in den Vorfeldorganisationen notwendig. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Bewertung der Grundvoraussetzungen gewidmet werden, die ein Land erfüllen muss, um Budgethilfe zu erhalten. Diese Einschätzung hat nicht zuletzt Auswirkungen auf die bilaterale deutsche EZ. Denn die grundsätzliche Eignung eines Landes als Budgethilfeempfänger auch für bilaterale Hilfe kann schwerlich angezweifelt werden, wenn die Förderfähigkeit demselben Land auf supranationaler Ebene bescheinigt wird.

Eine qualitative Beurteilung einzelner Programmelemente der EU-Budgethilfefinanzierungen ist im Vergleich zur grundlegenden Positionierung nur dann möglich und sinnvoll, wenn spezifische Länderkenntnisse vorhanden sind und eingebracht werden. Insbesondere die Einschätzung von Indikatoren und Zielvorgaben verlangt über die Finanzierungsvorschläge hinausgehende Informationen, die oft nur unter hohem Aufwand bereitgestellt werden können. Der Anspruch, die Ausgestaltung einzelner Programme zu bewerten und ggf. zu beeinflussen, muss daher einer kritischen Abwägung von Aufwand und Ertrag unterliegen.

Im Gegensatz zur Programmbewilligung ist die Programmdurchführung nicht Gegenstand der EEF-Sitzungen. Um den Mitgliedsstaaten einen wenigstens rudimentären Einblick in die Programmdurchführung zu gewährleisten, ist eine periodische (halbjährliche) Bereitstellung von Auszahlungsdaten sinnvoll, wobei die Bemessung der variablen Tranchen von besonderem Interesse ist. Deutschland sollte darauf hinwirken, dass eine solche Informationsbereitstellung durch die KOM gewährleistet wird.

Als bilateraler Geber sollte Deutschland die Möglichkeit prüfen, im Rahmen der programmorientierten EZ zukünftig enger mit der KOM zusammenzuarbeiten. Die KOM hat sich in den Gebergruppen als verlässlicher und kompetenter *Lead Partner* für Budgethilfen bewährt. Ihre Förderkriterien für die Vergabe von Budgethilfe stimmen mit denen anderer Geber überein und werden in aller Regel gewissenhaft eingehalten. Bislang sieht das BMZ-Positionspapier für die Mitwirkung an PGF jedoch lediglich Kofinanzierungen der PRSCs der Weltbank vor. Eine deutsche Beteiligung an allgemeinen Budgethilfen bzw. Budgethilfegeruppen ohne enge Anbindung an einen PRSC sind demnach formal

nicht vorgesehen, werden aber im Einvernehmen mit den Ressorts praktiziert. Kofinanzierungen von EU-Budgethilfen in der Weise, wie sie für PRSC-Kofinanzierungen geregelt sind, werden in dem Positionspapier nicht erwähnt und auch in der Praxis nicht durchgeführt.

Allerdings gilt es zu prüfen, inwiefern das Konzept der Kofinanzierung im Sinne von PRSC-Kofinanzierungen zugunsten einer eigenständigen Beteiligung der deutschen EZ an Budgethilfsvorhaben aufgegeben werden sollte. Aus Sicht der politischen Entscheidungsträger sprechen insbesondere die hohen treuhänderischen Risiken, die mit dem Einsatz von Budgethilfe verbunden sind, gegen eine Ausweitung von allgemeinen Budgethilfen und für eine Begrenzung auf PRSC-Kofinanzierungen. Ungeachtet der vermeintlichen Risiken ist diese Zurückhaltung aufgrund der großen Hebelwirkungen, die ein einzelner Geber mit dem Instrument erzielen kann, kritisch zu beurteilen.

Wie eine deutsche Beteiligung in den Gebergruppen konkret ausgestaltet werden sollte und inwiefern eine „delegierte“ Kooperation im Sinne einer engeren Ausrichtung an den KOM-Budgethilfen in Frage käme, ist im Einzelfall zu klären. Vor dem Hintergrund der EU-Erfahrung lassen sich folgende Empfehlungen für die deutsche EZ ableiten:

- Auch für „kleine“ Budgethilfegeber ist es wichtig, über eine Verknüpfung von Auszahlungen und Leistungen nachzudenken und ein angepasstes graduelles Zuweisungssystem zu entwickeln.
- Vor dem Hintergrund einer notwendigen Verbesserung von Effizienz und Wirksamkeit der EZ erscheint eine Konzentration auf Leistungsindikatoren sinnvoll. Klar messbare Auflagen auf Leistungsebene tragen dazu bei, objektivere Auszahlungsentscheidungen zu treffen.
- Allerdings erfordert auch die Auswahl von Leistungsindikatoren und die Einschätzung der Zielvorgaben eine aktive Beteiligung an den Diskussionen über die Entwicklung in den betreffenden Sektoren. Es ist zu klären, ob die deutsche EZ die hierfür notwendigen Kapazitäten vor Ort aufbringen kann oder bspw. eine Anlehnung an die Indikatoren der KOM sinnvoll wäre.

- Um den Politikdialog und die Reformprozesse in den Partnerländern effektiv begleiten zu können, ist eine stärkere Präsenz der deutschen EZ mit fachlichem Know-how zum PRSP-Prozess, zum öffentlichen Budgetmanagement und zu makroökonomischen Fragen in den Partnerländern sinnvoll. Gemeinsam mit dem BMZ sollten die Durchführungsorganisationen Konzepte dafür entwickeln, wie sie ihre Außenstruktur an die neuen Herausforderungen anpassen können. Dies gilt insbesondere für die Schwerpunktpartnerländer.

Gerade die Gesamtbeurteilung des öffentlichen Haushaltswesens verlangt auf Geberseite den Aufbau von Expertise. Die deutsche EZ sollte sich intensiv darum bemühen, Kapazitäten im Bereich der öffentlichen Haushalte und des Budgetmanagements aufzubauen, nicht zuletzt um wichtige Themenfelder innerhalb der Gebergruppen zu besetzen.

1 Einleitung

Auf internationaler Ebene besteht weitgehend Konsens darüber, dass zum Erreichen der *Millennium Development Goals* (MDGs) neben zusätzlichen Mitteln eine erhebliche Steigerung der Effizienz und Wirksamkeit der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) erforderlich ist. Diese Steigerung soll u.a. durch eine unmittelbare und zwischen den Gebern abgestimmte Unterstützung von Strategien und Programmen der Partnerländer erfolgen, die diese in eigener Verantwortung erarbeitet haben und selbst steuern (*Program-Based Approaches*, PBAs). Indem existierende Partnerstrukturen genutzt werden, sollen die knappen Kapazitäten in den Partnerländern entlastet und Transaktionskosten verringert werden. Dies kann durch die Bereitstellung von Budgethilfen oder budgethilfeähnlichen Instrumenten in Form von programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF) geschehen.

Die Europäische Kommission (KOM) zählt neben der Weltbank, Großbritannien und den Niederlanden zu den wichtigsten Verfechtern von PBA. Seit 2000 verfolgt sie eine Strategie der Abkehr von Projekten und einen Übergang zu PBA, insbesondere zu Budgethilfen. *„The Commission considers budget support as one of the most efficient modalities of aid delivery and the one that is most likely to significantly contribute to growth, improving financial management, reducing poverty and economic restructuring.“*¹ Budgethilfen haben in den letzten Jahren vor allem im Rahmen der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten deutlich zugenommen. Zuletzt betragen sie über 20 % der Neuzusagen.

Während die Befürworter von Budgethilfe argumentieren, dass durch die Abwendung vom projektbezogenen Vorgehen der Vergangenheit *ownership* vergrößert und die Effektivität, Effizienz und Signifikanz von EZ-Beiträgen gesteigert wird, verweisen Kritiker auf die hohen Risiken, die mit der Bereitstellung von Budgethilfe verbunden sind. Angesichts mangelhafter Budgetmanagement- und Rechnungslegungsstandards in den meisten Empfängerländern könne eine Fehlverwendung oder Veruntreuung der EZ-Mittel nicht ausgeschlossen werden. Auch die Hauptbefürworter räumen ein, dass die Vergabe von Budgethilfe mit Risiken verbunden ist. Dies gelte aber ebenso für andere EZ-Formen. Auch könnten viele

1 KOM (2004b, 4).

Risiken kalkuliert und kontrolliert werden. Im Ergebnis ließe ein Vergleich zwischen den Risiken und Chancen der Budgethilfe auf ein hohes Potenzial des Instruments schließen, angesichts knapper Mittel einen substantziellen Beitrag zu den MDGs leisten zu können.

Vor dem Hintergrund der kontrovers geführten Debatte wird deutlich, dass der Übergang zu Budgethilfe alleine noch kein Garant für eine wirksamere und effizientere Entwicklungszusammenarbeit darstellt. Der Erfolg oder Misserfolg des Instruments hängt einerseits von den Strategien sowie den institutionellen und politischen Rahmenbedingungen in den Partnerländern ab, wobei der Qualität des öffentlichen Budgetmanagements eine zentrale Rolle zukommt. Andererseits liegt es in der Verantwortung der Geber, ihre Beiträge so weit wie möglich auf die Programme der Partner abzustimmen, um die mit der Budgethilfe verbundenen Vorteile zu realisieren sowie Maßnahmen zu treffen, die es ihnen ermöglichen, vorhandene Risiken zu bewerten und zu begrenzen. Dementsprechend rücken zunehmend Fragen der Ausgestaltung von Budgethilfeprogrammen in den Mittelpunkt der Diskussion.

Die vorliegende Studie untersucht die Budgethilfe im Rahmen der Gemeinschaftshilfe.² Hierzu werden die zentralen Elemente des EU-Budgethilfekonzpts herausgearbeitet und auf ihre Sachdienlichkeit im Hinblick auf die angestrebten Ziele und bestehenden Risiken überprüft. Darüber hinaus wird untersucht, inwieweit das Konzept Eingang in die EU-Budgethilfeprogramme findet. Ziel ist eine Bewertung der Performance des Gebers EU-KOM beim Einsatz von Budgethilfe.

Eine umfassende Analyse der EU-Budgethilfe war u.a. notwendig geworden, weil die Handhabung des Instruments von verschiedenen Stellen in Deutschland kritisiert wird. Insbesondere zwei Argumente werden angeführt:

- Hauptmotiv für die Vergabe von Budgethilfe sei die Beschleunigung des Mittelabflusses.
- Budgethilfen würden von der KOM nicht ausreichend vorbereitet und nicht seriös durchgeführt. Im Ergebnis würden Hilfen gewährt, ohne dass die von anderen Gebern anerkannten Voraussetzungen auf Sei-

2 Zielsetzung, Aufbau und Inhalt der Studie folgen den mit dem BMZ vereinbarten ToR, vgl. Anhang 1.

ten der Empfänger (Armutsreduzierungsstrategien, zufriedenstellende Qualität des öffentlichen Finanzwesens etc.) tatsächlich erfüllt seien.

Die Evidenz für diese Kritik ist allerdings begrenzt. Ebenso ist unklar, ob die Kritik auf eine allgemeine Skepsis gegenüber PBA und Budgethilfe zurückzuführen ist oder zwischen der KOM und anderen Budgethilfegebern differenziert.

Um die o.g. Vorwürfe an die KOM zu bewerten, spielt die Einordnung der Budgethilfe in die gemeinschaftliche EZ eine wichtige Rolle. Im zweiten Kapitel der Studie werden daher zunächst die EU-interne Debatte, die zur Ausweitung von Budgethilfen geführt hat, nachgezeichnet sowie die rechtlichen Voraussetzungen für die Vergabe von Budgethilfe diskutiert und mit den Voraussetzungen von anderen Budgethilfegebern abgeglichen.

Kapitel 3 gibt einen Überblick über den finanziellen und haushaltsmäßigen Umfang von Budgethilfeprogrammen und erörtert diesen im Kontext der Mittelabflussproblematik. Anschließend werden im vierten Kapitel zentrale Charakteristika des Budgethilfekonzepts herausgearbeitet und daraufhin überprüft, inwieweit sie bei der Erstellung von Finanzierungsvorschlägen zur Budgethilfe (*financing proposals*) angewandt werden. Hierzu werden 30 von 50 Finanzierungsvorschlägen, die 2000–2003 vom Komitee des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) verabschiedet wurden, untersucht. Erste Erfahrungen bei der Programmdurchführung fließen anhand von zwei Programmeispielen (Äthiopien, Mosambik) in die Analyse mit ein. In Kapitel 5 werden die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst und Schlussfolgerungen für die deutsche EZ gezogen.

Die Vergabe von Budgethilfe in der EZ der EU ist vor allem im Rahmen der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten relevant. Bei den anderen Regionalprogrammen ist Budgethilfe entweder ein seit längerem bewährtes Instrument (MEDA) oder steckt erst in den Anfängen (ALA). Die sonstigen Programme (TACIS, CARDS, PHARE) sehen Budgethilfe nur teilweise vor. Im Vordergrund der Studie stehen daher die EEF-Finanzierungen, wobei sich die Betrachtung auf allgemeine Budgethilfen als Kernbereich der EU-Budgethilfe konzentriert.

2 Die Vergabe von Budgethilfe im Rahmen der europäischen Entwicklungszusammenarbeit

2.1 Neuorientierung der Europäischen Entwicklungszusammenarbeit: Unterstützung von programmorientierten Ansätzen und Betonung der Budgethilfe

Entwicklungspolitik ist neben der Handelspolitik und der politischen Dimension eine der drei tragenden Säulen der auswärtigen Aktivitäten der Europäischen Union (EU). In der internationalen Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe spielt die EU eine bedeutende Rolle. Zusammen mit ihren Mitgliedstaaten vergibt sie 65,7 % der weltweiten öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen (ODA) und mehr als zwei Drittel der nicht rückzahlbaren Zuschüsse.³ Für mehr als 10 % der gesamten internationalen öffentlichen Entwicklungshilfe trägt die Europäische Gemeinschaft die politische und finanzielle Verantwortung, womit sich ihr Anteil an der ODA seit 1985 nahezu verdoppelt hat.

Als einer der weltweit größten Geber sieht sich die EU mit der stetigen Herausforderung konfrontiert, die Effizienz und Qualität ihrer Entwicklungshilfe zu optimieren. Ende der 90er Jahre legten Evaluierungen der gemeinschaftlichen Entwicklungsinstrumente und -programme eine Reihe von Leistungsschwächen offen.⁴ Das Entwicklungshilfesystem der Gemeinschaft krankte an überaus komplexen und stark fragmentierten Verfahren. Strategien wurden eher durch Instrumente als durch klar definierte Prioritäten gesteuert und die Ausstattung mit Personal wurde dem zu verwaltenden Mittelumfang nicht gerecht. Kritische Stellungnahmen vom Entwicklungshilfesausschuss der OECD und von anderer Seite bestätigten diese Einschätzung und bemängelten das Fehlen einer kohärenten Strategie und die unzureichende Fokussierung der gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik.⁵ Dies gab den Anstoß zu einer weitreichenden Reform der europäischen Entwicklungszusammenarbeit seit dem Jahr 2000, die sich sowohl auf die Formulierung neuer politischen Leitlinien als auch auf eine tiefgreifende Verwaltungsreform erstreckt.

3 Stand 2003, vgl. <http://www.oecd.org/dataoecd/42/61/31504039.pdf>.

4 Vgl. KOM (1998), KOM (1999), COWI (1998).

5 Vgl. OECD / DAC (1998, 12).

Kernstück der Neuausrichtung ist die im April 2000 von der KOM herausgegebene Mitteilung zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft. Sie stellt ein umfassendes, auf Armutsreduzierung abzielendes, entwicklungspolitisches Gesamtkonzept vor. Dem folgte eine gemeinsame Stellungnahme von Rat und KOM, die die Armutsreduzierung als Oberziel der Gemeinschaftshilfe betont.⁶ Um das Wirkungspotential der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen und die bisherige Fragmentierung zu überwinden, legen Rat und KOM sechs prioritäre Aktionsfelder fest, auf die sich die Gemeinschaftshilfe in Zukunft konzentrieren wird.⁷ Die Auswahl der Aktionsfelder basierte auf zwei Hauptkriterien: Zum einen sollten die Aktionsfelder zur Armutsreduzierung und nachhaltigen Entwicklung beitragen; zum anderen sollte die Gemeinschaft in den ausgewählten Aktionsfeldern einen komparativen Vorteil gegenüber anderen Gebern aufweisen. Neben der inhaltlichen Fokussierung soll die Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit durch eine Neugestaltung der Verfahren und Modalitäten externer Hilfe sowie eine stärkere Koordination, Komplementarität und Kohärenz verbessert werden. Aufbauend auf den Äußerungen von Rat und KOM wurde im Mai 2000 ein detailliertes Reformprogramm verabschiedet,⁸ das 2001 in einen konkreten Aktionsplan mündete.⁹

Die Leitlinien für die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft geben nicht nur Antwort auf die Schwachstellen der Gemeinschaftshilfe, sondern reflektieren die internationale Debatte, die seit etwa Mitte der 90er Jahre geführt wird und die sich unter dem Begriff „Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit“ (*aid effectiveness*) zusammenfassen lässt. Angesichts der mangelnden Erfolge bisheriger Anstrengungen, Armut zu reduzieren und nachhaltiges Wachstum zu generieren, geht es in den Diskussionen darum, wie die Wirksamkeit der EZ gesteigert werden kann und welche instrumentellen Anpassungen vorgenommen werden müssen.

6 Vgl. Council of the European Union (2000).

7 Bei den vorrangigen Aktionsfeldern handelt es sich um 1) Handel und Entwicklung, 2) Regionale Integration und Kooperation, 3) Unterstützung einer makroökonomischen Politik mit ausdrücklichem Bezug zu Armutsminderungsstrategien, 4) Transport, 5) Ernährungssicherung und ländliche Entwicklung sowie 6) Aufbau institutioneller Kapazitäten und verantwortungsvoller Verwaltungsführung.

8 Vgl. KOM (2000b).

9 Vgl. SEC (2001).

Zum allgemeinen Diskussionsstand zählt, dass der von vielen Gebern praktizierte Projektansatz erhebliche Nachteile aufweist.¹⁰ Dazu gehören die geringe Reichweite von „Projektinseln“, die begrenzte Nachhaltigkeit der Projekte nach Auslaufen der Geberfinanzierung, zu hohe Transaktionskosten auf Partner- und Geberseite, sowie mangelnde *ownership* der Partner aufgrund einer einseitigen Ausrichtung der EZ-Beiträge an den Prioritäten der Geber. Darüber hinaus etablierten sich geberdominierte Parallelstrukturen, und die Projekte trugen nur geringfügig zum Aufbau der administrativen und institutionellen Kapazitäten in den Partnerländern bei. Ehrgeizige Entwicklungsziele, wie Armutsreduzierung und Wirtschaftswachstum, können nur auf der Basis von funktionsfähigen staatlichen Strukturen erreicht werden.

Vor diesem Hintergrund treten zahlreiche Empfängerländer und Geber dafür ein, die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit stärker als bisher an den Prioritäten und Programmen der Partner auszurichten und bereits vorhandene Strukturen besser zu nutzen. Von einer programmorientierten EZ und einer Harmonisierung der Geberbeiträge erhoffen sie sich eine Steigerung der Effektivität, Effizienz und Signifikanz der Entwicklungszusammenarbeit. Darüber hinaus sollen zukünftig die Ergebnisse der entwicklungspolitischen Maßnahmen statt den Inputs der Maßstab sein (*results orientation*) und die Armutsorientierung der Programme kontinuierlich nachgehalten werden.

Die Mitteilungen von Rat und KOM machen den Willen der Gemeinschaft deutlich, die Programme der Partnerländer zu unterstützen und als handlungsleitend zu begreifen.¹¹ Zum wichtigsten Referenzrahmen für die Zusammenarbeit haben sich in diesem Zusammenhang nationale Strategien der Armutsreduzierung (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSPs) entwickelt, die mittlerweile für 42 Länder¹² vorliegen und die den Ausgangspunkt für die Erstellung der EU-Länderstrategien bilden. Dem Konzept der partnerschaftlichen Beziehung kommt dabei eine besondere Be-

10 Dies gilt vor allem für Länder mit hohem ODA-Anteil am BSP bzw. am Staatshaushalt.

11 “*The Community is therefore determined to support poverty reduction strategies which integrate these many dimensions and are based on the analysis of constraints and opportunities in individual developing countries.*“ Council of the European Union (2000, 11).

12 Stand Dezember 2004.

deutung zu. Regierungsprogramme und damit auch PRSPs stellen ein Bündel von Handlungslinien und Prinzipien dar, die erst im Verlauf der Umsetzung weiter konkretisiert werden.¹³ Zur grundsätzlichen Bereitschaft, solche Strategien mit zu finanzieren und mit zu tragen gehört ein intensiver Dialog, der die Kohärenz zwischen den Politiken des Partnerlandes und den Aktivitäten der Gemeinschaft gewährleisten soll und Raum gibt, die Strategien in ihrem Verlauf zu spezifizieren. Die Qualität des Dialogs mit den Partnerländern wird sowohl vom Rat als auch von der KOM als Schlüssel für eine erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit begriffen und das Konzept „Partnerschaft“ als Grundsatz der Gemeinschaftshilfe definiert.¹⁴

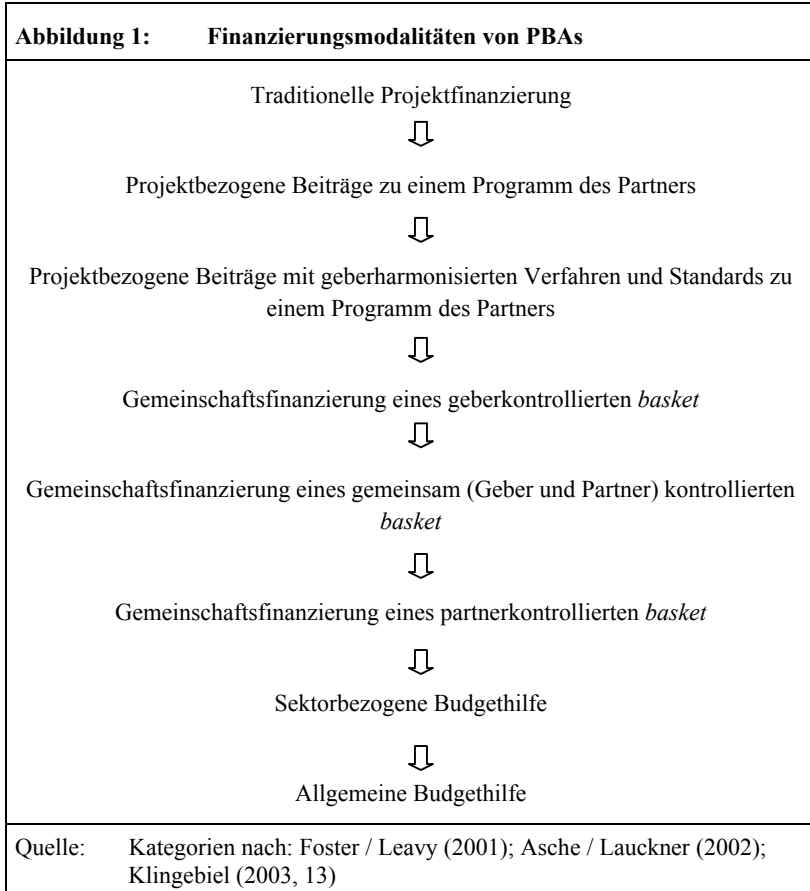
Eine konsequente Unterstützung der Strategien des Empfängerlandes erfordert auch neue Formen der Bereitstellung von EZ (*aid modalities*). Die Debatten um programmorientierte Ansätze haben zu einer Sensibilisierung bezüglich der sogenannten Fungibilität von EZ geführt. Als fungibel wird EZ dann bezeichnet, wenn aufgrund der bereitgestellten Hilfe für die Partner die Möglichkeit besteht, die eigenen Ausgaben für den vorgesehenen Zweck zu reduzieren und die Mittel anderweitig zu verwenden. Die Erfahrung zeigt, dass projektbezogene Ansätze die Fungibilitätsproblematik nicht entkräften konnten und die Prioritäten der Partnerregierung weitgehend unbeeinflusst ließen. Ob Gebermittel fungibel eingesetzt werden und welchen Ausgabenprioritäten die Regierung des Empfängerlandes folgt, ist nur im Rahmen des Gesamtbudgets kontrollierbar. In der Konsequenz plädieren viele Geber dafür, stärker über den Haushalt der Empfängerländer zu agieren und die Allokation der Mittel über sektorübergreifende Ansätze oder Sektorprogramme zu beeinflussen. Die vorgeschlagenen Finanzierungsmodalitäten reichen von allgemeinen Budgethilfen zu sektorbezogenen Budgethilfen und anderen Mechanismen der Gemeinschaftsfinanzierung (Abb. 1). Gemeinschaftliche Mechanismen werden in der internationalen Diskussion vor allem unter den Begriffen *basket funding* oder *common pools* diskutiert.¹⁵ Im Rahmen der Gemeinschaftsfinanzierung stellen mehrere Geber Finanzierungsmittel für einen Fonds zur Verfügung, der nach einheitlichen Verfahren verwaltet wird (Berichtswesen

13 Vgl. GTZ (2004, 1).

14 Vgl. KOM (2000a, 31).

15 Vgl. hierzu z.B. World Bank (2002, 33); KOM (2003c, 48 ff.).

etc.). In Abhängigkeit von der Kapazität auf Empfängerseite kann die Mittelverwendung entweder von den Gebern, von dem jeweiligen Partner oder – was der Regelfall sein dürfte – von beiden gesteuert werden.¹⁶



¹⁶ Vgl. Klingebiel (2003, 8).

Die Neuausrichtung der EU-Entwicklungszusammenarbeit geht mit einer Verlagerung des Instrumentariums der Gemeinschaftshilfe einher. Zur Steigerung der Wirksamkeit und Qualität ihrer Entwicklungspolitik erachtet die KOM eine Konzentration auf Budgethilfe und sektorale Programmierung für notwendig.¹⁷ Vom Rat werden die direkte Budgethilfe sowie Sektorbudgethilfen ausdrücklich zu den bevorzugten Instrumenten der Gemeinschaftshilfe erklärt: *“The Commission has initiated a reshaping of its external aid management. This approach must have implications for Community aid instruments. The introduction of rolling programming [...] and increased recourse to sectoral support and to direct budgetary aid where the conditions so allow and where subsequent monitoring may be introduced are likely to help to lead to more efficient management and a more efficient allocation of resources.”*¹⁸

Damit reiht sich die EU in die Gruppe der Geber ein, bei denen ein deutlicher Trend zur Programmorientierung erkennbar ist. Viele Partnerländer begrüßen den Richtungswechsel der EZ und fordern die Gebergemeinschaft ausdrücklich dazu auf, ihre Strategien durch Finanzierungsbeiträge zu Sektorprogrammen oder durch Budgethilfe zu unterstützen (Äthiopien, Uganda, Mosambik u.a.).¹⁹ In der Gemeinschaftshilfe sind Budgethilfen in den letzten Jahren zunehmend wichtige Instrumente, die vor allem im Rahmen der Unterstützung makroökonomischer Politiken und von PRSs angewandt werden.²⁰

2.2 Der Übergang von der Strukturanpassungshilfe zur makroökonomischen Budgethilfe

Der Übergang zur Programmorientierung ist in den vorrangigen Aktionsfeldern der Gemeinschaftshilfe unterschiedlich stark. Ein Aktionsfeld, dem im Rahmen von PBAs und beim Einsatz von Budgethilfe besondere Bedeutung zukommt, ist die *„Unterstützung einer makroökonomischen Politik mit ausdrücklichem Bezug zu Armutsminderungsstrategien, insbeson-*

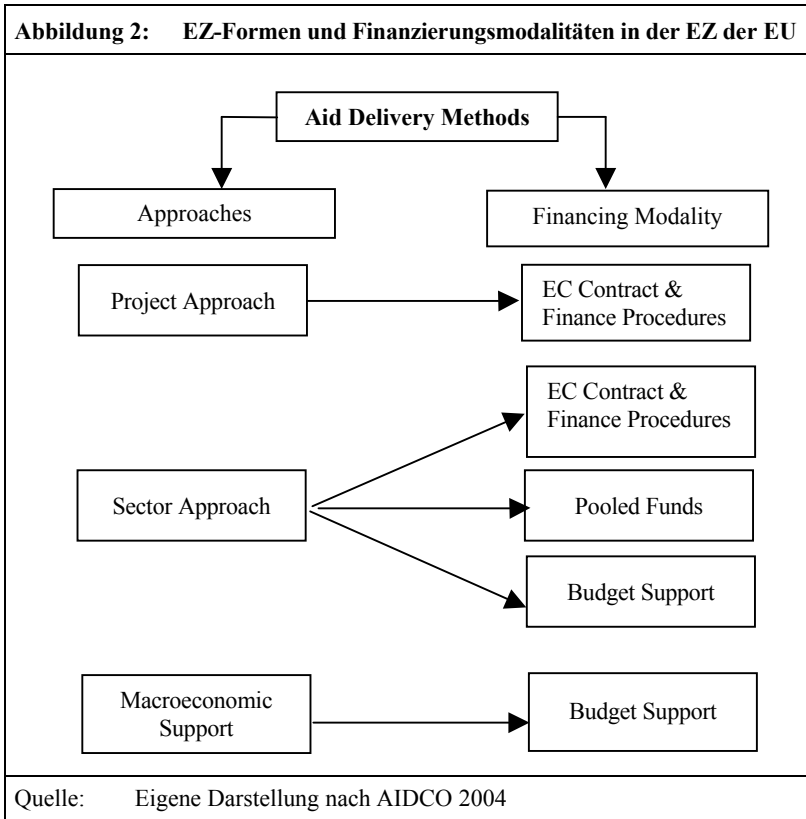
17 Vgl. KOM (2000c, 37).

18 Vgl. Council of the European Union (2000, 8).

19 Die mosambikanische Regierung fordert die Geber bspw. auf, den Anteil der Budgethilfen an der ODA auf 60 % zu erhöhen.

20 Vgl. OECD / DAC (2002, 1-46 f.).

dere zu Sektorprogrammen in sozialen Bereichen (Gesundheit und Bildung)“. Makroökonomische Programme unterstützt die KOM generell über Budgethilfen, während Projekte über die herkömmlichen Vertragsverfahren und Finanzierungslinien abgewickelt werden (Abb. 2). Dabei ist der Fokus auf makroökonomische Strategien in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit keineswegs neu. Bereits in den 90er Jahren hat die Gemeinschaft umfangreiche Mittel auf die Unterstützung von Makropolitiken und Strukturanpassungsprogrammen in den Partnerländern verwandt.



Grund hierfür waren ausufernde wirtschaftliche Ungleichgewichte in zahlreichen Partnerländern. Anfang der 80er Jahre wiesen viele AKP-Staaten erhebliche Haushalts- und Zahlungsbilanzdefizite auf, die sie durch eine

hohe, nicht mit ihren Wachstumschancen in Einklang stehende Auslandsverschuldung finanzierten. Um diese Schwierigkeiten zu überwinden und das wirtschaftliche Gleichgewicht wiederherzustellen, begannen die betroffenen Länder unter der Ägide der Bretton Woods Institutionen (BWIs) mit der Umsetzung von weitreichenden Strukturanpassungsprogrammen. Über eine Reihe von makroökonomischen Maßnahmen und die Neustrukturierung der öffentlichen Ausgaben sollten die Defizite auf interner (Haushalt) und externer (Zahlungsbilanz) Ebene abgebaut werden. Die Europäische Gemeinschaft beteiligte sich an diesem Prozess und schuf mit dem vierten Abkommen von Lomé, das in den Artikeln 243 bis 250 ein Instrument der Strukturanpassungshilfe vorsieht, die rechtliche Grundlage zur Finanzierung von Wirtschaftsreformen in den AKP-Staaten.²¹ Im Rahmen der 1992 revidierten Mittelmeerpolitik wurde die Hilfe auf den Mittelmeerraum ausgedehnt und eine Strukturanpassungsfazilität (SAF) zugunsten der Mittelmeerdrittländer eingeführt. Seitdem ist die Unterstützung von strukturellen Reformen zu einem integralen Bestandteil der technischen und finanziellen Zusammenarbeit mit den Partnerländern in der AKP- und MEDA-Region geworden.²² Bis Ende 2000 hat die KOM an 42 AKP-Staaten Zahlungen in Höhe von insgesamt 2,3 Mrd. Euro zur Unterstützung der zwischen den Empfängerländern und den BWIs vereinbarten Reformen getätigt. Im Rahmen des MEDA-Programms wurden zwischen 1992 und 2000 für SAF in den Mittelmeerländern Mittel in Höhe von 600 Mio. Euro gebunden.²³

Die Erfahrungen mit den Strukturanpassungshilfen der Gemeinschaft sind vielschichtig. Zweifelsohne haben die Programme zur Konsolidierung des makroökonomischen Gleichgewichts in den Partnerländern beigetragen und den Prozess der Strukturanpassung unterstützt. Gleichwohl zeigten sich erhebliche Schwächen, insbesondere was die Übernahme von Eigen-

21 Das vierte Abkommen von Lomé (Lomé IV) wurde am 15. Dezember 1998 unterzeichnet und ist 1990 für die Dauer von zehn Jahren in Kraft getreten. Ergänzend wurde ein für fünf Jahre geltendes Finanzprotokoll für den 7. EEF verabschiedet. Nach der halben Laufzeit wurde Lomé IV im November 1995 überarbeitet und durch ein weiteres, ebenfalls fünf Jahre geltendes Finanzprotokoll für den 8. EEF ergänzt.

22 In der Zusammenarbeit mit den Ländern Asiens und Lateinamerikas (ALA) spielte die Unterstützung von strukturellen Reformen in den 90er Jahren eine untergeordnete Rolle und die noch geltende ALA-Verordnung von 1992 sieht kein Instrument der Strukturhilfe vor.

23 Vgl. EuRH (2002, 12).

verantwortung für die Programme durch die Empfängerländer, die unzureichende Verbesserung der sozialen Dienstleistungen für ärmere Bevölkerungsschichten und die Verringerung der Armut betraf.²⁴ Ähnliche Defizite wurden für die Strukturanpassungsdarlehen von IWF und Weltbank festgestellt. Die Enttäuschung über die mangelnden Erfolge bei der Armutsbekämpfung gaben 1999 den Anstoß zur Entwicklung des PRSP-Konzepts. Im Rahmen der Entschuldungsinitiative zugunsten der hochverschuldeten ärmsten Entwicklungsländer wurden umfassende Armutsbekämpfungsstrategien zum Kerninstrument des Schuldenerlasses bestimmt. Zugleich machten die BWIs die konzessionäre Kreditvergabe von der Erstellung von PRSPs durch die Partnerländer abhängig. Die Weltbank erhob die Armutsreduzierung zum Ziel und Kriterium für die Erfolgsbewertung ihrer Programme, indem sie den früheren Strukturanpassungskredit durch den *Poverty Reduction Support Credit* (PRSC) ersetzte. An die Stelle der bisherigen erweiterten SAF des IWF trat die *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF).

Die KOM beteiligte sich an den Überlegungen der wichtigsten Geldgeber und passte ihre Hilfe an die veränderte Perspektive und die neuen Herausforderungen in den AKP-Staaten an. Auf der Grundlage des von der KOM erstellten Dokuments über Bilanz und Zukunft der gemeinschaftlichen Strukturanpassungshilfen²⁵ werden seit 2000 Haushaltsbeihilfen gewährt, die stärker auf die tatsächlichen Verbesserungen für die benachteiligten Bevölkerungsgruppen sowie die Fortschritte bei der Armutsbekämpfung ausgerichtet sind. Die Ausführungen der KOM zu den Strukturanpassungshilfen wurden durch Bewertungen seitens des Rates und des Europäischen Rechnungshofes ergänzt.²⁶ Allen ist die Einschätzung gemein, dass die Handhabung des Instruments im Zuge einer stärkeren Programmorien-

24 Vgl. Rat Entwicklung der Europäischen Union (2000, 11), EuRH (2001b).

25 „*Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Wirtschaftsreformprogramme und Strukturanpassungshilfen der Gemeinschaft, Bilanz und Perspektiven, 04.02.2000, KOM (2000) 58 endgültig.*“ (KOM 2000c).

26 Rat Entwicklung der Europäischen Union (2000): *Protokoll der 2263. Tagung des Rates, 8571/00 (presse 156), Brüssel 18.05.2000*; EuRH (2001a): *Sonderbericht Nr. 5/2001 zu den im Rahmen der Strukturanpassungshilfe gebildeten Gegenwertmitteln (7. und 8. EEF) zusammen mit den Antworten der Kommission, (2001/C 257/01)*, EuRH (2002): *Sonderbericht Nr. 1/2002 über Makrofinanzielle Hilfe (MFH) an Drittländer und Strukturanpassungsfazilitäten (SAF) in den Mittelmeerländern zusammen mit den Antworten der Kommission.*

terung und dem damit einhergehenden Bedeutungszuwachs der Budgethilfe angepasst werden muss. Mit dem Cotonou-Abkommen und der MEDA-2-Verordnung leitete die Europäische Union eine neue Ära der Unterstützung wirtschaftlicher Reformen in den Partnerländern ein und legte den rechtlichen Rahmen für die Vergabe von Budgethilfe fest.

2.3 Rechtliche Grundlage und Voraussetzungen für die Vergabe von Budgethilfe

Die Voraussetzungen für die Gewährung von Budgethilfe sind in den Rahmenabkommen der Zusammenarbeit mit den Partnerländern definiert (MEDA-2-Verordnung und Cotonou Abkommen). Eine Ausnahme bildet die ALA-Verordnung,²⁷ die keinen expliziten Bezug auf die makroökonomische Unterstützung und Budgethilfe nimmt. Um makroökonomische Reformprogramme in den ALA-Staaten zu fördern, greift daher die Empfehlung des Rates vom 18. Mai 2000, die sich für eine Unterstützung von Wirtschaftsreformen in allen Entwicklungsländern, einschließlich den asiatischen und lateinamerikanischen Staaten, ausspricht. Darüber hinaus wird die Mitteilung der KOM zu Bilanz und Perspektiven der Strukturanpassungshilfen, in der sie für eine Nutzung von Budgethilfe eintritt, zugrunde gelegt, um makroökonomische Reformen in Asien und Lateinamerika zu unterstützen.

Das Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und den 77 afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP), das im Juni 2000 verabschiedet wurde, steht exemplarisch für die Neuorientierung der Gemeinschaftshilfe im Sinne der Programmorientierung.²⁸ Es betont die gleichberechtigte und partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten und sieht eine Begleitung von gesamtwirtschaftlichen und sektorbezogenen Reformen durch Budgethilfe vor.²⁹

27 Vgl. Council of the European Union (1992).

28 Als zentrale Ziele des Abkommens sind die Armutsbekämpfung, eine nachhaltige Entwicklung und die schrittweise Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft definiert, die bereits im Maastricht-Vertrag als Ziele der europäischen EZ festgelegt wurden.

29 Vgl. Cotonou-Abkommen Art. 67. und Art. 69 (vgl. Annex 2 der Studie).

Basierend auf dem Cotonou-Abkommen müssen die Partnerländer folgende Voraussetzungen erfüllen, um Budgethilfe zu erhalten.³⁰

- Ein von den BWIs (normalerweise vom IWF) unterstütztes makroökonomisches Reformprogramm ist verabschiedet und wird umgesetzt. Alternativ berechtigen makroökonomische Programme, die mit den BWIs abgestimmt sind, aber nicht von diesen finanziert werden, zur Vergabe von Budgethilfe.
- Ein RSP oder eine vergleichbare nationale Strategie zur Armutsbekämpfung wird implementiert.
- Es ist ein klarer Wille zur Reform und zur Verbesserung des öffentlichen Budgetmanagements vorhanden.
- Das Land akzeptiert, dass Fortschritte zunehmend anhand von Leistungsindikatoren gemessen werden.

Unter Berücksichtigung der bisherigen Hilfen der Gemeinschaft und der internationalen Diskussion spiegeln diese Voraussetzungen eine Umstellung der Gemeinschaftshilfe auf eine zweite Generation von Reformen wider. Übergreifendes wirtschaftliches Ziel bleiben stabile makroökonomische Rahmenbedingungen in den Partnerländern. „*Macroeconomic budget support underpins structural reforms intended to ensure the viability on growth and equality.*“³¹ Die Konsolidierung eines makroökonomischen Rahmens, der wirtschaftliches Wachstum begünstigt, wird als notwendige Bedingung zur Bekämpfung der Armut begriffen. Hervorzuheben ist, dass es für die KOM in einem solchen Land nur ein einziges makroökonomisches Reformprogramm geben kann. Deshalb sollte die Gemeinschaftshilfe im Rahmen der Strukturanpassung ausreichend mit anderen Gebern koordiniert werden, insbesondere mit den BWIs und den Mitgliedstaaten. Unterstützt werden nur die Programme, die von den wichtigsten multilateralen Geldgebern anerkannt und ggf. mitgetragen werden. Dabei ist die KOM bestrebt, an der Seite der BWIs eine stärkere Rolle im Reformdialog mit den Regierungen zu übernehmen, wobei die Ziele und Besonderheiten der Gemeinschaftshilfe zu berücksichtigen sind.³² In der Vergangenheit trat die KOM insbesondere im Rahmen der internationalen

30 Vgl. KOM (2004b, 3).

31 AIDCO / DEV / RELEX (2002, 15).

32 Vgl. KOM (2000c, 33).

Debatte über die Verbindung zwischen Wirtschaftsreformen und ihren sozialen Auswirkungen hervor, zu der sie wichtige Beiträge geleistet hat.

Mit der Voraussetzung eines nationalen PRSP oder vergleichbaren Strategien wird die Armutsbekämpfung in den Mittelpunkt makroökonomischer Reformprogramme gestellt. Dabei trägt die Betonung von eigenverantworteten Armutsminderungsstrategien der Forderung nach einer stärkeren Internalisierung der Programme Rechnung. Denn die Armutsbekämpfung ist nicht nur Ziel an sich, sondern auch notwendig, um die erforderliche Unterstützung für häufig schmerzhaft Reformen zu erhalten.³³ Im Zentrum einer nachhaltigen Entwicklung stehen für die KOM die Sektoren Gesundheit und Bildung, denen in nahezu allen makroökonomischen Budgethilfeprogrammen erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet wird. Eine wirkliche Verbesserung der sozialen Dienstleistungen kann allerdings nur dann erreicht werden, wenn die Schlüsselsektoren auf den makroökonomischen Rahmen, in dem sie agieren, abgestimmt sind. Daher ist es sowohl effizient als auch effektiv, sie von Anfang an in Wirtschaftsreformprogramme einzubeziehen.³⁴

Eine solide und effiziente Verwaltung der öffentlichen Finanzen, auf die das Cotonou-Abkommen explizit verweist, ist für die Geber aufgrund der hohen treuhänderischen Risiken³⁵ beim Einsatz von Budgethilfe relevant. Artikel 61(2) Absatz a) des Abkommens setzt eine „zufriedenstellende“ öffentliche Finanzverwaltung in den Partnerländern voraus, um Budgethilfe zu vergeben. Das bedeutet nach der gängigen Auslegung des Artikels, dass ein Mindestmaß an Transparenz, Effektivität und Effizienz des öffentlichen Budgetmanagements gewährleistet sein muss. Schwächen der öffentlichen Finanzverwaltung sind jedoch kein Ausschlusskriterium, sondern werden als Herausforderung begriffen und im Rahmen der Budgethilfevergabe angegangen. Dieses Verständnis ergibt sich aus der Logik programmorientierter Ansätze, die gerade darauf abzielen, vorhandene Kapazitäten in den Partnerländern zu stärken und den Aufbau effizienter Verwaltungsstrukturen zu fördern. Die Steigerung von Transparenz, Ef-

33 Vgl. KOM (2000c, 2).

34 Vgl. KOM (2000a, 29).

35 Unter diesem Begriff werden die Risiken, dass die bereitgestellten Mittel nicht oder nicht effizient für die intendierten Zwecke eingesetzt werden oder dass sie veruntreut werden, verstanden. Vgl. GTZ / KfW (2003, 21), DFID (2004, 2).

ektivität und Effizienz des öffentlichen Budgetmanagements ist somit nicht nur Voraussetzung, sondern auch Ziel der Vergabe von Budgethilfe.³⁶ Dementsprechend sollen Budgethilfeprogramme der EU den Ausbau der Kapazitäten für eine effiziente Verwaltung und die Entwicklung von geeigneten Kontrollmechanismen unterstützen.³⁷ Verbesserungen der Finanzverwaltung sind jedoch nur dann möglich, wenn notwendige Reformen vom Partnerland verantwortet, getragen und gesteuert werden. Daher führt die KOM den Willen zur Reform und zur Verbesserung der Finanzverwaltung als Förderkriterium für die Vergabe von Budgethilfe in den AKP-Staaten an.

Von großer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang auch an die Budgethilfe geknüpfte Konditionalitäten. Über die Konditionalitäten sollen die öffentliche Haushaltsführung bewertet und notwendige Verbesserungen nachgehalten werden. Da die traditionelle und für Strukturanpassungsprogramme typische Konditionalität erhebliche Schwächen aufwies, hat die KOM ihre Auflagenpolitik durch eine leistungsbezogene Ex-post-Konditionalität ersetzt. Kernstück der neuen Konditionalität ist die Entwicklung von Leistungsindikatoren, anhand derer die Fortschritte in den Partnerländern bewertet werden. Die Aufnahme dieses Förderkriteriums steht im Einklang mit dem grundsätzlichen Bemühen um eine stärkere Ergebnisorientierung der EZ, die zu einem prioritären Anliegen der Gemeinschaft geworden ist.

Im Unterschied zum Cotonou-Abkommen geht die MEDA-2-Verordnung nicht explizit auf die Qualität der öffentlichen Finanzverwaltung ein. Förderkriterien, die erfüllt sein müssen, beziehen sich ausschließlich auf die Umsetzung eines von den BWIs genehmigten Reformprogramms, auf die wirtschaftliche Lage des Landes sowie Sektorreformen im Allgemeinen (Annex 1). In der Praxis wird die Vergabe von Budgethilfe jedoch auch in den Mittelmeerdrittländern an der Umsetzung von übergreifenden Armutsstrategien und der Entwicklung des Budgetmanagements festgemacht.³⁸

36 Vgl. Leiderer (2004, 3 f.).

37 Vgl. Rat Entwicklung (2000, 13).

38 Vgl. hierzu die *“Elements for the implementation of budget support”*, AIDCO / DEV / RELEX (2002, 19).

Die Förderkriterien für die Gewährung von Budgethilfe gelten sowohl für makroökonomische als auch für sektorale Budgethilfen, die die KOM wie im folgenden Abschnitt dargestellt definiert.

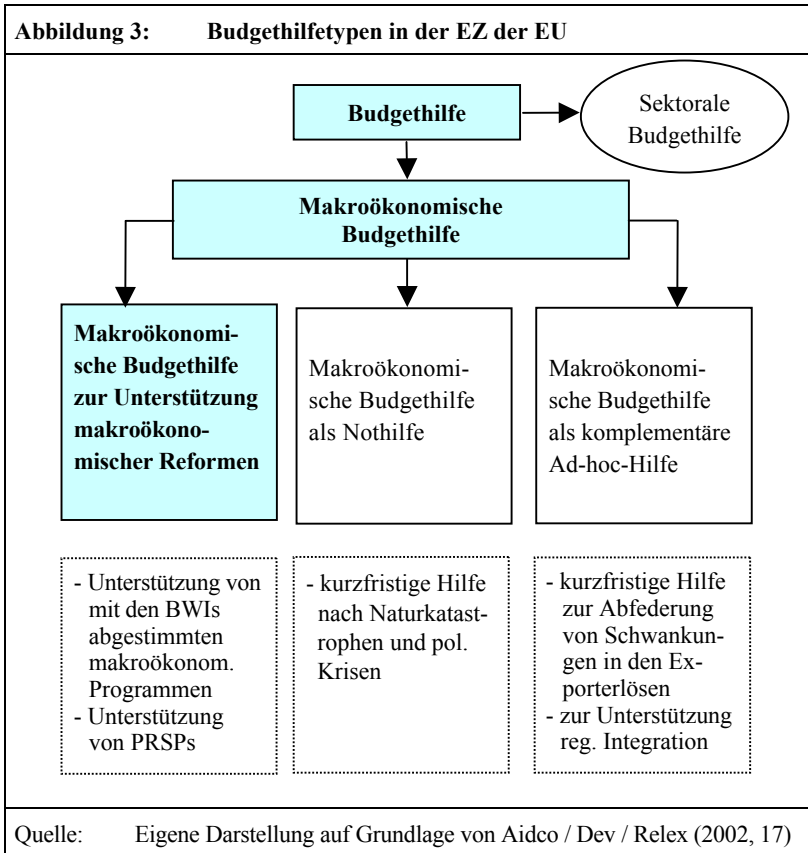
2.4 Makroökonomische Budgethilfe und sektorbezogene Budgethilfe

Die KOM unterteilt die makroökonomische Budgethilfe je nach Einsatzzweck in drei Typen (Abb. 3). Demzufolge wird makroökonomische Budgethilfe erstens zur Unterstützung von ökonomischen Reformen und Armutsreduzierung, zweitens als Nothilfe für die Stabilisierung und Rehabilitation und drittens als komplementäre Ad-hoc-Hilfe bei kurzfristigen Exportschwankungen und für regionale Integrationsvorhaben eingesetzt. Sowohl die Nothilfe als auch die komplementäre Ad-hoc-Hilfe können als Sonderfälle der makroökonomischen Budgethilfe bezeichnet werden, wohingegen die Unterstützung von makroökonomischen Reformen den Kern der Budgethilfeoperationen bildet. Von dem regulären Instrument der makroökonomischen Budgethilfe muss die Makrofinanzielle Hilfe (MFH) abgegrenzt werden, die als Instrument mit außerordentlichem Charakter an die EU-Beitrittsländer vergeben wird.³⁹

Als Nothilfe kommt Budgethilfe solchen Ländern zugute, die sich nach internen oder externen politischen oder zivilgesellschaftlichen Krisen sowie Naturkatastrophen mit plötzlichen Finanzierungsengpässen konfrontiert sehen. Ein mehrjähriges Unterstützungsprogramm, das auf langfristige Reformen abgestimmt ist, wäre in einer derartigen Situation unpassend. Vielmehr benötigen die Länder kurzfristig finanzielle Ressourcen zur Stützung ihres Budgets und zur Verringerung der Defizite auf interner (Haushalt) und externer (Zahlungsbilanz) Ebene. In der Regel handelt es sich bei der Nothilfe um einjährige Programme, die an einen wirtschaftlichen Wiederaufbauplan gebunden sind. Im Gegensatz zu Weltbank und IWF hat die KOM keine speziellen Finanzierungslinien für die Abfederung

39 Die MFH wird durch spezifische Ratsbeschlüsse auf Basis eines KOM-Vorschlages bewilligt. Bis 2000 erhielten neun Länder MFH im Gesamtvolumen von 822 Mio. Euro. Vgl. AIDCO / DEV / RELEX (2000, 15).

rung von Krisen entwickelt, sondern greift auf bestehende Finanzierungs-
linien zurück.⁴⁰



Komplementäre Ad-hoc-Hilfen dienen der Abfederung von Schwankungen in den Exporterlösen und sind insbesondere für die AKP-Staaten relevant. Vor dem Hintergrund kaum differenzierter Wirtschaftsstrukturen und einer einseitigen Abhängigkeit von bestimmten Agrarprodukten in vielen AKP-Staaten gefährden schwankende Exporterlöse die Umsetzung von makroökonomischen und sektoralen Reformprogrammen. Neben der au-

40 Für die AKP-Staaten können Mittel aus dem B-Envelope verwendet werden.

Berordentlichen Stützung von Reformprogrammen nach dem Rückgang von Exporterlösen werden Ad-hoc-Budgethilfen auch zur Förderung von regionalen Integrationsprogrammen genutzt.

Budgethilfen zur Unterstützung wirtschaftlicher Reformen bilden den Kernbereich der gemeinschaftlichen Budgethilfe. Sie geht auf die Strukturanpassungshilfen und die SAF der 90er Jahre zurück und reflektiert in ihrer heutigen Ausgestaltung das Streben nach einer effektiveren EZ. Diese Art der Budgethilfe wird in der internationalen entwicklungspolitischen Diskussion in der Regel als allgemeine Budgethilfe (*general budget support*) bezeichnet.

Von der makroökonomischen Budgethilfe grenzt die KOM Budgethilfen ab, die zur Umsetzung kohärenter und mit den Gebern abgestimmter Sektorpolitiken und -programme gewährt werden (*budget support to sectoral policies*). Die sektorbezogene Budgethilfe verläuft in der Regel komplementär zur makroökonomischen Budgethilfe, es sei denn, in den betreffenden Ländern werden stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen vorgefunden. *“In practice, it is difficult to conceive of providing sectoral budget support in the absence of a macroeconomic reform programme.”*⁴¹ Im Gegensatz zu diesem Ansatz verstehen zahlreiche Geber die Einführung von PBAs als Prozess, der eine schrittweise Entwicklung von Projekten über gemeinschaftliche Finanzierungen bis hin zur Budgethilfe vorsieht.⁴² D.h. bei ungünstigen Rahmenbedingungen im Empfängerland wird beispielsweise ein Fonds außerhalb des Budgets aufgelegt, während in Ländern, die bereits über eine zufriedenstellende sektorale Finanzverwaltung verfügen, Sektorbudgethilfe der richtige Ausgangspunkt sein könnte, bevor zu allgemeiner Budgethilfe übergegangen wird.

Die sektorale Budgethilfe der EU kann zur Unterstützung von SWAPs (*Sector-Wide Approaches*) oder von sektoralen Politiken zur Ernährungssicherung eingesetzt werden. Um von einem SWAP sprechen zu können, müssen nach Auffassung der KOM folgende Kriterien erfüllt sein:⁴³

41 Vgl. AIDCO / DEV / RELEX (2000, 27).

42 Vgl. Niederländisches Außenministerium (2001). In der internationalen Debatte wird der Übergang zu PBAs häufig als Kontinuum begriffen, an dessen Ende die allgemeine Budgethilfe steht. Vgl. bspw. OECD / DAC (2001); Foster / Leavy (2001).

43 Vgl. KOM (2003c, 8 ff.).

- Das Vorhandensein eines *“approved sectoral policy documents“* und eines *“overall strategic frameworks“*.
- Die Existenz eines *“annual budget“* und ein *“sectoral medium term expenditure framework“*.
- Die Geberkoordinierung im betreffenden Sektor wird durch das Empfängerland gesteuert.

Viele Geber legen neben diesen Kriterien die Abstimmung des sektoralen Ausgabenplans mit dem Gesamthaushalt und die Einbeziehung der wichtigsten Geber in das Programm für das Bestehen eines SWAP zu Grunde.

Die Definitionen zur makoökonomischen und sektoralen Budgethilfe sind in den 2002 verabschiedeten EU-Budgethilfeleitlinien verankert. Diese Richtlinien fassen die seit 2000 sukzessive eingeführten Reformen der Haushaltsbeihilfen, die in mehreren Orientierungsdokumenten von der KOM und dem Rat angenommen wurden, zusammen. Sie regeln die praktische Ausgestaltung von gemeinschaftlichen Budgethilfeprogrammen und bieten ein im internationalen Vergleich detailliertes Konzept zu Budgethilfeporhaben an.

2.5 Die EU-Leitlinien zur Vergabe von Budgethilfe im internationalen Vergleich

Die KOM gehört neben Großbritannien, den Niederlanden und der Weltbank zu den Gebern, die als wichtigste Befürworter von Budgethilfe gelten. Festmachen lässt sich diese Grundhaltung einerseits am steigenden Anteil programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierungen im Gesamtportfolio der EZ-Institutionen und andererseits an internen Strategiedokumenten, die eine stärkere Programmorientierung festlegen und den eigenen Ansatz spezifizieren. Um zu beurteilen, ob die Budgethilfeporhaben der KOM den von anderen Gebern gesetzten Standards entsprechen, sind die Strategiedokumente und Leitlinien zum Einsatz von Budgethilfe ein wichtiger Anhaltspunkt. Allerdings fällt auf, dass nur wenige Institutionen detaillierte Vorgaben zur Ausgestaltung, Prüfung und Evaluierung von Budgethilfeporhaben machen und sich weitgehend auf die Formulierung von Grundprinzipien und Zielen der Budgethilfe beschränken.

Wegweisend für die Planung und Abwicklung von EU-Budgethilfeprojekten ist der *“Guide to the programming and implementation of bud-*

get support for third countries“, der im März 2002 verabschiedet wurde. Eigenständige Budgethilferichtlinien waren notwendig geworden, weil sich erstens mit den PRSPs der Referenzrahmen für den Einsatz von Budgethilfe verändert hat, zweitens die Empfehlungen des Rates und des Rechnungshofes aufgenommen und die Neuerungen des Cotonou-Abkommens fixiert werden mussten. Drittens machte die Verwaltungsreform eine Neustrukturierung der Zuständigkeiten erforderlich.⁴⁴

Die Richtlinien fußen auf den bisherigen Erfahrungen mit Budgethilfen und insbesondere auf dem Cotonou-Abkommen und weiteren Strategiedokumenten, in denen Budgethilfe zu einem wichtigen Instrument der Gemeinschaftshilfe erklärt wird. Er wird als dynamisches Dokument verstanden und soll im Licht von Neuentwicklungen und praktischen Erfahrungen kontinuierlich weiterentwickelt werden. Zusätzlich ergänzen weiterführende Dokumente, wie etwa Veröffentlichungen zu den Leistungsindikatoren, die im Leitfaden enthaltenen Vorgaben.

Verglichen mit den Strategiedokumenten anderer Geber legen die EU-Leitlinien die Ausgestaltung von Budgethilfefinanzierungen detailliert fest (vgl. Kap. 4). Sie stehen im Zeichen der Harmonisierung von Arbeitsmethoden und der Stärkung von internen Kapazitäten der Partner und definieren ein Budgethilfekzept, das neben grundsätzlichen Überlegungen zur Budgethilfe alle Schritte im Projektzyklus von der Projektidentifikation bis zur Projektumsetzung und -evaluierung umfasst. Demgegenüber beschränken sich die Leitlinien anderer Geber zumeist auf die Ziele, Grundprinzipien und Voraussetzungen der Vergabe von Budgethilfe.

44 Erstellt wurden die Budgethilfeleitlinien von dem im Zuge der Verwaltungsreform neugegründeten Amt für Zusammenarbeit AIDCO und den Generaldirektionen Außenbeziehungen und Entwicklung (DG RELEX und DG DEV). Aufgabe von AIDCO ist es, auf Grundlage der von den Generaldirektionen vorgenommenen Programmplanung für eine wirksame und effiziente Verwaltung und Umsetzung der Projekte zu sorgen. Somit stehen einer Implementierungseinheit (AIDCO) zwei Programmierungseinheiten (DG DEV und DG RELEX) gegenüber, denen auch die konzeptionelle Weiterentwicklung des EZ-Instrumentariums obliegt. Obwohl es auf der Programmebene keine prinzipielle Aufteilung externer Kooperationspolitik in AKP-Staaten einerseits und den Rest der Welt andererseits gibt, ist vor allem die DG Entwicklung in die Budgethilfeplanung mit den AKP-Staaten eingebunden. Vgl. AIDCO / DEV / RELEX (2002, 7).

Großbritannien

Die britische Regierung hat sich im *White Paper "Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor"* festgelegt, ihre FZ bei geeigneten Bedingungen in den Partnerländern stärker über die nationalen Budgets weiterzuleiten. DFID bewertet die Budgethilfe im Rahmen der Diskussion um programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung als besonders effektiv. "*Budget support (...), either as support to the budget as a whole or as part of a SWAP, is potentially the most effective financial aid instrument in supporting the PRS core principles.*" Die Handreichungen zu "*Poverty Reduction Budget Support*" sowie zu "*Managing Fiduciary Risk when Providing Direct Budget Support*"⁴⁵ enthalten die strategischen Grundzüge des DFID Ansatzes.

DFID setzt sich darin explizit für eine Ausweitung von Budgethilfen ein. Die Vergabe von Budgethilfe zielt darauf ab, die nationalen Armutsbekämpfungsstrategien zu unterstützen und über eine Erhöhung armutsrelevanter Ausgaben zur Verwirklichung der MDGs beizutragen. Um einen effizienten Einsatz des Instruments zu garantieren, müssen nach Ansicht von DFID folgende Voraussetzungen gegeben sein: erstens müsse ein starkes *Commitment* des Kooperationslandes zur Armutsreduzierung vorliegen, das im Rahmen eines kontinuierlichen Dialogs zwischen Gebern und Regierung überprüft werden soll. Zweitens müsse die Regierung des Partnerlandes glaubhaft versichern, ihr öffentliches Haushaltswesen und die Finanzsysteme stärken und reformieren zu wollen. Treuhänderische Risiken, die mit der Vergabe von Budgethilfe verbunden sind, werden angesichts der erwarteten Entwicklungseffekte bewusst in Kauf genommen.⁴⁶ Budgethilfe wird nur dann nicht gewährt, wenn die treuhänderischen Risiken besonders hoch sind und es unwahrscheinlich ist, dass sie während der Unterstützung abnehmen. Drittens muss der Einsatz von Budgethilfe im Vergleich zu anderen EZ-Instrumenten komparative Vorteile aufweisen.

Die Vorteile der Budgethilfe gegenüber Einzelvorhaben bestehen für DFID in der Stärkung von *ownership*, einem intensiveren Politikdialog sowie einer besseren Geberharmonisierung. Mittelfristig erhofft man sich

45 DFID (2002); DFID (2004).

46 "*Potential development benefits justify the fiduciary risks.*" DFID (2004, 4).

eine bessere Planbarkeit der Hilfe, geringere Transaktionskosten und eine Verbesserung der sozialen Dienste für ärmere Bevölkerungsschichten. Spezifische Risiken der Budgethilfe seien vor allem mit einer plötzlichen Aussetzung der Hilfe, etwa im Falle von Menschenrechtsverletzungen, verbunden. Andere Risiken, wie die Finanzierung von Prestigeprojekten oder treuhänderische Risiken bestünden nicht nur bei der Vergabe von Budgethilfe, sondern bei allen EZ-Instrumenten. Konkrete Aussagen zur Ausgestaltung der Programme (Fristigkeit, Tranchen etc.) werden in den DFID-Handreichungen zur Budgethilfe nicht gemacht.

Niederlande

In der niederländischen EZ ist seit 1998 ein Trend zur Programmorientierung festzustellen. *“The slogan ‘Think micro, act macro’ tries to capture the believe that policies should be based on the needs of the poor but funding should be provided at macro level tries to capture the believe that policies should be provided at macro level whenever possible and feasible and to fund only the meso or micro level whenever necessary.”*⁴⁷ Angestrebt wird ein sukzessiver Übergang vom *basket funding* hin zur Budgethilfe. Die strategischen Grundzüge und Eckpunkte des niederländischen Ansatzes sind in dem *“Memorandum on the relationship between macro-oriented and sectoral programme aid”*⁴⁸ enthalten. Als Voraussetzungen für die Vergabe von allgemeiner Budgethilfe wird die Durchführung eines mit den BWIs abgestimmten makroökonomischen Reformprogramms, die Qualität der Makropolitiken, zufriedenstellende institutionelle Kapazitäten sowie eine armutsorientierte Sozialpolitik genannt. Aufgrund fungibler Mittel sei eine Überwachung der Gesamtsituation der öffentlichen Finanzen nötig. Dies erfordere ein koordiniertes Vorgehen sämtlicher Geber und soll auf Grundlage verschiedener bereits existierender Analyseinstrumente erfolgen.⁴⁹

47 *Netherlands briefing note* in:

<http://Remote4.acdicidac.ca/extranet/policy/swapsboard.nsf/SitemapE?OpenAgent>.

48 Niederländisches Außenministerium (2001).

49 Genannt sind *Public Expenditure Reviews* (PER), *Country Financial Accountability Assessments* (CFAA) etc.

Neben den genannten Gebern gehören u.a. CIDA, SIDA, NORAD, DANIDA, DCI und die DEZA zu den Befürwortern von Budgethilfe. Umfassende Strategie- und Umsetzungsdokumente zum eigenen Ansatz liegen allerdings nicht vor. So wird die Möglichkeit, Partnerländern Budgethilfe zu gewähren, in Schweden z.B. durch die Leitlinien zur Unterstützung von ökonomischen Reformen aus dem Jahr 1999 festgelegt.⁵⁰ Im Rahmen der Leitlinien werden Reformprogramme der Partner mitgetragen, wenn sie sowohl auf wirtschaftliches Wachstum als auch auf Armutsreduzierung und eine nachhaltige Entwicklung ausgerichtet sind. Darüber hinaus müssen die Programme mit den BWIs und der Gebergemeinschaft abgestimmt sein. Das Volumen der Hilfe orientiert sich an den im Rahmen von PRSs erzielten Fortschritten und kann in Form von Importhilfen, Zahlungsbilanzhilfen oder zunehmend als Budgethilfe vergeben werden, wobei die Vergabe von Budgethilfe eine Analyse des öffentlichen Haushaltswesens voraussetzt. Die Unterstützung wird normalerweise für ein Jahr gewährt, kann aber in besonderen Fällen auf mehrere Jahre ausgedehnt werden. Aussagen zum Monitoring und zur Evaluierung von Budgethilfeporhaben sind in den Leitlinien, die derzeit überarbeitet werden, nicht enthalten.

Deutschland

Programmierorientierung wird auch für die deutsche EZ explizit angestrebt. In Ergänzung zu den TZ/FZ-Leitlinien hat das BMZ ein Positionspapier und eine Handreichung zur Mitwirkung an gemeinschaftlichen Finanzierungen erstellt, in dem Ziele, Voraussetzungen und Grenzen der deutschen Beteiligung an Gemeinschaftsfinanzierungen formuliert sind.⁵¹ Das BMZ stellt darin fest, dass programmorientierte EZ in ihren unterschiedlichen Ausprägungen von der Programmhilfe bis zur Budgethilfe eher als Einzelvorhaben zur Verbesserung nationaler Rahmenbedingungen, zur Überwindung mangelnder *ownership* und zur Entlastung der Partnerländer beitragen. Die deutsche EZ werde sich deshalb – wo immer sinnvoll und im

50 *“Guidelines for support for economic reforms and debt relief”*, Swedish Ministry of Foreign Affairs (1999).

51 *„Handreichung für die Mitwirkung an gemeinschaftlichen Finanzierungen mit anderen Gebern im Rahmen programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit.“* BMZ (2001a). *„Positionspapier für die Mitwirkung an gemeinschaftlichen Finanzierungen mit anderen Gebern im Rahmen programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit.“* BMZ (2001b).

Rahmen ihrer Schwerpunktstrategien – an programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung beteiligen.

Positionspapier und Handreichung wurden 2001 als Antwort auf die neuen Bedürfnisse der Programmorientierung verfasst. Bis zum heutigen Zeitpunkt hat sich die deutsche EZ an etwa 16 PGFs beteiligt und bereitet eine Reihe von weiteren Vorhaben vor. Handreichung und Positionspapier sowie die derzeit geltenden TZ/FZ-Leitlinien sind teilweise faktisch überholt und spiegeln den Status Quo der deutschen Beteiligung an PGFs nur unzureichend wieder. Um eine Übereinstimmung zwischen dem formalen Rahmen und der EZ-Praxis zu gewährleisten ist eine Überarbeitung der TZ/FZ-Leitlinien dringend geboten. Das BMZ hat einen Entwurf für neue TZ/FZ-Leitlinien erarbeitet und stimmt diesen derzeit hausintern ab.

Für die deutsche Beteiligung an PGFs legen Positionspapier und Handreichung bspw. fest, dass die deutsche EZ nicht das gesamte Spektrum von Maßnahmen der Gemeinschaftsfinanzierung abdecken soll. Für eine Beteiligung kämen insbesondere Korbfinanzierungen und Sektorprogramme in Frage, wohingegen direkte allgemeine Budgethilfen auf die Kofinanzierung von PRSCs der Weltbank begrenzt werden sollten.⁵² Faktisch werden bereits Budgethilfen auch ohne die enge Anbindung an einen PRSC bewilligt, wie im Fall von Mosambik oder Ghana, wo sich die deutsche EZ einer Gruppe von Budgethilfegebern angeschlossen hat.

Grundsätzlich gelten nach Handreichung und Positionspapier für eine deutsche Mitwirkung an PGFs die folgenden Voraussetzungen⁵³: Erstens muss die Gemeinschaftsfinanzierung mit den quantitativen und qualitativen Zielen des jeweiligen Schwerpunktstrategiepapiers übereinstimmen, in dem die Finanzierung anzusiedeln ist. Zweitens muss eine ordnungsgemäße Verwendung der bereitgestellten EZ-Mittel gewährleistet sein. Fehlverwendungen nach bestehenden FZ-Maßstäben sollten unbedingt vermieden werden. Eine Stärkung der öffentlichen Budgetmanagementsysteme als Ziel der programmorientierten EZ wird nicht explizit erwähnt. Es liegt aber gerade in der Logik programmorientierter Ansätze, vorhandene Ka-

52 *„Insofern ist die direkte Mitfinanzierung des gesamten Haushalts oder eines sektoralen Haushalts, bei der die Geberbeiträge in das Haushaltsverfahren des Partners einbezogen sind, nur als Ausnahmefall im Rahmen einer Kofinanzierung von Strukturkreditdarlehen mit der Weltbank möglich.“* Vgl. BMZ (2001b, 10 Ziffer 3).

53 Vgl. BMZ (2001a, 5f); BMZ (2001b, 5 ff.).

pazitäten in den Partnerländern zu stärken und den Aufbau effizienter Verwaltungsstrukturen zu fördern. Die Steigerung von Transparenz, Effektivität und Effizienz des öffentlichen Budgetmanagements ist nicht nur Voraussetzung, sondern auch Ziel der Vergabe von Budgethilfe.

Als dritte Voraussetzung müssen die Vorgaben der FZ/TZ-Leitlinien beachtet werden. Die gegenwärtige Fassung der Leitlinien setzt einer deutschen Beteiligung an gemeinschaftlichen Finanzierungen relativ enge Grenzen. Insbesondere legen die Leitlinien fest, dass die laufenden Kosten der unterstützten Projekte grundsätzlich vom Partnerland zu tragen sind.⁵⁴ Eine Mitfinanzierung laufender Kosten von deutscher Seite ist jedoch ausnahmsweise und für einen überschaubaren Zeitraum möglich. Bei nicht zweckgebundenen Budgethilfen, aus denen sowohl Investitionen als auch operative Kosten finanziert werden, ist eine Mitfinanzierung von laufenden Kosten allerdings der Regelfall. Darüber hinaus sehen die TZ/FZ-Leitlinien vor, dass die sog. Strukturhilfe der Finanzierung von Importgütern dienen soll. Mit den Strukturhilfen wurden in der Vergangenheit Strukturanpassungsmaßnahmen der Weltbank kofinanziert. Im Rahmen der Kofinanzierung von PRSCs, die die früheren Strukturanpassungsdarlehen der Weltbank ersetzen, ist eine Beschränkung des deutschen Beitrags auf Importhilfen nicht mehr gewollt. Denn die Auszahlung der PRSCs ist nicht mehr an Importe, sondern an die Erfüllung von Politikaufgaben gekoppelt. Als Folge wurden Abweichungen von den TZ/FZ-Leitlinien im Falle von Strukturhilfen seitens des BMZ und mit Zustimmung der Ressorts und des Parlaments für grundsätzlich möglich erklärt und praktiziert.⁵⁵

Die deutsche Beteiligung an den PRSCs ist an eine transparente und arbeitsorientierte öffentliche Haushaltsführung in den Partnerländern gebunden. Für die Beurteilung des Haushaltswesens schlägt das BMZ vor, sich an den gängigen Weltbank- und IWF-Analysen⁵⁶ zu orientieren. Neben einer zufriedenstellenden Qualität des Haushaltswesens müssen dem Positionspapier zufolge die makroökonomischen Rahmenbedingungen stabil

54 Vgl. BMZ (1999, 12).

55 „Für die deutsche Mitwirkung ist in der Folge seitens des BMZ entschieden worden, dass eine Kofinanzierung (...) als Abweichung von den TZ/FZ-Leitlinien mit Zustimmung der Ressorts und des Parlaments grundsätzlich möglich ist.“ Vgl. BMZ (2001b, 10).

56 Genannt sind PER und CFAA.

sein, um einen deutschen Beitrag zu rechtfertigen. Ferner sind die Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess sowie Rechtssicherheit Voraussetzungen für eine PRSC-Kofinanzierung.

Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Strategiepapiere zur Mitwirkung an PGFs nicht nur im Rahmen der deutschen EZ, sondern selbst bei den bilateralen Gebern, die als ausgesprochene Befürworter der Programmorientierung gelten, relativ allgemein gehalten sind und wenig über spezifische Finanzierungsmodalitäten aussagen. Dies mag einerseits mit dem Bestreben zusammenhängen, eine möglichst weitreichende Flexibilität zu wahren. Andererseits scheint der gegenwärtig verfügbare Erfahrungshintergrund in manchen Fällen zu gering, um differenzierte Vorgaben abzuleiten. Die Leitlinien der EU reichen über die konzeptionellen Ausführungen der anderen Geber hinaus und definieren Regeln für die Prüfung, das Monitoring und die Evaluierung von Budgethilfsvorhaben. Hinsichtlich der Grundprinzipien, Voraussetzungen und der Ziele von Budgethilfe decken sie sich weitgehend mit den Strategien der anderen Geber. Allen gemein ist die Anlehnung an PRSPs und die Forderung einer zufriedenstellenden Entwicklung der öffentlichen Haushaltssysteme. Häufig ist der Reformwille der Partnerregierung und ein Reformklima, das Fortschritte im öffentlichen Budgetmanagement erwarten lässt, mitausschlaggebend für die Finanzierungsentscheidung.

2.6 Die politische Dimension der Vergabe von Budgethilfe

Die Vergabe von Budgethilfe setzt eine zufriedenstellende Verwaltung öffentlicher Finanzen voraus. Aus Sicht der Geber ist dies entscheidend, um die treuhänderischen Risiken gering zu halten, die mit dem Einsatz von Budgethilfe verbunden sind. Neben dem Risiko, dass Fördermittel nicht oder nicht effizient für intendierte Zwecke eingesetzt werden, besteht die Gefahr der Veruntreuung von Gebermitteln. Ausschlaggebend hierfür ist unter anderem eine unsolide Staatsführung. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwiefern ein gutes Regierungs- und Verwaltungshandeln (*good governance*) insgesamt Gegenstand von EU-Budgethilfepfahrungen ist. Da *Good Governance* häufig mit bürgerlichen und

politischen Menschenrechten sowie demokratischen Prinzipien in Bezug gesetzt wird, ist ferner zu überprüfen, ob diese Aspekte in der EU-Budgethilfe berücksichtigt sind. Eine Möglichkeit bieten politische Konditionen, die in die Finanzierungsvorschläge aufgenommen werden.

Politische Konditionalität kann im weitesten Sinne als entwicklungspolitisches Konzept verstanden werden, bei dem die Geber das Volumen und den Einsatz verschiedener EZ-Instrumente von den politischen Rahmenbedingungen in den Partnerländern abhängig machen. Welche politischen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung ideal sind, ist jedoch umstritten, was die teilweise beträchtlichen Unterschiede zwischen den Konzepten politischer Konditionalität erklärt. Zu den häufigsten Zielen und Kriterien politischer Konditionalität gehören die Verwirklichung von Menschenrechten und demokratischen Prinzipien sowie verantwortungsvolles Regierungs- und Verwaltungshandeln.⁵⁷ Die meisten Geberstaaten binden ihre Entwicklungszusammenarbeit an die Einhaltung dieser Kriterien. Eine wichtige Ausnahme bildet die Weltbank, deren Statuten es ihr als multilaterale Organisation verbieten, politisch aktiv zu werden und in die politischen Angelegenheiten der Mitgliedstaaten zu intervenieren. Als Voraussetzung für die Zusammenarbeit legt sie ihr Konzept von *Good Governance* zugrunde, das zwar Rechtsstaatlichkeit, aber weder demokratische Prinzipien noch politische oder bürgerliche Menschenrechte umfasst.

Auch die AKP-EU Beziehungen waren lange Zeit durch politische Neutralität geprägt. Die Verträge Lomé I bis III enthalten keine spezifischen Artikel zu Menschenrechten oder Demokratisierung, obwohl seit Mitte der 70er Jahre praktische Ansätze der Menschenrechtsorientierung in der EU-EZ erkennbar sind. Erst mit Lomé IV wird eine Menschenrechtsklausel in die Partnerschaftsabkommen eingeführt. Sanktionen im Falle der Verletzung von Menschenrechten sind jedoch noch nicht ausdrücklich autorisiert. Dies ändert sich mit dem Cotonou-Abkommen, das eine erhebliche Stärkung der politischen Dimension formuliert. Entscheidend sind Artikel 9 sowie Artikel 96 und 97. Artikel 9 Absatz 2 definiert die Achtung der Menschenrechte, demokratische Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit als

57 Vgl. Stokke (1995, 21 ff); Der Entwicklungshilfesausschuss der OECD definiert ergänzend „partizipative Entwicklung“ als wichtiges Kriterium für politische Rahmenbedingungen. Vgl. Hammel (192).

„wesentliche Elemente“ des Abkommens. Ihre Verletzung ist Gegenstand von Artikel 96, der die Einleitung von Konsultationsverfahren vorsieht. Konsultationen dienen der gründlichen Prüfung der Situation und der Abstimmung von Abhilfemaßnahmen. Sie dauern höchstens 60 Tage. Wird keine Lösung erzielt, können „geeignete Maßnahmen“ getroffen werden, die in einem angemessenen Verhältnis zur Verletzung stehen müssen. Als letztes Mittel greift die Einstellung der Zusammenarbeit. In Fällen besonderer Dringlichkeit besteht nach Artikel 96 die Möglichkeit eines beschleunigten unilateralen Verfahrens. Gutes Regierungs- und Verwaltungshandeln wird in Artikel 9 als „fundamentales Element“ des Vertrags definiert und ist somit nicht Gegenstand von Artikel 96. Nach Artikel 97 können in schweren Fällen von Korruption allerdings ebenfalls Konsultationen aufgenommen und geeignete Maßnahmen beschlossen werden.

Im Rahmen von Artikel 96 und 97 geht die Aufwertung der politischen Dimension im Cotonou-Abkommen mit einer verstärkten politischen Konditionalität einher, was Kritikern zufolge dem Grundgedanken der Partnerschaft widerspricht.⁵⁸ Eine echte Partnerschaft müsse auf einem ausgeglichenen und offenen politischen Dialog basieren, der nicht durch Konditionalitäten reglementiert wird. Der unkonditionierte Dialog ist auch prioritäres Anliegen der AKP-Staaten, die vor allem eine unilaterale Aussetzung der Zusammenarbeit ablehnen.⁵⁹ Um den Forderungen der AKP-Staaten entgegenzukommen, sieht das Abkommen in Artikel 8 einen intensiven und ausgewogenen politischen Dialog vor, der eine regelmäßige Einschätzung der Situation in Bezug auf die „wesentlichen Elemente“ des Abkommens ermöglicht.

Bei Budgethilfeoperationen ist der Dialog mit der Partnerregierung ein wichtiger Bestandteil der Zusammenarbeit. Zu der Bereitschaft, die von der Regierung formulierten Reformprogramme mitzutragen und mitzufinanzieren, gehört ein kontinuierlicher Austausch über Fortschritte und ggf. Anpassungen in der Reformagenda. In den meisten Budgethilfeprogrammen ist der Politikdialog als allgemeine Bedingung der Budgethilfefinanzierung verankert. Allerdings ist hiermit nicht der politische Dialog im Sinne von Artikel 8 des Cotonou-Abkommens gemeint. Politische Aspekte

58 Vgl. Molt (2002, 65).

59 Vgl. Bossuyt u.a. (1999, 9).

werden in der Regel nicht erörtert. *“For the EDF the position is relatively clear: the forum for political issues is the political dialogue defined under Cotonou. This may cover any instrument of cooperation, including budget support. It may well be that budget support should be one of the first instruments to be deployed, but that choice should be made in the context of the political dialogue.”*⁶⁰ Der Politikdialog im Rahmen der Budgethilfe konzentriert sich auf wirtschaftliche Fragen, die für die Verwirklichung der makroökonomischen Reformziele und der Armutsreduzierung relevant sind. Einen wichtigen Platz in diesem Dialog nimmt die transparente und verantwortungsbewusste Verwaltung der bereitgestellten Finanzmittel ein, die Teil einer ordentlichen Staatsführung ist. Dementsprechend werden die wesentlichen Elemente – Menschenrechte, demokratische Grundsätze und Rechtsstaatlichkeit – als allgemeine Bedingungen der Budgethilfe nicht explizit angewandt, wohingegen das fundamentale Element gute Regierungs- und Verwaltungsführung abgedeckt ist. Eine Verletzung der wesentlichen Elemente hat erst dann Auswirkungen auf Budgethilfeoperationen, wenn im Rahmen eines Konsultationsverfahrens Maßnahmen zur Einstellung der Hilfe ergriffen werden.

Neben der Einbindung politischer Konditionalität als allgemeine Bedingung des Finanzierungsvertrages besteht die Möglichkeit, bei der Auswahl der Indikatoren für die Auszahlung der variablen Tranche politische Konditionalitäten anzusetzen. Den Budgethilferichtlinien entsprechend sollen sich diese Indikatoren an das PRSP des gegebenen Landes anlehnen. Sofern möglich sollten sie mit den PRSP-Indikatoren übereinstimmen. Zahlreiche Länder sehen in ihren PRSPs eine Stärkung demokratischer Prinzipien und eine Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen vor.⁶¹ Trotzdem ist die Aufnahme von Indikatoren, die die politische Perspektive der PRSPs abbilden, in den EU-Budgethilfefprojekten unüblich. Eine Neuerung, anhand derer die Diskussion über politische Indikatoren in der variablen Tranche nachgezeichnet werden kann, stellt der Finanzierungsvorschlag für die Budgethilfe in Äthiopien (PRBS II) dar. Auf Drängen einiger Mitgliedstaaten waren in der ersten Fassung des Finanzierungsvorschlages Indikatoren zu den Wahlen und zur Demokratisierung enthalten. Es war vorgesehen, zwei Millionen Euro des Gesamtvolumens von 95

60 Vgl. KOM (2004b, 12).

61 Vgl. bspw. die PRSPs von Madagaskar, Mali, Äthiopien: RoMad (2003, 63 f.), RoMal (2002, 47), FRoE (2002, 48 ff.).

Mio. Euro an die Einhaltung dieser sog. *Governance*-Indikatoren zu binden. In der 377. Sitzung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), in der der Vorschlag verhandelt wurde, konnte die KOM allerdings noch keine endgültige Zielmatrix der Indikatoren vorweisen. Eine Einigung mit der äthiopischen Regierung über die *Governance*-Indikatoren stand noch aus. Daraufhin plädierten einige Mitgliedstaaten dafür, die Endfassung der Indikatorenmatrix abzuwarten und die Verabschiedung von PRBS II auf eine spätere Sitzung zu verschieben. Die KOM folgte dieser Ansicht nicht und sprach sich für eine sofortige Verabschiedung im EEF-Ausschuss aus. Gleichzeitig versicherte sie, sich für die politischen Kriterien, die in Äthiopien eine absolute Neuerung darstellten, einzusetzen und das Finanzierungsabkommen erst nach der Einigung mit der äthiopischen Regierung zu unterzeichnen. Im Ergebnis wurde der Finanzierungsvorschlag noch in derselben Sitzung einstimmig angenommen, obwohl Großbritannien, Schweden und die Niederlande dem Kompromissvorschlag der KOM kritisch gegenüber standen.⁶²

Nach der Verabschiedung im EEF dauerten die Gespräche mit der äthiopischen Regierung an. Parallel entbrannte innerhalb der KOM eine grundsätzliche Diskussion über politische Indikatoren in der variablen Tranche. Kritiker merkten an, dass man den wichtigen Elementen des Cotonou-Abkommens nicht gerecht werde, indem man auf ihre Verletzung mit einer vergleichsweise geringen Reduzierung der bereitgestellten Mittel reagiere. Denn die Bemessung der variablen Tranche erfolgt auf der Grundlage eines Indikatorensets, das verschiedene PRSP-Schwerpunktbereiche abdeckt. Da die Indikatoren zumeist gleich gewichtet werden, ist der Einfluss des einzelnen Indikators auf das Auszahlungsvolumen eingeschränkt. Darüber hinaus wäre die Achtung von demokratischen Prinzipien, Menschenrechten oder Rechtsstaatlichkeit von übergeordneter Bedeutung und könne nicht Gegenstand einer einzelnen Finanzierung sein, sondern müsse als Grundprinzip der Zusammenarbeit im Sinne von Art. 9 gelten. In der KOM setzte sich diese Sichtweise durch und die *Governance*-Indikatoren wurden aus dem PRBS II herausgenommen. Der endgültige Finanzierungsvertrag, der sieben Monate nach seiner Verabschiedung im EEF von den Vertragsparteien unterzeichnet wurde, enthält Indikatoren zu Gesundheit, Bildung, Privatsektorentwicklung, Infrastruktur, Ernährungssicherung und zur Qualität des öffentlichen Haushaltswesens.

62 Vgl. BMZ (2003, 2).

Im Gegensatz zu den wesentlichen Elementen, die nicht als Indikatoren formuliert werden, beziehen sich die Indikatoren der variablen Tranche fast immer auf die Qualität des öffentlichen Haushaltswesens. Damit erhält das fundamentale Element des Cotonou-Abkommens ein über den allgemeinen Politikdialog hinausgehendes Gewicht. Eine schlechte Performance im Bereich öffentliches Budgetmanagement wird im Rahmen des einzelnen Vorhabens sanktioniert, ohne dass das Vorhaben insgesamt in Frage gestellt wird. Erst in besonders schwerwiegenden Fällen von Korruption greift Artikel 97 und die Budgethilfe kann insgesamt ausgesetzt werden.

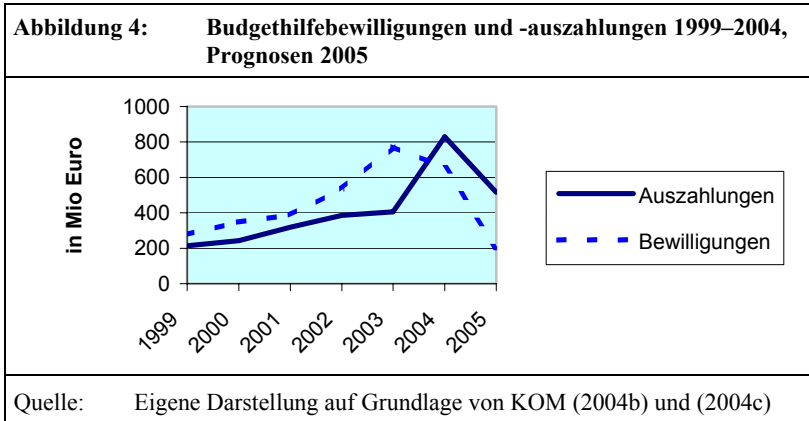
3 Finanzieller und haushaltsmäßiger Umfang

3.1 Volumen und Trends 2000–2005

Der Trend zur Programmorientierung in der EZ der EU lässt sich anhand der steigenden Budgethilfebewilligungen und -auszahlungen nachzeichnen (Abb. 4). Von 2000 bis 2004 haben sich die Bewilligungen für Haushaltsbeihilfen mehr als verdoppelt, und zwar von 348,23 Mio. Euro im Jahr 2000 auf 772,8 Mio. Euro in 2003, wobei für 2004 ein ähnlich hohes Niveau zu erwarten ist. Darüber hinaus hat die KOM ihre Entschlossenheit bekräftigt, das Bewilligungsvolumen bis zum Ende des Jahres 2007 noch zu steigern oder mindestens konstant zu halten.⁶³ Für die Auszahlungen zeichnet sich 2004 ein beträchtlicher Anstieg ab. Während 2003 insgesamt 406,2 Mio. Euro Budgethilfe an AKP-Staaten überwiesen wurden, sind für 2004 Auszahlungen in Höhe von 830 Mio. Euro vorgesehen (vgl. Annex 3 u. 5).⁶⁴

63 2007 läuft der 9. EEF aus. Vgl. KOM (2004b, 4).

64 Die Daten basieren auf den endgültigen Verträgen mit den AKP-Staaten, vgl. KOM (2004b), Annex 1. Die EEF-Mittel werden im Rahmen eines zweistufigen Verfahrens, an dem die KOM und die betreffenden AKP-Staaten beteiligt sind, vergeben. Nach positiver Stellungnahme des EEF-Ausschusses fasst die KOM als Hauptanweisungsbefugte die Finanzierungsbeschlüsse. Anschließend legt sie im Rahmen von Finanzierungsabkommen (*financing agreement*) die Bedingungen für die Durchführung der Beschlüsse durch den nationalen Anweisungsbefugten des jeweiligen Landes fest. Dabei kann es zu leichten Anpassungen der vom EEF gebilligten Volumina kommen. Ferner werden einige Finanzierungsvorschläge erst im Kalenderjahr nach der EEF-Bewilligung von der KOM unterzeichnet. Dies erklärt Abweichungen der vom EEF-bewilligten Budgethilfevolument pro Jahr und den von der KOM herausgegebenen Daten (vgl. Annex 3 und 4 der Studie).



Der sprunghafte Anstieg der Bewilligungen in 2003 und der Auszahlungen in 2004 ist auf das verzögerte Inkrafttreten des 9. EEF zurückzuführen. Im Rahmen der EZ mit den AKP-Staaten ist der EEF das wichtigste Hilfeeinstrument der Gemeinschaft. Jeder EEF wird für einen Zeitraum von rund fünf Jahren geschlossen und richtet sich nach der Laufzeit des Partnerschaftsabkommens. Der 9. EEF, der mit Unterzeichnung des Abkommens von Cotonou aufgelegt wurde, hat eine Mittelausstattung von 13,5 Mrd. Euro für einen Zeitraum von fünf Jahren.⁶⁵ Zur Verfügung stehen diese Mittel allerdings erst seit dem Inkrafttreten des Abkommens am 1. April 2003. In Vorausnahme der Ratifizierung sind 2002 eine Reihe von umfangreichen Budgethilfeprogrammen geplant und vorbereitet worden, die unmittelbar nach der Freigabe der Mittel bewilligt wurden, was die hohen Mittelbindungen in 2003 erklärt.⁶⁶ Mittelfristig strebt die KOM eine Ausweitung der Budgethilfe an. Trotzdem nehmen die prognostizierten Zusagen und Auszahlungen für 2005 ab. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Ergebnisse der Halbzeitprüfungen von Länderprogrammen, die im Jahr 2004 anstehen und auf deren Grundlage eine Modifikation der Ressour-

65 Vgl. KOM (2000d, 2).

66 Um die vorgezogene Durchführung von Teilen des Cotonou-Abkommens bis zu seinem Inkrafttreten zu gewährleisten, hatte die KOM schon 2002 damit begonnen, die Mittel des 8. EEF im Einklang mit der für den 9. EEF vorgesehenen Programmierung zu binden. Auf diese Weise wurden Budgethilfen in Höhe von 732,9 Mio. Euro aus der sich auf 1200 Mio. Euro belaufenden Reserve des 8. EEF gebunden. Vgl. EuRH (2003, 334).

cenallokation möglich ist, abgewartet werden, um größere Vorhaben auf den Weg zu bringen.

Insgesamt sind derzeit ca. 1,5 Mrd. Euro als Budgethilfe gebunden. In 33 AKP-Staaten laufen Budgethilfeprogramme oder werden in Kürze aufgelegt. Die Auszahlung der Mittel ist an die Einhaltung der mit den begünstigten Ländern vereinbarten Bedingungen geknüpft. So konnten 2001 beträchtliche Summen an Benin und Mosambik überwiesen werden. 2002 erhielten Burkina Faso, Sambia und Tansania umfangreiche Zahlungen im Rahmen der Budgethilfeprogramme. Dagegen wurden Zahlungen an Staaten, bei denen die KOM Verzögerungen der Wirtschaftsreformen, einen unzureichenden Einsatz der Regierung für die Armutsbekämpfung oder beträchtliche Schwächen in der öffentlichen Finanzverwaltung festgestellt hat, zeitweise ausgesetzt (Senegal, Malawi, Gabun, Zentralafrikanische Republik).⁶⁷

Viele Budgethilfeempfänger gehören zu der Gruppe von Länder, die als *"good performers"* gelten, wie Tansania, Mosambik oder Burkina Faso. Dennoch schließt die KOM die Vergabe von allgemeiner Budgethilfe auch an solche Länder nicht aus, die eine weniger gute Performance aufweisen oder sich nach einem Konflikt neu ordnen müssen. Ausschlaggebend für die Förderung ist allein die Einhaltung der Förderkriterien, wie sie im Cotonou-Abkommen festgeschrieben sind.⁶⁸ Bislang erfüllen 33 von 77 AKP-Staaten die Förderkriterien und erhalten Budgethilfe.

Neben der allgemeinen Budgethilfe vergibt die KOM sektorbezogene Budgethilfe zur Unterstützung von Sektorprogrammen. Darüber hinaus beteiligt sie sich an Korbfinanzierungen oder unterstützt Sektorprogramme durch projektbezogene Beiträge. Vorläufigen Daten von AIDCO zufolge beläuft sich das Gesamtvolumen der Sektorprogramme im Bildungssektor derzeit auf 117,35 Mio. Euro.⁶⁹ Im Gesundheitssektor werden Sektorprogramme in einem Umfang von 104,0 Mio. Euro gefördert. Hinzu kommen zwei in Vorbereitung befindliche Korbfinanzierungen. Insgesamt werden

67 Vgl. ebd. (2003, 10).

68 Vgl. KOM (2004b, 4).

69 Vgl. KOM (2004c), Annex 2.

22,5 % der Unterstützung in Form von sektoraler Budgethilfe, 38,37 % als Korbfinanzierung und 26,64 % als Projektbeiträge vergeben.⁷⁰

3.2 Budgethilfe und die langsame Durchführung der EEF

Im Rahmen der Debatte um eine höhere Effizienz und Qualität der europäischen Außenhilfe kritisieren zahlreiche Beobachter die langsame Durchführung des EEF, die sich in geringen Mittelbindungen einerseits und einem schleppenden Mittelabfluss andererseits niederschlägt.⁷¹ Spätestens seit November 2002, als Kommissar Nielson seine Besorgnis über 11 Mrd. Euro ungenutzte EEF Ressourcen öffentlich zum Ausdruck brachte,⁷² wird dem Durchführungsrhythmus des EEF auch innerhalb der KOM erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet. Zur Beschleunigung des Mittelabflusses sind verschiedene Maßnahmen ergriffen worden, zu denen die stärkere Nutzung von Instrumenten der raschen Auszahlung, d.h. von Budgethilfen und nichtprogrammierbaren Hilfen, zählt. Dies könnte entscheidend dazu beitragen, dass der 8. und 9. EEF nicht dieselbe übertrieben lange Durchführungsdauer haben werden wie die vorhergehenden EEF.

Der Europäische Rechnungshof (EuRH) hat in seinen Jahresberichten zum Haushalt wiederholt die lange Durchführungszeit des EEF festgestellt.⁷³ Tabelle 1 gibt die Ausführung des 6., 7. und 8. EEF zum 31. Dezember 2000, 2001 und 2002 wieder. Die drei noch in Durchführung befindlichen EEF traten im Haushaltsjahr 2000 in ihr fünfzehntes bzw. zehntes und drittes Durchführungsjahr ein. Ende 2000 waren 39,0 % der Mittel des achten EEF, 98 % des 7. und 99 % des 6. EEF gebunden. Aus dem Gesamtvolumen der Fonds von 31,3 Mrd. Euro standen zusammen noch 6,1 Mrd. Euro für neue Bewilligungen zur Verfügung. Dieser Betrag konnte im Jahresverlauf 2001 auf 4,6 Mrd. Euro reduziert werden. Ende 2002

70 Für ein Programm (Volumen 10,2 Mio. Euro) werden keine Angaben zur Finanzierungsmodalität gemacht.

71 Vgl. Mackie / Frederiksen / Rossini (2004, 5).

72 Vgl. Eröffnungsansprache des Kommissars auf der afrikanisch-europäischen Ministerkonferenz in Ouagadougou am 28. November 2002. Im Januar und April 2003 kritisierte Kommissar Nielson die lange Durchführung des EEF vor der Parlamentarischen Versammlung und dem Entwicklungsausschuss des Europäischen Parlaments. Vgl. http://europa.eu.int/comm/commissioners/nielson/speeches/speeches/_en.htm.

73 Vgl. EuRH (2000, 2001b).

Tabelle 1: Ausführung des 6., 7. und 8. EFF, 2000–2003 in Mio. Euro		
	Gebundener, noch zu zahlender Betrag	Verfügbare Mittel
Stand Ende 2000		
6.EEF	360,0	333,0
7.EEF	2255,1	854,0
8.EEF	6367,8	4960,7
Gesamtbetrag	8982,9	6147,3
Durchführungsrate	27,40 %	18,80 %
Stand Ende 2001		
6.EEF	295,3	347,2
7.EEF	1896,4	700,6
8.EEF	6277,5	3596,7
Gesamtbetrag	8469,2	4644,5
Durchführungsrate	25,80 %	14,20 %
Stand Ende 2002		
6.EEF	249,6	344,4
7.EEF	1696,3	583,0
8.EEF	6438,9	1991,8
Gesamtbetrag	8384,8	2919,2
Durchführungsrate	25,50 %	8,90 %
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten des EuRH		

betragen die für Neuzusagen verwendbaren Mittel noch 2,9 Mrd. Euro. Der für neue Bewilligungen verfügbare Saldo belief sich damit auf 9 % der Mittelausstattung insgesamt gegenüber 14 % Ende 2001 und 19 % Ende 2000.

Deutlich wird der langsame Durchführungsrhythmus des EEF auch auf der Ebene der Zahlungen. Der Umfang der zum Jahresende noch abzuwickelnden Mittelbindungen belief sich am 31. Dezember 2000 auf knapp 9,0 Mrd. Euro. Die Mittel werden in der Regel für mehrjährige Projekte

gebunden, die entsprechend der Fortschritte in der Programmdurchführung in Tranchen abgewickelt werden oder erst anlaufen müssen.⁷⁴ Auch wenn es somit normal ist, dass die nichtausgezahlten Mittelbindungen relativ hoch liegen, blieben die Zahlungen hinter den Zielvorgaben zurück. Vergleicht man etwa die Ausführung des Haushaltsplans im Jahr 2001 mit dem von der KOM Ende 2000 veranschlagten Kassenmittelbedarf, zeigt sich, dass die Zahlungen nur 80 % des veranschlagten Volumens ausmachten. Das Jahr 2002 war durch eine weitere Verlangsamung im Mittelabfluss gekennzeichnet, was teilweise auf die anhaltenden Unruhen in einer Reihe von AKP-Staaten zurückzuführen ist. Ende 2002 beliefen sich die noch nicht ausgezahlten bewilligten Mittel auf 8,4 Mrd. Euro. Dem standen Auszahlungen von 1,9 Mrd. Euro gegenüber.

Die KOM unterscheidet zwischen den normalen noch abzuwickelnden Mitteln, die in mehrjährigen Projekten gebunden sind oder Neuzusagen abbilden, und den problematischen nichtausgezahlten Mittelbindungen. Als problematisch werden Mittelbindungen dann bezeichnet, wenn in den vergangenen zwei Jahren keine Mittelbewegung für das Projekt stattgefunden hat oder die Mittel bereits vor fünf Jahren bewilligt wurden. Von den 8,4 Mrd. der noch ausstehenden Zahlungen gingen am 31. Dezember 2002 14,4 % auf problematische Mittelbindungen zurück. Diese oft als „ruhend“ bezeichneten Mittel können nur sehr schwer für ein anderes als das ursprüngliche Projekt verwendet werden.⁷⁵

Zum Jahresende 2002 blieben somit insgesamt 11,3 Mrd. Euro aus dem EEF ungenutzt, wovon etwa drei Viertel auf noch nicht ausgezahlte bereits bewilligte Mittel entfielen und ein Viertel für neue Bewilligungen zur Verfügung stand. Die noch verfügbaren Mittel wurden mit dem Inkrafttreten des Cotonou-Abkommens am 1. April 2003 auf den 9. EEF übertragen. Seither dürfen keine Mittelbindungen zu Lasten des 6., 7. und 8. EEF mehr getätigt werden.⁷⁶ Im Haushaltsjahr 2003 hat die KOM neue Mittelbin-

74 Nach Aussagen der KOM entsprechen die nichtausgezahlten Mittelbindungen dem Durchschnitt in den EU-Mitgliedsstaaten oder liegen sogar proportional niedriger. Vgl. KOM (2003b, 6).

75 Vgl. KOM (2003b, 6). Abweichend von der Definition der KOM bezeichnet der EuRH Mittelbindungen dann als „ruhend“, wenn während der letzten 18 Monate keine Mittelbewegungen stattgefunden haben. Vgl. EuRH (2003, 332).

76 Bis zur Ratifizierung des Cotonou-Abkommens erfolgte die Ausführung des 6., 7. und 8. EEF parallel. Zwar haben auch diese Fonds grundsätzlich eine fünfjährige Laufzeit.

dungen in Höhe von 3,7 Mio. Euro vorgenommen und Auszahlungen in Höhe von 2,2 Mio. getätigt.⁷⁷ Ende 2003 belief sich der Saldo der noch nicht bewilligten Mittel aus dem 9. EEF (einschließlich der Restmittel des 6., 7. und 8. EEF) auf 11,9 Mrd. Euro. Demgegenüber waren 9,7 Mrd. Euro bereits bewilligt, aber noch nicht ausgezahlt.⁷⁸

Die langsame Durchführung des EEF hat zum Teil politische Ursachen, wie die Verringerung oder sogar Aussetzung der Hilfe aufgrund von Unruhen in den Partnerländern (Togo, Sudan, Demokratische Republik Kongo, Burundi, Ruanda, Madagaskar, Kenia usw.). Andererseits gibt es strukturelle Ursachen, wie die mangelnde Absorptionsfähigkeit der Verwaltungen in den Partnerländern, die trotz der aus dem EEF und von anderen Geldgebern gewährten Hilfe fortbesteht. Eine weitere Ursache ist die Verwaltung der Hilfe durch die KOM, die gekennzeichnet ist durch eine große Streuung der Hilfen, trotz der Bildung von Schwerpunktbereichen, die Schwerfälligkeit der Durchführungsverfahren (Aufträge, Zahlungen) und die unzulängliche Vorbereitung der Projekte.⁷⁹

Zur Steigerung des Mittelabflusses und der Effektivität des EEF wurden im Rahmen der Reform der Außenhilfe, die von der KOM im Haushaltsjahr 2000 beschlossen wurde, folgende Maßnahmen ergriffen:

- Allmählicher Übergang zu makroökonomischer Budgethilfe.
- Verbesserung der Qualität der Projektvorbereitung durch ein neues Konzept der Mittelzuweisung (gleitende Programmierung), das eine Modifikation der Ressourcenallokation auch unter Leistungsgesichtspunkten ermöglicht.
- Halbzeit- und Endüberprüfung der länderspezifischen Kooperationsstrategie.
- Steigerung der Effizienz der Verwaltungsabläufe durch Dekonzentration.

Die Mittel, mit denen diese EEF ausgestattet sind, bleiben jedoch ohne Zeitbegrenzung verwendbar, bis die KOM entscheidet, dass die Ausführung der Fonds praktisch abgeschlossen ist und die Restmittel auf einen späteren Fonds überträgt. Vgl. EuRH (2000, 208).

77 Vgl. KOM (2004a, 10).

78 Vgl. EuRH (2004, 439).

79 Vgl. EuRH (2001b, 425).

- Vereinfachung der Vergabeverfahren durch öffentliche Aufträge.
- Institutionelle Stärkung in den AKP-Staaten.

Außer bei den Instrumenten der raschen Auszahlung werden die Maßnahmen ihre volle Wirkung auf den EEF erst mittelfristig entfalten.⁸⁰ Dagegen konnte die KOM über die stärkere Nutzung des Instruments makroökonomische Budgethilfe eine deutliche Steigerung sowohl der Mittelbindungen als auch der Auszahlungen erreichen. Auf dieses Instrument entfielen 23 % der im Jahr 2002 getroffenen Beschlüsse gegenüber 14 % im Jahr 2001 und 12 % im Jahr 2000.⁸¹ Die in Form von Budgethilfe geleisteten Auszahlungen machten Ende 2002 20 % der Gesamtauszahlungen gegenüber 15 % in 2001 aus. Wie die KOM bekräftigt, wurden im Haushaltsjahr 2003 sowohl bei den Mittelbindungen als auch bei den Auszahlungen die besten Ergebnisse des EEF seit Beginn der Kooperationsabkommen mit den AKP-Staaten verzeichnet. Hierzu trugen die Haushaltsbeihilfen mit einem Bewilligungsvolumen von 807,6 Mio. Euro bei.⁸²

Der allmähliche Übergang zur Budgethilfe wirkt sich ohne Zweifel positiv auf die Durchführungsdauer des EEF aus. Budgethilfen werden explizit als Instrument der schnellen Zahlung eingesetzt und tragen im Vergleich zum bislang praktizierten System der Projektfinanzierung zu einem schnelleren Mittelabfluss bei. Trotzdem dürfen Budgethilfen nicht als bloße Vehikel zur Beschleunigung des Mittelabflusses missverstanden werden. Vielmehr sind sie ein wichtiger Baustein in der neuen entwicklungspolitischen Strategie der KOM und spiegeln das Bemühen um eine höhere Wirksamkeit der EZ wider.

80 Vgl. EuRH (2003, 336).

81 In seinem Bericht zum EEF aus dem Jahr 2003 mahnt der EuRH fehlende Angaben zum Durchführungsstand der direkten Haushaltszuschüsse an. Die Haushaltszuschüsse ließen sich in der EEF-Rechnung nicht eindeutig ermitteln, da sie aus verschiedenen Finanzinstrumenten stammten. Dies erklärt auch die von den KOM-Angaben abweichenden Daten im Rechnungshofbericht, der bspw. den Umfang der im Jahr 2002 für Haushaltsbeihilfen getroffenen Beschlüsse auf 404,3 Mio. Euro beziffert, wohingegen die KOM ein Volumen von 535,6 Mio. Euro nennt (vgl. Annex 4). Der Rechnungshof empfiehlt, Maßnahmen zu treffen, damit die Finanzausweise künftig präzise Angaben zum Umfang der Hilfe enthalten. Vgl. EuRH (2003, 335 u. 339).

82 Vgl. EuRH (2004, 439). Die KOM beziffert das Bewilligungsvolumen der allgemeinen Budgethilfen in 2003 auf 772,8 Mio. Euro, vgl. Fußnote 77.

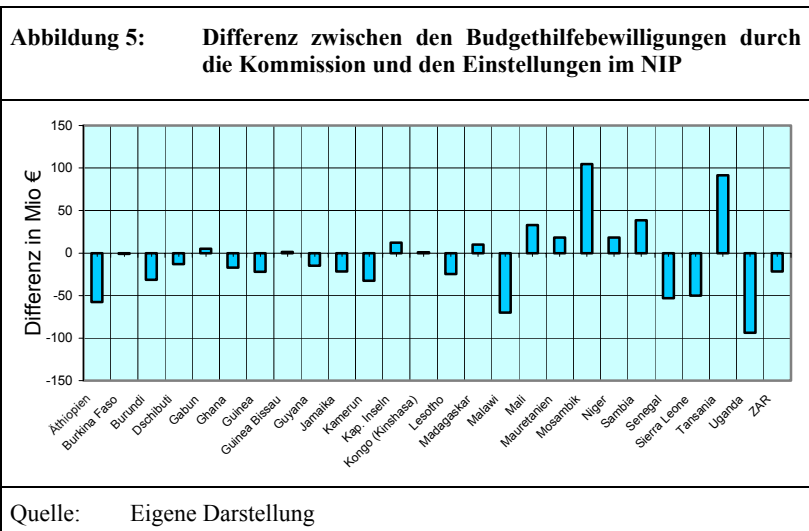
Ob die Budgethilfen auf Länderebene in ein umfassendes Programm eingebunden sind oder ad hoc für solche Länder bereitgestellt werden, bei denen die Mittelbindung und -auszahlung hinter den Erwartungen zurückfällt, wird anhand der Länderstrategiepapiere (LSP) deutlich. Die LSPs, die auf Beschluss des Rates für alle AKP-Staaten erstellt werden müssen, legen das Arbeitsprogramm fest, das für einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren die Bereiche der Kooperation definiert, die für die Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen formuliert und erste Hinweise für die Ressourcenallokation gibt. In den LSPs sind durchschnittlich 21,4 % der programmierbaren Mittel für Budgethilfen vorgesehen. Weitere wichtige Bereiche der Zusammenarbeit sind der Transportsektor, auf den 30,7 % der Mittel entfallen sowie der Gesundheits- und Bildungsbereich (10,7 %) und der Bereich ländliche Entwicklung (8 %).⁸³

Ein Vergleich der für Budgethilfe programmierten und bis Ende 2003 bewilligten Mittel zeigt, dass in fast allen Ländern, für die der EEF Budgethilfen bewilligt hat, eine Unterstützung durch Haushaltsbeihilfen in den entsprechenden Länderstrategiepapieren vorgesehen war. Einzige Ausnahme bildet das kapverdische LSP, das keinen Verweis auf die später bewilligte Haushaltsbeihilfe enthält. Größere Abweichungen bestehen allerdings hinsichtlich der programmierten und bewilligten Volumen für Budgethilfe (Abb. 5). Da die meisten LSPs bis 2007 gelten, können allerdings keine abschließenden Aussagen zur Übereinstimmung von Planung und Ausführung getroffen werden. Darüber hinaus dürfen im Rahmen der gleitenden Programmierung Veränderungen der LSPs vorgenommen werden. Auf der Grundlage der Halbzeitevaluierungen (*mid term reviews*), die 2004 für alle AKP-Staaten stattfanden, ist eine Modifikation der Ressourcenallokation sowohl innerhalb des Länderprogramms als auch zwischen den AKP-Staaten möglich.⁸⁴ Für die Überprüfung werden nicht nur Bedarfskriterien herangezogen, sondern auch Kriterien, die die Leistung der

83 Die Mittelausstattung des 9. EEF verteilt sich im Wesentlichen auf programmierbare Hilfe der A-Allokation (makroökonomische Budgethilfe, Sektorprogramme und Entwicklungshilfeprojekte) und auf die nicht programmierbare Hilfe der B-Allokation (Nothilfe, Hilfe für den Schuldenabbau und zur Abfederung von Exporteinbrüchen). Die angegebenen Zahlen beziehen sich auf 61 von 76 LSPs, die im März 2002 ausgewertet wurden. Vgl. KOM (2002a).

84 Vgl. KOM (2003a, 3).

Partnerregierung bemessen.⁸⁵ Diese Performance-Kriterien beziehen sich einerseits auf die Implementierung der nationalen Richtprogramme durch das Empfängerland und andererseits auf die Fortschritte in den Schwerpunktsektoren und bei der makroökonomischen Stabilisierung. Bewilligungen, die über den ursprünglich programmierten Betrag hinausgehen, deuten in diesem System eher auf eine gute Leistung des Empfängerlandes denn auf Probleme bei der Programmabwicklung hin. Ende 2003 waren die für Budgethilfe vorgesehenen Beträge in Ghana, Mosambik und Sambia vollständig bewilligt. Um eine Unterbrechung der Haushaltszuschüsse zugunsten dieser Länder, die zur Ausschöpfung der Mittel in der Lage sind, zu vermeiden, wurden im Rahmen der jeweiligen Halbzeitevaluierungen weitere Haushaltsbeihilfen in die Planung aufgenommen.⁸⁶



85 Vgl. DG DEV (2000, 9). Die Ressourcenallokation unter der gleitenden Programmierung wird in der Sekundärliteratur auch als *performace-based allocation system* oder als *performance-based partnership* beschrieben. Vgl. z.B. Santiso (2002, 120).

86 Für Mosambik empfiehlt die MTR eine Aufstockung der A-Allokation (aus dem Budgethilfen finanziert werden) um 205,25 Mio. Euro. Für Sambia ist eine Aufstockung von 80 Mio. Euro und für Tansania von 55,2 Mio. Euro vorgesehen.

Damit die schnellere Durchführung des EEF aufgrund steigender Budgethilfen nicht zu Lasten der Qualität der EU-Außenhilfe geht, müssen die Förderkriterien auf Seiten der Partnerländer erfüllt sein und im Verlauf der gleitenden Programmierung kontinuierlich überprüft werden. Alle Initiativen für mehr Haushaltsbeihilfen setzen eine zufriedenstellende Qualität der öffentlichen Finanzverwaltungs- und Kontrollverfahren in den betreffenden AKP-Staaten voraus. Es liegt in der Verantwortung der KOM, die Erfüllung sämtlicher Vorgaben streng zu überwachen. Das ist insbesondere notwendig, da die Verfahren der geteilten EEF-Verwaltung bei Budgethilfen zugunsten der Anwendung nationaler Verfahren der AKP-Staaten aufgegeben werden. Welche Maßnahmen die KOM zur Überprüfung der nationalen Verfahren ergreift und wie sie die Budgethilfen konkret ausgestaltet, wird im Folgenden näher erläutert.

4 Programmkonzeption und -durchführung: Zentrale Charakteristika der EU-Budgethilfeprogramme

Die im März 2002 verabschiedeten Leitlinien zur Budgethilfe legen die zentralen Elemente der EU-Budgethilfeoperationen fest. Sie fassen die seit 2000 sukzessive eingeführten Reformen der Haushaltsbeihilfen, die in mehreren Orientierungsdokumenten von der KOM und dem Rat angenommen wurden, zusammen. Ziel der folgenden Kapitel ist, zentrale Charakteristika des Budgethilfekonzpts herauszuarbeiten und zu überprüfen, inwieweit sie bei der Erstellung der Finanzierungsvorschläge zur Budgethilfe (*financing proposals*) angewandt wurden.

Von Januar 2000 bis Dezember 2003 verabschiedete der EEF-Ausschuss 50 Finanzierungsvorschläge für makroökonomische Budgethilfe. Bei den vorgeschlagenen Programmen handelt es sich überwiegend um Budgethilfe zur Unterstützung makroökonomischer Reformen (47). Nur drei Finanzierungsvorschläge sind aufgrund von kurzfristigen Schwierigkeiten in den begünstigten Ländern erstellt und als Nothilfe vergeben worden. In der vorliegenden Studie werden alle Finanzierungsvorschläge, die im betreffenden Zeitraum verabschiedet wurden und ein Volumen von 15 Mio. Euro übersteigen, ausgewertet.⁸⁷

87 Aufgrund der fehlenden Dokumentation konnten das Programm PARPAS V (Niger) und PABS 4 (Uganda) nicht ausgewertet werden.

Es handelt sich um 30 Programme für 18 Länder (Tabelle 2), von denen zehn im Jahr 2000, jeweils sechs in den Jahren 2001 und 2002 und acht Programme im Jahr 2003 verabschiedet wurden. Insgesamt wurden 1,7 Mio. Euro bewilligt, das höchste Bewilligungsvolumen entfällt mit 168 Mio. Euro auf Mosambik (PRBS II).

Tabelle 2: Im Rahmen der Studie untersuchte Programme			
EEF-Sitzung	Empfänger-land	Programmtitel	Bewilligungsvolumen in Mio. €
364	Äthiopien	SAS II BIS Strukturanpassung / Structural Adjustment Support	25,7
368		Poverty Reduction Budget Support PRBS I	44,0
377		Poverty Reduction Budgetary Support PRBS II	95,0
358	Benin	Programme d'appui aux réformes économiques PARE 2001	18,8
379		Appui budgétaire conjoint pour la réduction de la pauvreté (2003–2005)	55,0
358	Burkina Faso	Appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté ABRP	23,5
370		Appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté	125,0
373	Burundi	ADARE 2003 Programme Allegement de la Dette et Appui aux Reformes Economiques	22,6
365	Ghana	Poverty Redction Budgetary Support PRBS 2001	17,2
354	Guinea Bissau	Programa de Apoio às Reformas Economicas (PARE I)	21,7
360	Jamaika	Support to Economic Reform Programme II (SERP II)	21,7
373		Support to Economic Reform Programme III (SERP III)	30,0
358	Kamerun	Budgethilfe für den Kampf gegen die Armut	19,5
356	Kenia	Poverty Reduction Budgetary Support PRBS I	35,0

EEF-Sitzung	Empfänger-land	Programmtitel	Bewilligungsvolumen in Mio. €
359	Lesotho	Poverty Reduction Budgetary Support Programme (PRBSP) 2001/2002	18,5
365	Mali	Programme d'appui budgétaire au cadre stratégique de lutte contre la pauvreté	25,8
379		Programme pluriannuel d'appui budgétaire au cadre stratégique de lutte contre la pauvreté	132,9
359	Mauretanien	Programme d'appui budgétaire à la réduction de la pauvreté PAS IV	18,3
358	Mozambique	Poverty Reduction Budget Support I (PRBS I)	65,7
372		Poverty Reduction Budget Support II (PRBS II) 2002–2005	168,0
376	Niger	Programme pluriannuel d'appui à la réduction de la Pauvreté (PPARP) 2003–2005	90,0
358	Ruanda	Programm für Strukturanpassungshilfe SAP II	59,6
378		Programme pluriannuel d'appui à la réduction de la Pauvreté 2003–2005 (PPARP)	50,0
353	Sambia	Structural Adjustment ans SYSMIN Support Programme (SAF V / SYSMIN)	109,6
379		Poverty Reduction Budget Support Programme 2004–2006 (PRBS 01)	117,0
360	Tansania	Poverty Reduction Budget Support for FY 01/02 (PRBS 01)	76,1
376		Poverty Reduction Budget Support Programme 2003–2006 (PRBS 02)	114,0
358	Tschad	PRBS 01–02	37,1
378		Programme d'appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté et la croissance	50,0
358	ZAR	Hilfsprogramm für die Strukturanpassung 2001/2001	22,0
Quelle: Eigene Darstellung			

Bislang ist erst in wenigen AKP-Staaten mehr als ein Budgethilfeprogramm nach dem neuen Budgethilfekzept verabschiedet worden. Die richtliniengemäße Durchführung der Programme kann jedoch erst nach mehreren Jahren der Umsetzung abschließend bewertet werden. Gleiches gilt für die erwarteten Effekte, etwa im Hinblick auf die Erhöhung der

ownership beim Partner, die Stärkung der öffentlichen Haushaltssysteme etc. Erste Erfahrungen bei der Programmdurchführung fließen anhand von zwei Länderbeispielen (Äthiopien, Mosambik) in die Analyse mit ein.

4.1 Finanzierungsmodalitäten und Design der EU-Budgethilfeprogramme

4.1.1 Direkte, zweckungebundene Budgethilfe: Genese, Begründung und Risiken

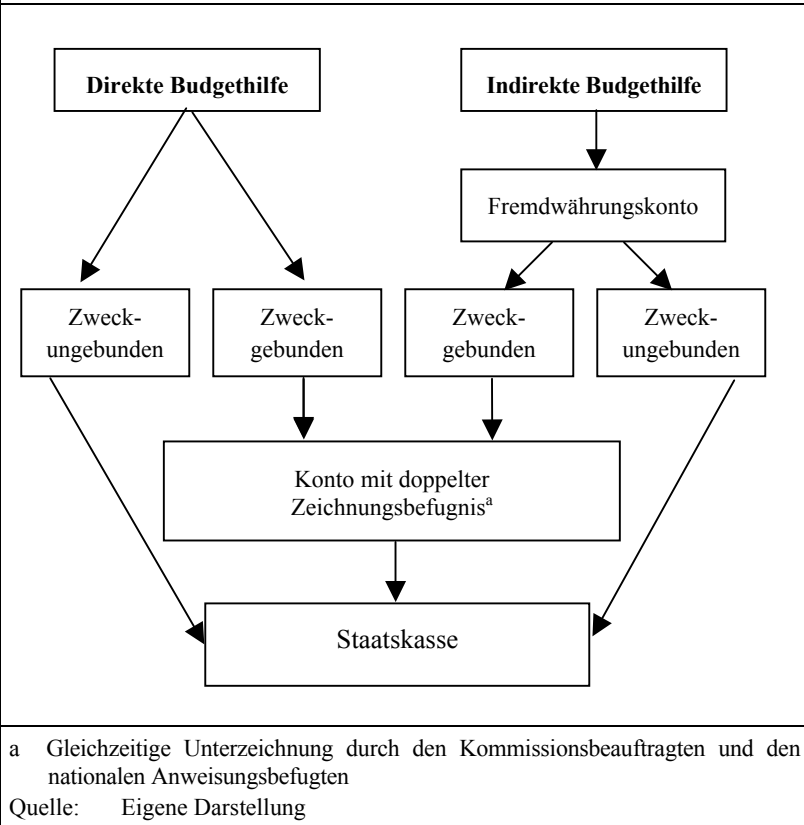
Historisch gesehen ist die Budgethilfe der KOM mit dem Konzept der „Gegenwertmittel“ verknüpft. Gegenwertmittel sind Einnahmen, die bei der Finanziellen Zusammenarbeit in der Währung des Empfängerlandes entstehen, etwa durch den Verkauf von Importen oder Importlizenzen an Inländer. Im Rahmen des 7. EEF wurde die Strukturanpassung in den Partnerländern in Form von allgemeinen Importprogrammen oder Sektorimportprogrammen unterstützt. Bei diesen in Devisen ausgezahlten Programmen entstanden Gegenwertmittel, die zur Finanzierung von Haushaltsausgaben genutzt wurden. Die Verwendung der Devisen musste durch Einfuhrpapiere belegt werden, doch die Importeure beglichen ihre Rechnungen in einheimischer Währung, was über die Einrichtung von Gegenwertfonds in Landeswährung abgewickelt wurde.⁸⁸ Die Bereitstellung von Mitteln, die zuerst über ein Fremdwährungskonto laufen, bevor sie in das nationale Budget einfließen, wird als indirekte Budgethilfe bezeichnet (Abb. 6).

Mit der Überarbeitung von Lomé IV in Mauritius wurde die Möglichkeit geschaffen, Ländern mit vollständig konvertierbaren und frei transferierbaren Währungen direkte Budgethilfe zu gewähren.⁸⁹ Für die bereitgestellten Devisen müssen bei dieser Form der Hilfe keine Einfuhrpapiere mehr vorgelegt werden. Die Mittel werden direkt in die nationalen Haushalte integriert und weitergeleitet.

88 Die aus dem EEF gewährten Mittel werden zunächst in Euro auf ein vom Partnerland zumeist bei der Zentralbank eingerichtetes Konto überwiesen. Anschließend wird der Gegenwert dieser Mittel in Landeswährung auf ein bei derselben Bank eröffnetes Konto überwiesen.

89 Vgl. Artikel 224 der überarbeiteten Fassung von Lomé IV.

Abbildung 6: Direkte und indirekte Budgethilfe



Der Übergang von der indirekten zur direkten Budgethilfe erfolgte im Einklang mit den Empfehlungen von IWF und Weltbank und führte dazu, dass ein Großteil der Strukturanpassungshilfen des 8. EEF in Form von direkten Haushaltsbeihilfen zugewiesen wurde. Mit den zusätzlichen Haushaltsmitteln sollten insbesondere die als vorrangig eingestuften sozialen Sektoren, wie der Gesundheits- und der Bildungssektor, gefördert werden. Dies erschien notwendig, da Strukturanpassungsprogramme in der Regel eine Neudimensionierung der öffentlichen Ausgaben beinhalteten,

die zulasten der sozialen Dienstleistungen für ärmere Bevölkerungsschichten gingen.⁹⁰

Um die Verwendung der Haushaltsmittel zugunsten der sozialen Sektoren zu gewährleisten, legte die KOM eine Zweckbindung der Ausgaben fest. Bei den von 1991 bis 1998 durchgeführten Strukturanpassungshilfen waren 35 % der Mittel für den Bereich Gesundheit und 30 % für Bildung gebunden. Weitere Bereiche, denen eine gewisse Priorität eingeräumt wurde, waren die Straßeninstandhaltung, für die 8 % der Mittel zugewiesen wurden, sowie die Dezentralisierung der Verwaltung (3 %) und die ländliche Entwicklung (3 %). Den laufenden Ausgaben (61 %) wurde gegenüber den Investitionsausgaben (29 %) oder dem Schuldenabbau (10 %) Priorität beigemessen.⁹¹

In vielen Partnerländern wurden durch die Haushaltsbeihilfen der KOM die gesamten laufenden Kosten des Gesundheits- oder Bildungsbereichs (ohne Löhne und Gehälter) abgedeckt, was insgesamt ein zufriedenstellendes Niveau der Haushaltsausführung gestattete. Ohne die Hilfe wäre der Grad der Haushaltsausführung sehr niedrig gewesen, wie beispielsweise in Malawi, wo die KOM für 98 % der Verwaltungsausgaben des Gesundheitsministeriums aufkam.⁹²

Dennoch muss die Effizienz der Zweckbindung in Frage gestellt werden. Zum einen standen bei der Auswahl der zweckgebundenen Mittel nicht immer die angestrebten Auswirkungen in den sozialen Sektoren im Vordergrund. In manchen Fällen dienten die Haushaltsbeihilfen vorrangig der raschen Mittelbereitstellung zugunsten der betreffenden Haushalte, während in anderen Fällen der Wunsch ausschlaggebend war, dass der spätere administrative und buchhalterische Nachweis über die Mittelverwendung nicht zu schwierig sein sollte. Die Verwendungskontrolle beschränkte sich zuweilen darauf, nachträglich einen formalen Nachweis für die Ausgaben zu erbringen, ohne dass ein direkter Zusammenhang zur Versorgung der ärmeren Bevölkerungsschichten mit sozialen Dienstleistungen hergestellt

90 Vgl. EuRH (2001a, 5).

91 Diese Durchschnittswerte beziehen sich auf 96 % der im Zeitraum 1991 bis 1997 im Rahmen des 7. EEF finanzierten Beträge, sowie auf 23 Programme, für welche 1998 Mittel des 8. EEF bereitgestellt wurden. Vgl. KOM (2000c, 10).

92 Vgl. Groupement 2AC Associés Audit et Conseil - Transtec - Deloitte & Touche Spain (2000, 22).

wurde.⁹³ Zum anderen war die Zweckbindung häufig an schwerfällige kommissionsinterne Verwaltungsverfahren gekoppelt, was sich eher kontraproduktiv auf die Ausführung des Haushaltsplans auswirkte. So kam es bspw. zu Verzögerungen bei der Ausgabenausführung, weil die vorgeschriebenen Kontrollmodalitäten zu langwierig waren oder Missverständnisse hinsichtlich der Logik der Haushaltsunterstützung bestanden.

Ungeachtet dieser technischen Defizite geriet das Konzept der Zweckbindung in den Fokus der Kritik, weil es die Gesamtsituation im öffentlichen Haushaltswesen ausblendet. Wegen der Fungibilität aller öffentlichen Haushaltsmittel kann eine zweckdienliche und ordnungsgemäße Verwendung der Beihilfen jedoch nur im Rahmen des Gesamthaushalts überprüft werden. Darüber hinaus hat die Auswahl und Finanzierung einzelner förderfähiger Ausgaben keine nachhaltigen Auswirkungen auf die Qualität des öffentlichen Budgetmanagements in den betreffenden Ländern. Die Weltbank legt seit 1996 bei Strukturanpassungsdarlehen mehr Gewicht auf die Überwachung der Haushaltsführung insgesamt, als auf die Überwachung der genauen Verwendung der von ihr gewährten Beihilfen. Obwohl die KOM schon seit dem 7. EEF umfangreiche Haushaltshilfen gewährte, führte sie erst 1998 ganzheitliche Bewertungen der Haushaltssysteme in den AKP-Staaten ein. Die Mehrzahl der Überprüfungen beschränkten sich in den folgenden Jahren aber weiterhin darauf, förderfähige Ausgaben in Höhe der Gemeinschaftshilfe zu überprüfen.

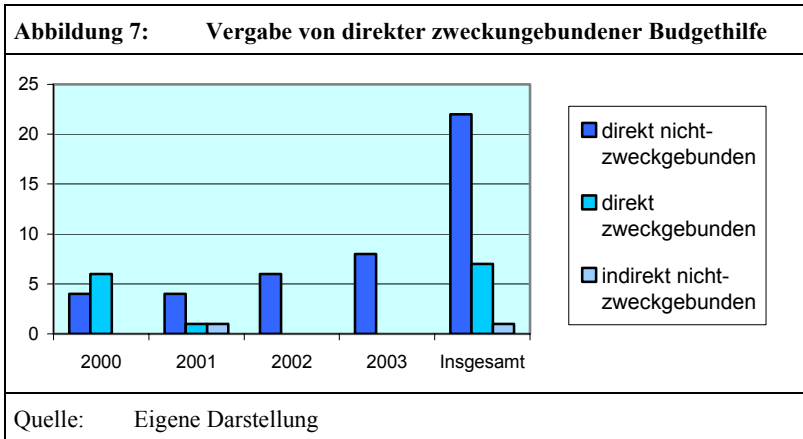
Ab 2000 gab die KOM die Zweckbindung der Ausgaben zugunsten einer weniger detaillierten Zuweisung der Mittel bei Ländern mit zufriedenstellender Finanzverwaltung schrittweise auf.⁹⁴ Seitdem werden die Mittel auf ein Konto des Empfängerlandes überwiesen, für das keine Zeichnungsbefugnis der KOM erforderlich ist.⁹⁵ Eine Zweckbindung wird nur für diejenigen Länder aufrechterhalten, die beträchtliche Schwierigkeiten bei der Ausführung des Haushaltsplans und bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen haben. Von den untersuchten Budgethilfeprogrammen sehen 23

93 Vgl. EuRH (2001a, 257).

94 Vgl. KOM (2000c, 22).

95 Zweckgebundene Mittel werden auf ein vom Empfängerland zumeist bei der Zentralbank eingerichtetes Konto mit doppelter Zeichnungsbefugnis überwiesen. Kontotransaktionen sind an die gleichzeitige Unterzeichnung durch den Kommissionsbeauftragten und den nationalen Anweisungsbefugten gebunden.

eine zweckungebundene Bereitstellung der Mittel vor. 29 Programme leiten die Haushaltsbeihilfen direkt an den Haushalt der Empfängerstaaten weiter (Abb. 7).



Der Übergang zur direkten und zweckungebundenen Budgethilfe ist mit der Forderung verbunden, von der Partnerregierung am Dialog über wesentliche strategische Fragen der Armutsreduzierung beteiligt zu werden. Da die bereitgestellten Mittel in das Gesamtbudget einfließen, hat der Budgethilfegeber einen legitimen Anspruch darauf, die armutsorientierte Haushaltsplanung und -ausführung zu überwachen und ggf. zu beeinflussen. In vielen Finanzierungsvorschlägen wird auf die Bedeutung eines Politikdialoges, der sowohl die Ausgabenprioritäten der Regierung als auch die für die Umsetzung notwendigen Maßnahmen und Verfahren zum Gegenstand hat, verwiesen. Über die Hälfte der Programme legt einen zufriedenstellenden Politikdialog mit der Empfängerregierung als explizite Bedingung für die Programmdurchführung fest.

Erste Erfahrungen belegen, dass zweckungebundene Budgethilfen den Politikdialog zwischen der KOM und den Empfängerregierungen fördern. Ein Beispiel für die sukzessive Aufwertung des Politikdialoges im Rahmen der Gewährung von Budgethilfe ist Äthiopien. Hier waren die ersten zwei Prüfungsmissionen einer Gruppe von Budgethilfegebern (Kasten 1), der die KOM angehört, von eher schleppenden Verhandlungen und einer mangelnden Diskussionsbereitschaft seitens der äthiopischen Regierung geprägt. Erst während der letzten Mission im September 2004 ist die Zu-

rückhaltung aufgebrochen, und es zeichnet sich eine deutliche Verbesserung des politischen Dialoges ab. Insbesondere die KOM und die bilateralen Geber sehen in der Vergabe von Budgethilfe ein Instrument, um mit der äthiopischen Regierung in einen Dialog über kritische Fragen bspw. im Haushaltsbereich zu treten. Bislang stand diese Möglichkeit nur der Weltbank und dem IWF offen.

Kasten 1: Budgethilfegeber in Mosambik und Äthiopien

<p>Sowohl in Mosambik als auch in Äthiopien ist die EU Teil einer Gruppe von Budgethilfegebern, die die Vergabe von Budgethilfe nach koordinierten und harmonisierten Verfahren gestalten will, und das Engagement der EU muss im Rahmen der Gesamtperformance der Gebergruppe bewertet werden.</p>

<p>Mosambik erhält seit mehreren Jahren von verschiedenen multi- und bilateralen Gebern Budgethilfe. Durch die Gründung des <i>Joint Donor Programms</i> (JDP) im Jahr 2000 wurde ein Forum für die Geberkoordinierung geschaffen, dem bis zum Jahr 2004 15 Institutionen beigetreten sind. Im April 2004 verabschiedeten die Gruppe der 15 (G15) und die mosambikanische Regierung ein <i>Memorandum of Understanding</i> (MoU), mit dem die Geberkoordinierung weiter formalisiert wird und das detaillierte Vorgaben zur Durchführung von Budgethilfeprogrammen enthält. Die Gebergruppe stellte 2002 insgesamt 156 Mio. US \$ und 2003 160 Mio. US \$ Budgethilfe zur Verfügung. 2004 werden die Geber voraussichtlich 287 Mio. US \$ (inkl. 120 Mio. PRSC) Budgethilfe auszahlen. Das Volumen des derzeit laufenden Budgethilfeprogramms der EU (PRBS II) beträgt 168 Mio. Euro für einen Zeitraum von drei Jahren. Im Jahr 2004 hat die Europäische Kommission 51,16 Mio. Euro Budgethilfe an Mosambik überwiesen.</p>
--

<p>In Äthiopien ist Budgethilfe im Gegensatz zu anderen AKP-Staaten ein relativ junges Instrument. Gleiches gilt für die Gruppe von Budgethilfegebern (<i>Donor Budget Support Group</i>, DBS), die sich erst 2003 konstituiert hat und noch nicht auf einem institutionalisierten Referenzrahmen wie dem MoU basiert. Der DBS gehören acht Institutionen an (Afrikanische Entwicklungsbank, CIDA, DCI, DFID, EU, SIDA, Weltbank, KfW), die im Haushaltsjahr 03/04 voraussichtlich 232,34 Mio. US \$ sowie 04/05 366,34 Mio. US \$ zur Verfügung stellen werden. Das Budgethilfeprogramm der EU (PRBS II) hat ein Volumen von 95 Mio. Euro für drei Jahre.</p>
--

Quelle: Eigene Darstellung

Während Budgethilfe in Äthiopien ein relativ neues Instrument ist, erhalten andere AKP-Staaten seit etwa vier Jahren umfangreiche Budgethilfen, und es besteht ein umfassender und intensiver Politikdialog zwischen Gebern und Regierung. In Mosambik beraten Regierung und Budgethilfegeber regelmäßig über die Leistungen und Fortschritte bei der Umsetzung des PRSP. Die Diskussionskultur zwischen Gebern und Regierung ist offen und produktiv. Insbesondere existiert die Bereitschaft zu einem gezielten haushaltspolitischen Dialog. Ebenso ist es in Uganda gelungen, den Dialog mit der Regierung auf übergreifende Fragen der Armutszureduzierung und PRSP-Implementierung zu konzentrieren, anstatt ausschließlich die Effizienz einzelner Geberinterventionen zu betrachten.⁹⁶

Im Kontext nicht zweckgebundener Budgethilfe hängt die wirtschaftliche Verwendung der EEF-Mittel von der Qualität der öffentlichen Finanzverwaltungs- und Kontrollverfahren in den Partnerländern ab. Für die gewährten Haushaltsbeihilfen gelten dieselben Verfahren wie für die öffentlichen Ausgaben der Empfängerländer, d.h. sie unterliegen denselben internen Kontrollen und damit auch denselben Risiken wie die aus nationalen Finanzmitteln bestrittenen Ausgaben. Seit 2000 haben zahlreiche AKP-Staaten damit begonnen, umfangreiche Reformprogramme zur Stärkung ihrer öffentlichen Finanzverwaltung einzuleiten. Dabei handelt es sich um einen komplexen und langfristigen Prozess, in dessen Anfangsphase Abstriche im Hinblick auf eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsbeihilfen nicht ausgeschlossen werden können. Es liegt in der Verantwortung der KOM, diese Risiken nach und nach zu verringern, indem sie die tatsächliche Durchführung von Reformen fördert.⁹⁷

Die effiziente Unterstützung umfassender Budgetreformen setzen ein Zusammenwirken der KOM mit den anderen Budgethilfegebern und nationalen Kontrollbehörden voraus. In vielen älteren Finanzierungsvorschlägen ist die Rolle der einzelnen Beteiligten noch nicht hinreichend präzisiert und koordiniert. Auch ist unklar, welche Instrumente die KOM einsetzen will, um die öffentliche Haushaltsführung und die Reformfortschritte in den Partnerländern zu beurteilen. Im Zuge des Übergangs zu zweckungebundenen Budgethilfen sind erhebliche Anstrengungen unternommen

96 Vgl. ODI / OPM (2002, 28).

97 Vgl. EuRH (2001a, 16).

worden, die Maßnahmen im Bereich der Ausgabenkontrolle genauer zu definieren und sich stärker mit den Gebern abzustimmen, wie in den neueren Finanzierungsvorschlägen deutlich wird (vgl. Kap. 4.4).

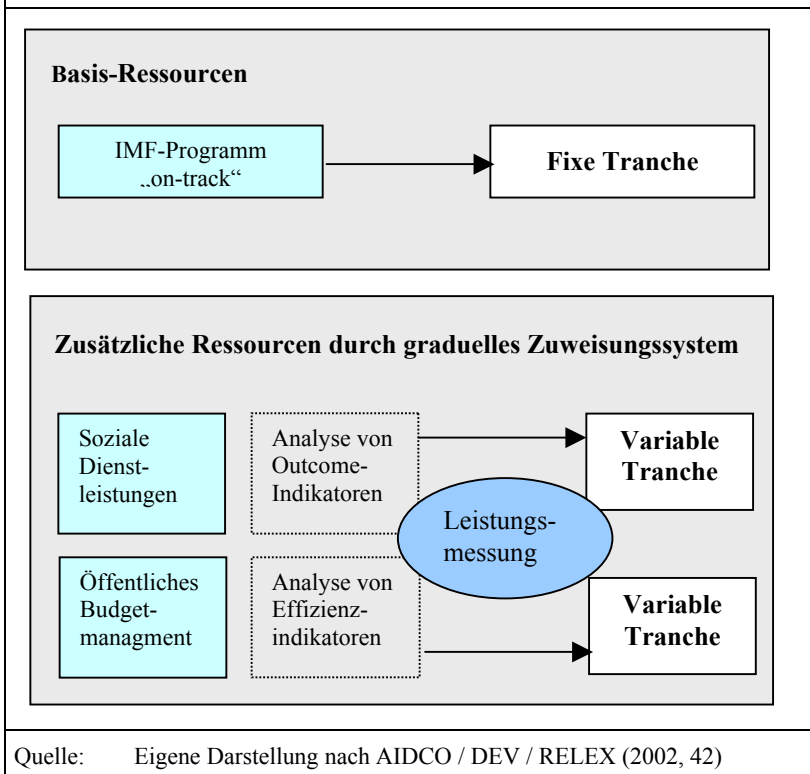
4.1.2 Zeithorizont und Aufbau der Programme

Für die Budgethilfeprogramme der KOM ist eine mehrjährige Laufzeit festgelegt. Soweit möglich, sollte es sich um dreijährige Programme handeln, die an den Zeitrahmen der PRS und der BWI-Programme angepasst sind (PRSC und PRGF). Der Anspruch, mit den PRS die strategischen Prioritäten für alle wesentlichen Politikfelder zu definieren und die Allokation der mittelfristig verfügbaren Mittel gemäß dieser Prioritäten sicherzustellen, verlangt von den Empfängerländern eine vorausschauende und realistische Haushaltsplanung. Mehrjährige Geberprogramme machen die Hilfe vorhersehbarer und tragen dazu bei, dass die Partner ihren finanzpolitischen Handlungsspielraum künftiger Jahre frühzeitig einschätzen und finanzpolitischen Fehlentwicklungen rechtzeitig entgegenwirken können.

In der KOM ist eine deutliche Tendenz zu längerfristigen Programmen erkennbar. Während die im Jahr 2001 bewilligten Budgethilfen eine einjährige Laufzeit haben, ist für alle Budgethilfen aus dem Jahr 2003 eine dreijährige Laufzeit vorgesehen. Die Auszahlung der Budgethilfe soll in mehreren Tranchen erfolgen, wobei zwischen fixen und variablen Tranchen unterschieden wird. In der Regel soll eine fixe und eine variable Auszahlung pro Jahr durchgeführt werden (Abb. 8).

Fixe Tranchen bilden den Grundstock der europäischen Haushaltsbeihilfen. Sie sind darauf ausgerichtet, das wirtschaftliche und finanzielle Gleichgewicht in den betreffenden Ländern im Rahmen der Koordinierung mit dem IWF zu verbessern. In der Regel ist die Auszahlung der fixen Tranche an die Durchführung eines mit dem IWF abgestimmten makroökonomischen Programms gebunden. Es wird entweder der volle, ursprünglich vorgesehene Betrag ausgezahlt oder die Auszahlung wird ausgesetzt. Eine Reduzierung der fixen Tranche, etwa aufgrund von Schwierigkeiten bei der Umsetzung der makroökonomischen Strategie, ist nicht vorgesehen.

Abbildung 8: Aufbau der EU-Budgethilfeprogramme



Quelle: Eigene Darstellung nach AIDCO / DEV / RELEX (2002, 42)

Bei der variablen Tranche steht der Beitrag der Budgethilfe zugunsten der als vorrangig definierten Sektoren im Vordergrund. Hierunter fällt der Bildungs- und Gesundheitssektor sowie die öffentliche Finanzverwaltung. Die Auszahlung der variablen Tranche ist an Ergebnisindikatoren geknüpft, die mit der Empfängerregierung abgestimmt sind. Werden die vereinbarten Ziele nicht vollständig erreicht, hat das eine entsprechende Reduzierung der Tranche zur Folge.⁹⁸ (vgl. Kap. 4.3) Obwohl die variable Tranche nicht direkt an die Umsetzung des makroökonomischen Programms gebunden ist, wird von einer Auszahlung abgesehen, wenn der

98 Der Anteil der variablen Tranche, der endgültig nicht ausgeschüttet wird, fließt in AKP-Staaten dem nationalen Programmrahmen (NIP) zu.

IWF die makroökonomischen Fortschritte als unzureichend bewertet und seine Hilfe aussetzt.

Die von 2000–2003 verabschiedeten Budgethilfeprogramme unterscheiden mehrheitlich zwischen fixer und variabler Tranche. Über 70 % der Finanzierungsvorschläge sehen eine oder mehrere variable Tranchen für die Auszahlung der Mittel vor. Insgesamt ist ein deutlicher Trend zur Einführung variabler Tranchen erkennbar und 2003 wenden erstmals alle Finanzierungsvorschläge, die in dem betreffenden Jahr vom EEF verabschiedet wurden, variable Tranchen zur Auszahlung der Haushaltsbeihilfen an.

Obwohl in den Richtlinien keine Anweisungen zur Aufteilung des Gesamtvolumens auf fixe und variable Tranchen gemacht werden, kristallisiert sich eine 50 % Verteilung auf beide Tranchentypen heraus (Abb. 9). Viele Programme, wie z.B. für Benin, Burkina Faso, Tansania und Mosambik, stellen für das erste Jahr einen verhältnismäßig geringen Betrag als variable Tranche ein und erhöhen diesen in den Folgejahren zulasten der fixen Tranche. Nur in wenigen Finanzierungsvorschlägen ist die Verteilung der Mittel auf die Tranchentypen begründet. Eine Ausnahme bildet der Finanzierungsvorschlag zu Tansania. Aus der Gesamtheit der Programme sticht die Haushaltsbeihilfe an Sambia heraus, die zu über 90 % als variable Tranche abgewickelt wird.⁹⁹ Grund hierfür sind Zweifel der KOM an der Bereitschaft der sambischen Regierung, die Reformen in den sozialen Sektoren wirklich umzusetzen. Über die hohen Volumina, die an die Einhaltung der Leistungsindikatoren gebunden sind, soll die Regierung auf die Verbesserung der Dienstleistungen zugunsten der ärmeren Bevölkerung verpflichtet werden.

Neben der fixen und variablen Tranche werden durchschnittlich 5–10 % des Gesamtvolumens der Budgethilfeprogramme für Technische Hilfe eingestellt. Die TZ-Mittel werden vorrangig zur Unterstützung folgender Aktivitäten eingesetzt:¹⁰⁰

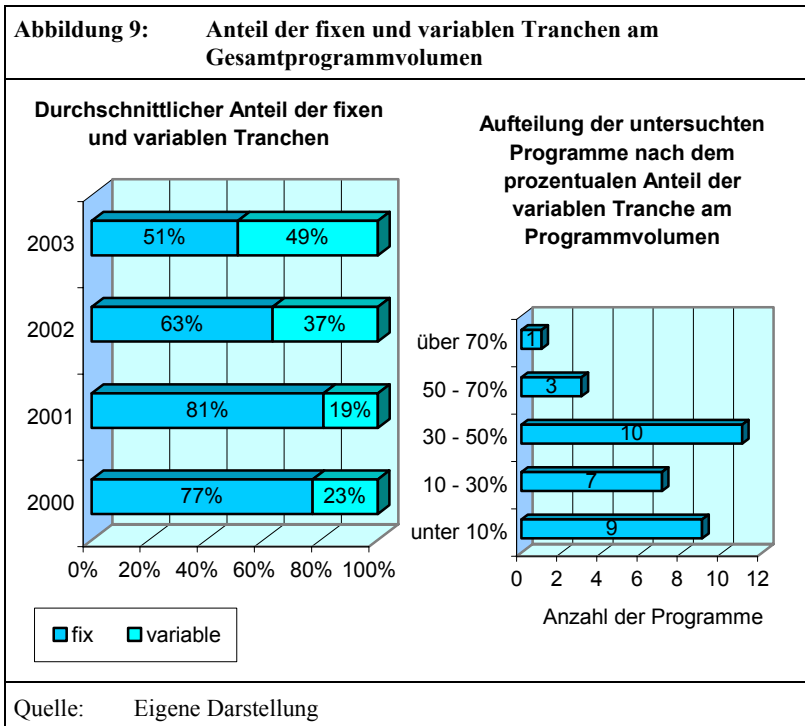
- Monitoring von Sektorpolitiken und PRSPs,
- Monitoring der Budgetausführung,

99 Das Gesamtvolumen des Programms beträgt 117 Mio. Euro, wobei 7 Mio. für TZ, 10 Mio. Euro als fixe Tranche und 100 Mio. Euro als variable Tranche abgewickelt werden.

100 Vgl. KOM (2004b, 15).

- Aufbau von Kapazitäten im Bereich der Budgetplanung und der internen und externen Kontrolle (bspw. Stärkung der Rechnungshöfe, der parlamentarischen Kontrolle),
- Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung,
- Durchführung spezifischer Studien.

Für die sektorale Budgethilfe der KOM ist keine einheitliche Programmstruktur vorgegeben. Die Unterstützung erfolgt im Rahmen eines SWAP oder einer Sektorpolitik, und die Höhe bzw. Anzahl der Tranchen leitet sich aus der jährlichen bzw. mittelfristigen Sektorfinanzplanung ab. Dabei werden leistungsbezogene variable Tranchen gegenüber fixen Einstellungen bevorzugt.



4.2 Die Einbettung der EU-Budgethilfe in den PRS-Prozess

Die makroökonomische Budgethilfe der EU zielt darauf ab, die PRSs der Partnerländer durch die Beiträge zu den nationalen Budgets zu unterstützen. Alle Finanzierungsvorschläge für Länder, die zum Bewilligungszeitpunkt bereits ein PRSP verabschiedet hatten, gehen auf das PRSP ein und definieren die PRSP-Umsetzung als zentrales Programmziel.

Im Rahmen des PRS-Prozesses formulieren die Partnerregierungen strategische Prioritäten, die in Sektorpolitiken und -programme übersetzt und über den öffentlichen Haushalt implementiert werden müssen. Dabei bestehen die Aufgaben der Geber darin, die Partner im Zuge der Budgetformulierung und des Budgetvollzugs dabei zu begleiten, das Ziel der Armutsreduzierung in realistische und effektive Programme zu überführen und ihre EZ-Beiträge auf diese Programme abzustimmen. Ob sich die EU-Budgethilfeprogramme in die nationalen PRSs einordnen (*alignment*), hängt neben der inhaltlichen Kohärenz mit den PRSPs von der Einbettung in den nationalen PRSP- und Haushaltsprozess ab.

Um die inhaltliche Übereinstimmung der Budgethilfeprogramme mit den PRSPs zu garantieren, müssen die Auflagen, die für die Auszahlung der Hilfen herangezogen werden, auf Zielvorgaben beruhen, die von den nationalen Entscheidungsträgern im Rahmen der Armutsreduktionsstrategie formuliert werden. Von außen erstellte und auferlegte Politikmatrizen sind in der Vergangenheit selten umgesetzt worden. Daher ist es für die KOM ein wichtiges Anliegen *“to draw its variable tranche indicators and targets from the PRSPs and associated Annual Reviews”*¹⁰¹ (vgl. Kap. 4.3.3). Eine Ausnahme bilden Auflagen, die das öffentliche Haushaltswesens betreffen. Die meisten PRSPs behandeln das öffentliche Budgetmanagement nur am Rande und bieten keine ausreichende Grundlage, um Schwächen und Fortschritte in diesem für die Budgethilfe zentralen Bereich zu überwachen.

Die Einbettung der Budgethilfe in den PRSP- und Haushaltsprozess sollen die Partner entlasten und zu einer Verringerung der Transaktionskosten führen. Übermäßige Belastungen der Kapazitäten in den Partnerländern können insbesondere dann vermieden werden, wenn das Monitoring der

101 KOM (2004c, 6).

EZ-Beiträge auf den nationalen Systemen beruht, mit deren Hilfe die Implementierung der PRSs nachgehalten wird. Die Umsetzung der PRSs wird in der Regel durch jährliche Fortschrittskontrollen (*annual progress reviews – APR*) dokumentiert und überprüft. Von den 42 Ländern, die über ein endgültiges PRSP verfügen, haben 23 bereits eine oder mehrere APRs durchgeführt, wobei der durchschnittliche Abstand zwischen den einzelnen APRs etwa 14 Monate beträgt.¹⁰² Die KOM spricht sich dafür aus, von den Ergebnissen des PRSP-Monitorings Gebrauch zu machen. *“Joint Budget Support processes should be constructed to base their review of implementation on the country’s domestic review of progress, which would normally be its Annual Review of PRSP.”*¹⁰³ Allerdings befinden sich die PRSP-Monitoring-Systeme in den meisten Ländern noch in der Aufbauphase. Empfängerregierungen und Geber sehen sich mit Schwierigkeiten bei der Erhebung und Aufbereitung von aussagekräftigen Sektoraten sowie bei der Bewertung von staatlichen Beiträgen zu den angestrebten Wachstumszielen konfrontiert. Ebenso ist es bislang erst in wenigen Ländern gelungen, Parlamente und Zivilgesellschaft in die Diskussion über die Leistungen und Erfolge bei der Umsetzung der PRSs einzubeziehen und die APRs als nationales Kontrollinstrument für die Performance der Regierung zu etablieren (*accountability*).¹⁰⁴ Für das Monitoring der EU-Budgethilfeprogramme geben die meisten Finanzierungsvorschläge an, die jährlichen Fortschrittskontrollen nutzen zu wollen. Darüber hinaus ist ein großer Teil des Betrages, der in den Budgethilfeprogrammen als TZ ausgewiesen ist, für die Weiterentwicklung der PRSP-Monitoring-Systeme sowie für die Unterstützung der APRs vorgesehen.

Eine Nutzung der in nationaler Verantwortung durchgeführten APRs entlastet nicht nur die Kapazitäten der Partner, sondern hat weitreichende Implikationen für den Haushaltsprozess. Liegen die Ergebnisse der Fortschrittsberichte rechtzeitig vor, können Anpassungen der Politiken bei Zielabweichungen oder unvorhergesehenen Entwicklungen in die Budgetplanung des nächsten Haushaltsjahres übersetzt werden. Geber, die die Auszahlung der Hilfe von dem APR abhängig machen, haben dann die Möglichkeit, der Regierung noch vor der Budgetaufstellung das genaue

102 IDA (2004, 10 f.).

103 KOM (2004c, 7).

104 Vgl. ODI (2004, 15 f.).

Volumen ihres Beitrags für das kommende Haushaltsjahr mitzuteilen und die Mittel zu Beginn des Haushaltsjahres auszuschütten. Dies erhöht die Vorhersehbarkeit der Hilfe (*predictability*) und versetzt die Partner in die Lage, die tatsächlichen im entsprechenden Haushaltsjahr zur Verfügung stehenden Finanzmittel realistischer einzuschätzen. Ein Beispiel für eine gelungene Einbettung der Geberbeiträge und der EU-Budgethilfe in den nationalen PRSP- und Haushaltskalender ist Mosambik (Kasten 2).

**Kasten 2: Einbindung der Budgethilfe in den PRSP-Prozess:
Beispiel Mosambik**

In Mosambik stellen die Ergebnisse der APRs die Grundlage für die Bereitstellung der Budgethilfe durch die G15 dar. Dabei orientiert sich der zeitliche Ablauf der Gebermissionen an dem nationalen Prozess der Haushaltsplanung. Parallel zum APR findet jeweils im Frühjahr die *Annual Review* der Gruppe von Budgethilfegebern statt, die dazu dient, Fortschritte und Zielabweichungen in den PRSP-Schwerpunktbereichen im Jahr n-1 zu bewerten und auf dieser Grundlage die vorgesehenen Bewilligungen für das folgende Jahr n+1 anzugeben. Auf Basis der Steuerschätzung und Projektionen anderer Einnahmen (insbesondere Gebermittel und Neuverschuldung) erstellt das Finanzministerium etwa im April einen Haushaltsentwurf für das im folgenden Januar beginnende Haushaltsjahr und teilt diesen per Aufstellungsgrundschriften den Sektorministerien mit. Daraufhin erstellen die Sektorministerien ihre Voranschläge und leiten sie an das Finanzministerium weiter. Nach der Verhandlung und Abstimmung der Voranschläge auf Ministeriebene führt das Finanzministerium die abgestimmten Einzelvoranschläge zum Gesamthaushaltsplan zusammen, der im September vom Kabinett verabschiedet und dem Parlament vorgelegt wird. Im dem *Memorandum of Understanding* (MoU) verpflichten sich die Geber, die im Frühjahr vorgesehenen Bewilligungen bis zum 31. August, d.h. bevor das Budget dem Parlament vorgelegt wird, endgültig zu bestätigen. Jeweils im September führen die Budgethilfegeber und die Regierung eine *Mid Year Review* durch, in der Indikatoren und Politikmaßnahmen festgelegt werden, die im Jahr n+1 als Grundlage für die Ergebnissicherung des Jahres n+2 und damit für die Budgethilfevergabe in n+3 dienen. Auch das Budgethilfeprogramm der EU (PRBS II) fügt sich nahtlos in den mosambikanischen Haushaltskalender ein. Die Auszahlung der fixen und variablen Tranche ist jeweils für März des laufenden Haushaltsjahres vorgesehen. Zum gleichen Zeitpunkt ist die Bemessung der Tranchen für das kommende Jahr vorgesehen. Allerdings hatte die Delegation im Jahr 2004 Schwierigkeiten, die Höhe der variablen Tranche für 2005 vor der Aufstellung des Haushaltsplans zu berechnen. Dies lag jedoch in erster Linie an fehlenden Daten, die für die Kalkulation der Tranche notwendig sind und die von der Regierung nicht rechtzeitig bereitgestellt wurden, und nicht an der Konstruktion der Tranche an sich.

Quelle: Eigene Darstellung

In vielen Partnerländern bleibt jedoch sowohl die Übersetzung der PRSs in die nationalen Budgets, als auch die Einbettung der Geberbeiträge in den PRSP- und Haushaltskalender trotz deutlicher Fortschritte unter den Erwartungen. Zwar konzentrieren sich die meisten PRSPs auf die armutsorientierte Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben insbesondere zugunsten der sozialen Sektoren, doch aufgrund der sehr globalen strategischen Prioritätensetzung und der rudimentär entwickelten Kostenschätzung (*costing*) ist der praktische Nutzen der PRSPs für den Haushaltsprozess gering.¹⁰⁵ Häufig finden APRs zu spät statt, um eine Überführung der Ergebnisse in den nächsten Haushalt zu gewährleisten. Darüber hinaus verfügen nur wenige Länder über eine mittelfristige Finanzplanung, die insbesondere bei der Übersetzung von langfristigen sektorübergreifenden Strategien wie den PRSs von zentraler Bedeutung ist.¹⁰⁶ Die Schwierigkeiten, aus den PRSPs detaillierte Haushaltsplanungen abzuleiten, sind nicht zuletzt der Grund dafür, dass nur knapp die Hälfte der untersuchten Finanzierungsvorschläge den prozentualen Anteil der Hilfe am Budget beziffern. Bei den früheren Strukturanpassungshilfen zur Stützung der Zahlungsbilanzen standen der Umfang der Finanzierungslücke und der sich daraus ergebende Bedarf an externer Finanzierung im Fokus der Debatte. Die makroökonomischen Daten zur Bemessung des Finanzierungsbedarfs lagen vor. Dagegen ist die Ermittlung des externen Finanzierungsbedarfs, der für die Umsetzung der PRSs notwendig ist, problematisch, solange keine entsprechenden Budgetplanungen vorliegen, und Angaben zum Anteil der Hilfe am Budget haben eine relativ geringe Aussagekraft.

Im Hinblick auf die Einbettung der Geberbeiträge in den PRSP- und Haushaltskalender stellt eine Studie der *Strategic Partnership of Africa* (SPA), die 18 Länder Subsahara-Afrikas untersucht, erhebliche Defizite

105 IMF (2004, 8).

106 Ein wichtiges Instrument im Rahmen der mittelfristigen Ausgabenplanung sind die *Medium Term Expenditure Frameworks* (MTEF), die bislang erst in einigen Ländern vorliegen bzw. umgesetzt werden. Vgl. Holmes / Evans (2003). Sie dienen dazu, den Prozess der Haushaltsplanung an den politisch-strategischen Prioritäten auszurichten und die Allokation der mittelfristig verfügbaren Mittel gemäß dieser Prioritäten sicherzustellen. Das MTEF-Konzept besteht aus drei Säulen: einer mittelfristigen Schätzung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel, einer mittelfristigen Kostenschätzung für die Sektorprogramme und dem politisch-administrativen Entscheidungsprozess, der die verfügbaren und benötigten Ressourcen aufeinander abstimmt. Vgl. Le Houerou / Taliancio (2002, 2 ff.); Leiderer (2004, 9 ff.).

fest.¹⁰⁷ Selbst in den Ländern, in denen der PRSP-Zyklus auf den nationalen Haushaltskalender abgestimmt ist, fällt es den Gebern schwer, ihre Beiträge in nationale Verfahrensabläufe einzuordnen. Die KOM ist in fast allen AKP-Staaten Teil einer Gruppe von Budgethilfgebern, die die Vergabe der Hilfe nach koordinierten Verfahren gestalten will. Eine Abstimmung auf die nationalen Kalender ist nach den bisherigen Erfahrungen vor allem dann problematisch, wenn eine enge Koordinierung mit der Weltbank besteht und die Gebergruppe ihre Missionen an den PRSC-Vorverhandlungen (*appraisal*) ausrichtet. Inkongruenzen zwischen den Gebermissionen und -entscheidungen und dem nationalen PRSP- und Haushaltskalender fallen bspw. in Äthiopien auf, wo die Gebergruppe sich erst vor kurzem konstituiert hat und sich an den Verfahren der Weltbank orientiert (Kasten 3).

Einige Geber kritisieren, dass das Konzept der variablen Tranche die Vorhersehbarkeit der EU-Budgethilfe unterläuft. Dieser Vorwurf ist nicht berechtigt, da die Bemessung der variablen Tranche für das Haushaltsjahr $n+1$ idealtypisch in Jahr n erfolgt, so dass die Partnerregierung noch vor Beginn des Haushaltsjahres über den auszuschüttenden Betrag informiert wird. Ist dies nicht der Fall, liegt das in der Regel an der mangelnden Einbettung des Programms in den Haushaltskalender wie z.B. in Äthiopien und nicht an der Einführung einer variablen Tranche an sich.

Zusammenfassend hat die KOM mit den Budgethilferichtlinien die notwendigen Weichen für eine Einbettung der EU-Budgethilfe in die PRS der Partnerländer gestellt. Defizite bei der Umsetzung der KOM-Vorgaben lassen sich sowohl auf Schwächen der Partnerländer, etwa in Bezug auf die Qualität des PRSP-Monitorings, zurückführen als auch auf Schwierigkeiten der KOM, die nationalen Kalender ungeachtet eigener zeitlicher Vorgaben zu nutzen. Dabei gilt die mangelnde Abstimmung auf den PRSP- und Haushaltskalender in der Regel für alle Beiträge der Gebergruppen, denen die KOM angehört. Oft gelingt es erst nach mehreren Haushaltszyklen, die Budgethilfe optimal in nationale Verfahrensabläufe einzuordnen. Grundsätzlich besteht eine hohe Bereitschaft der KOM, den eingeschlagenen Pfad weiter zu verfolgen und sich an den nationalen Kalendern zu orientieren.

107 Vgl. SPA (2004).

Kasten 3: Einbindung der Budgethilfe in den äthiopischen Haushaltskalender

In Äthiopien bildet die PRSP-Matrix zwar die Grundlage für die Bewertung von Fortschritten in den PRSP-Schwerpunktbereichen und für die Vergabe von Budgethilfe, doch die Auszahlung der Haushaltsbeihilfen ist nur unzureichend in den äthiopischen Haushaltskalender eingebettet. Obwohl die APRs jeweils für das Jahresende vorgesehen sind, fand im September 2004 eine *Joint Donor Mission* statt, die an die Vorverhandlung des zweiten PRSC gekoppelt war. Sie diente erstens der „Status-quo-Erhebung“ und zweitens der Fortschreibung der PRSP-Matrix und attestierte der Regierung insgesamt eine gute Performance. Da die Bewertung der bislang erzielten Fortschritte auch das primäre Ziel der APR ist, die im Dezember durchgeführt wurde, mussten statistische Daten innerhalb weniger Monate zweimal aufbereitet werden. Aufbauend auf den Ergebnissen der APRs legen die Europäische Kommission und die Mehrheit der bilateralen Geber voraussichtlich im Januar 2005 ihren Beitrag zum äthiopischen Budget für das laufende Haushaltsjahr fest bzw. bestätigen die in der ursprünglichen Planung angesetzten Beträge. Damit fließt ein Großteil der Budgethilfe erst gegen Ende des Haushaltsjahres (Juli 2005) in das Budget ein. Darüber hinaus wird die äthiopische Regierung über den endgültigen Budgethilfeumfang nicht vor der Haushaltsaufstellung, sondern im laufenden Haushaltsjahr informiert. Dies hat insbesondere dann Auswirkungen, wenn Geber ein diskontinuierliches Zuweisungssystem anwenden. Während die bilateralen Geber aufgrund der insgesamt zufriedenstellenden Performance voraussichtlich die ursprünglich angesetzten Beträge an die äthiopische Regierung ausschütten, zeichnet sich eine Reduzierung der variablen Tranche der EU um ca. 1/3 ab.

Quelle: Eigene Darstellung

4.3 Reform der Konditionalität

Im Rahmen des neuen Budgethilfekonzpts hat die KOM eine umfassende Reform ihrer Auflagenpraxis vorgenommen. Seit 2000 bindet sie die Hilfe nicht wie bisher an die Durchführung von Politikmaßnahmen, sondern an Ergebnisse. Der Ursprung der neuen Auflagenpraxis liegt in der Enttäuschung über die mangelnden Erfolge der Strukturanpassungshilfen bei der Armutsbekämpfung. Dabei rührten die Zweifel an der Wirksamkeit der Instrumente vor allem von der traditionellen Konditionalität her, die mit den Strukturanpassungsprogrammen verbunden war.

- Erstens waren die Konditionalitäten häufig zu detailliert. Gepaart mit mangelnder Koordinierung zwischen den einzelnen Gebern wurden im Ergebnis oft inkohärente und wenig glaubhafte Konditionalitäten formuliert, die von den Empfängerländern eher als notwendiges Übel denn als nützliche Reformstrategie angesehen wurden.¹⁰⁸
- Zweitens führte der Mittelabflussdruck zu einem hohen Maß an Nachsicht seitens der Geber, was die Glaubwürdigkeit der Konditionalität unterlief.
- Drittens behinderte der „Alles-oder-Nichts-Charakter“ des Systems, in dem die Mittel bzw. Tranchen entweder in vollem Umfang ausgeschüttet oder ganz ausgesetzt werden, einen kontinuierlichen Haushaltsprozess in den Partnerländern.
- Viertens entbehrte die traditionelle Auflagenpolitik eine ausreichende *ownership* der Empfängerländer für die Reformen, da sie von außen vorgegeben waren. Ausreichende *ownership* sind für den Erfolg von Reformen jedoch essenziell.¹⁰⁹ Verordnete Maßnahmen, die von den nationalen *Stakeholdern* nicht mitgetragen wurden, haben nationale Politiken selten auf Dauer beeinflussen können.¹¹⁰

Um die Unzulänglichkeiten der traditionellen Konditionalität zu überwinden, schlagen einige Geber vor, die traditionelle Ex-ante-Konditionalität durch eine leistungsabhängige Ex-post-Konditionalität zu ersetzen. Vorreiter dieses Ansatzes ist die KOM, die 1999 im Rahmen eines Pilotprojekts zur Reform der Auflagenpraxis in Burkina Faso erstmals leistungsabhängige Auflagen in ein Budgethilfeprogramm integriert und die Auflagenpraxis seitdem sukzessive umgestellt hat.¹¹¹ Eine derartige Neuausrichtung der Konditionalität steht mit dem grundsätzlichen Bemühen um eine stärkere Ergebnis- bzw. Wirkungsorientierung der EZ in Einklang.

108 Vgl. Adam et. al (2004, 2).

109 Vgl. Kahn / Sharma (2001, 13 ff.).

110 Vgl. u.a. Morrissey (2004, 168); DFID (2004, 6).

111 Vgl. Coulibaly et al. (2000).

4.3.1 Wirkungsebenen und die Einführung von Ergebnisindikatoren

Die Typologie, die die KOM für die Auflagen der Budgethilfen heranzieht, unterscheidet vier Wirkungsebenen von EZ, die Input-, Output-, Outcome- und Impact-Ebene.¹¹² Um auf den einzelnen Ebenen messen zu können, werden Indikatoren definiert.

- **Input-Indikatoren** messen die Ressourcen und Aktivitäten, die in den Entwicklungsprozess eingebracht werden, wie Seminare, Workshops, Arbeitszeit, Verabschiedung von Gesetzen. Häufig werden Auflagen auf Input-Ebene auch als Prozesskonditionalität bezeichnet.
- **Output-Indikatoren** messen die mit Hilfe der Inputs von einer Institution erstellten Güter oder Dienstleistungen, zum Beispiel die Anzahl der gebauten Schulen oder der ausgebildeten Lehrer.
- **Outcome-Indikatoren** erfassen den Nutzen, den die erstellten Güter oder Dienstleistungen für die Zielgruppe bzw. die Kunden der Institution haben. Alternativ wird der Begriff Ergebnis- oder Leistungsindikator verwendet (z.B. Einschulungsraten, Anteil der Mädchen an den eingeschulten Kindern).
- **Impact-Indikatoren** beschreiben die eigentlich intendierten Wirkungen bzw. die Oberziele einer Intervention, die in der Regel auf mehreren outcomes beruht. (Alphabetisierungsquote, Arbeitslosenquote etc.).

Für die politischen Entscheidungsträger sind die Indikatoren aller Ebenen relevant, da die Folgen von Politikmaßnahmen oder Reformen nur im gesamtheitlichen Ursache-Wirkungsgefüge bewertet und ggf. angepasst werden können. Für die Geber ist es im Rahmen einer stärker ergebnisorientierten EZ hingegen notwendig, die Auswirkungen der Interventionen auf Nutzerebene zu überprüfen. Die traditionelle Auflagenpolitik, wonach die Auszahlung allein nach der Umsetzung von Politikmaßnahmen und ihren unmittelbaren Wirkungen (*outputs*) erfolgte, schlug sich nicht unbedingt in einer Verbesserung der sozialen Dienstleistungen zugunsten der ärmeren Bevölkerung nieder. Beispiele belegen, dass etwa die Aufstockung des Gesundheitsbudgets oder der Bau neuer Gesundheitszentren nicht notwendigerweise mit einem Anstieg der behandelten Patienten

112 Vgl. KOM (2000e, 3).

einhergeht. In Burkina Faso verlief die Entwicklung sogar entgegengesetzt und die Nutzerzahlen nahmen trotz einer steigenden Anzahl von Gesundheitszentren ab.

Dagegen kann der Nutzen der Politikmaßnahmen über *Outcome*-Indikatoren verfolgt und überwacht werden. Gleichzeitig gewährt die Festlegung ergebnisbezogener Auflagen den Ländern einen größeren Spielraum hinsichtlich der Mittel und Wege zur Erzielung der angestrebten Wirkungen. Dies soll die Eigenverantwortung der Partner für die Programme stärken und den Blick der Empfängerregierungen auf die Situation der Zielgruppe lenken. Da viele Ergebnisindikatoren Veränderungen in der Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen abbilden, die von der Bevölkerung bewertet werden können, eignen sie sich ferner besser zur Rechenschaftslegung als *Input*-Indikatoren. *Impact*-Indikatoren bilden zwar die Oberziele der EZ ab, haben aber den Nachteil, schwer und erst langfristig messbar zu sein und werden daher kaum genutzt.

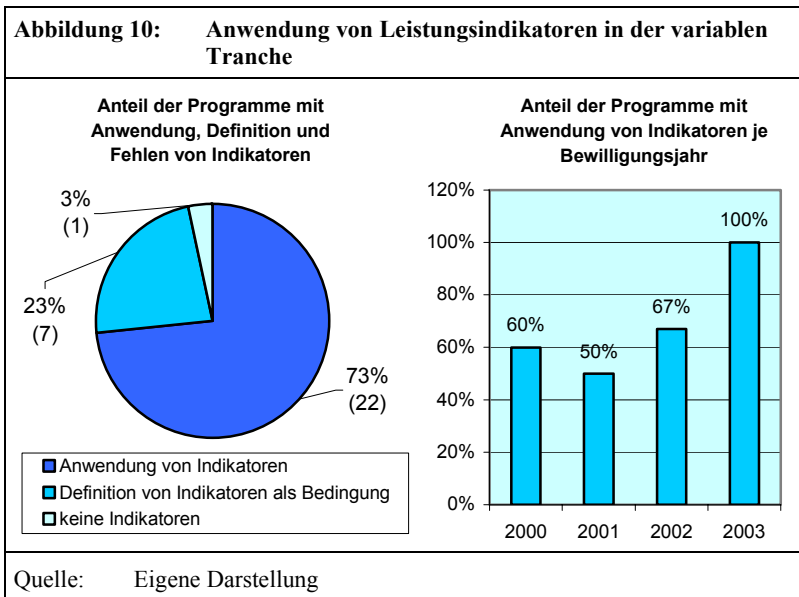
Die KOM strebt in ihren Budgethilfeprogrammen eine Konzentration auf *Outcome*-Indikatoren an: *“The purpose of the [...new approach] is to evolve from the traditional conditionalities (requiring governments to implement measures / conditions) towards performance indicators.”*¹¹³ Allerdings schränkt sie die Anwendung von Ergebnisindikatoren auf die variable Tranche zugunsten der als vorrangig definierten Sektoren ein: *“Such indicators may be designed to reflect improvements in public services offered to populations in the health and education sectors and improved efficiency in certain sectors, such as justice and especially the management of public finances, which are deemed to be priority sectors.”*¹¹⁴ Für die fixe Tranche sind weiterhin Prozesskonditionalitäten vorgesehen.

In den vergangenen Jahren sind ergebnisorientierte Auflagen zu einem wichtigen Baustein der europäischen Budgethilfe geworden. 73 % der Budgethilfeprogramme knüpfen die Auszahlung der Mittel unter anderem an leistungsabhängige Indikatoren. Bei einem weiteren Fünftel der Programme ist die Partnerregierung aufgefordert, eine Liste von Ergebnisin-

113 KOM (2002a, 3).

114 Ebd. Für Indikatoren im Bereich öffentliches Budgetmanagement gibt die KOM in einigen Dokumenten und Schaubildern an, *Effizienzindikatoren* verwenden zu wollen. Eine Definition des Begriffs legt sie allerdings nicht vor.

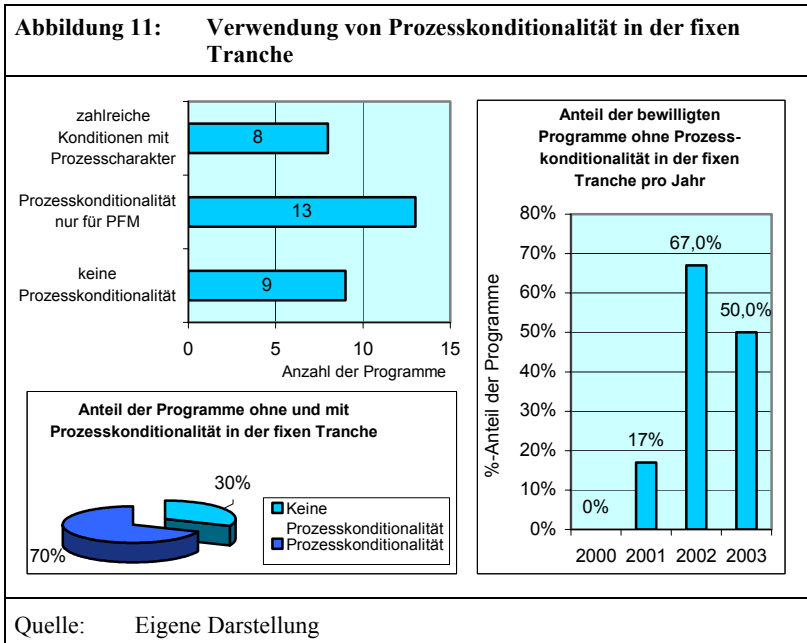
dikatoren zu definieren und mit der KOM abzustimmen. Erst dann werden die Mittel freigegeben. Nur wenige Finanzierungsvorschläge verweisen gar nicht auf leistungsbezogene Auflagen. Darüber hinaus nimmt der Anteil der Programme, die ausschließlich traditionelle Konditionalitäten vorsehen, stetig ab. Im Jahr 2003 enthielten alle vom EEF bewilligten Haushaltsbeihilfen leistungsabhängige Elemente (Abb. 10).



Die Freigabe der fixen Tranche, die der makroökonomischen Stabilisierung in den Partnerländern dient, orientiert sich an den mit den BWIs abgestimmten Wirtschaftsreformprogrammen (Abb. 11). Die zu Grunde gelegten Auflagen haben Prozesscharakter und stellen idealtypisch erstens auf die zufriedenstellende Umsetzung der makroökonomischen Programme und zweitens auf den Fortschritt im PRSP-Prozess ab. Darüber hinausgehende Konditionalitäten in der fixen Tranche sollen vermieden werden.¹¹⁵ Die vom EEF-Komitee zwischen 2000–2003 verabschiedeten Budgethilfeprogramme enthalten in der fixen Tranche mehrheitlich Auflagen, die über die beiden genannten Forderungen hinausgehen. Dreizehn

115 KOM (o.J.a, 2).

Programme legen zusätzliche Konditionalitäten für das öffentliche Haushaltswesen fest, sieben Programme formulieren darüber hinaus Bedingungen für weitere Kernbereiche, wie für den Bildungsbereich oder den Transportsektor. Z.B. ist die Auszahlung der fixen Tranche in Benin an die Vorlage eines Strategiepapiers für den Bildungsbereich gebunden.¹¹⁶ Das ruandische Programm macht die Zahlungen der fixen Tranche zusätzlich an Indikatoren aus dem Justizsektor und zur regionalen Integration fest.



Zusammenfassend lässt sich die Umsetzung der Reform zur Konditionalität anhand Tabelle 3 nachzeichnen. Es zeigt sich ein deutlicher Trend zu Programmen, die sowohl auf detaillierte Politikmaßnahmen in der fixen Tranche verzichten als auch Ergebnisindikatoren in der variablen Tranche anwenden. Allerdings wurden auch 2003 noch Programme verabschiedet, die Prozesskonditionalitäten enthalten. Zudem bedeutet die Implementierung von leistungsbezogenen Elementen nicht, dass alle Indikatoren der variablen Tranche Ergebnisindikatoren sind. Einerseits ist die Definition

116 Vgl. Benin/358, 6.

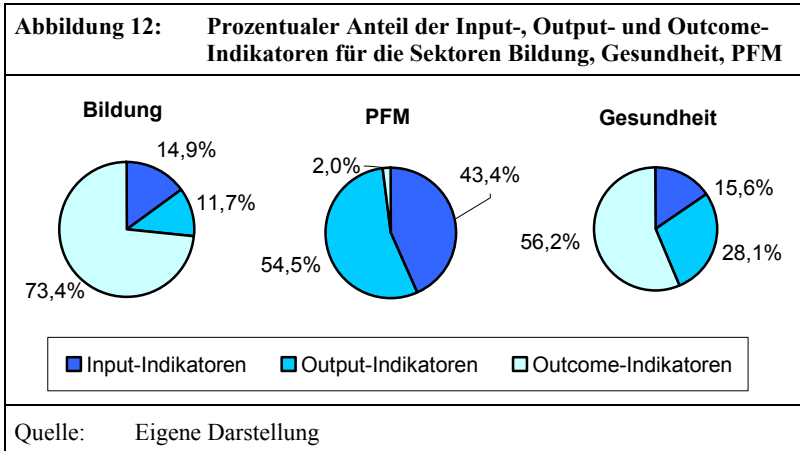
von *Outcome*-Indikatoren für bestimmte vorrangige Sektoren wie das öffentliche Haushaltswesen schwierig, andererseits werden auch für die Bereiche Bildung und Gesundheit häufig noch *Input*-Indikatoren zu Grunde gelegt.

Tabelle 3: Einführung der neuen Konditionalität in den EU-Budgethilfeprogrammen			
	keine Prozess-konditionalität	Prozess-konditionalität nur für öffentliches Budget-management	Zahlreiche Konditionen mit Prozesscharakter
Anwendung von Indikatoren	8 Programme: Benin 379, Burkina Faso 358 und 370, Äthiopien 373 und 377, Jamaika 373, Mauritien 359, Tansania 376	6 Programme: Ghana 365, Mali 379, Mosambik 372, Niger 376, Ruanda 378, Sambia 379	6 Programme: Benin 358, Guinea Bissau 354, Lesotho 359, Ruanda 358, Tschad 358, Sambia 353
Definition von Indikatoren	1 Programm: Kenia 356	6 Programme: Mali 365, Mosambik 358, ZAR 358, Tansania 360, Tschad 378, Jamaika 360	2 Programme: Burundi 373, Kamerun 358
keine Indikatoren	0 Programme	0 Programme	1 Programm: Äthiopien 364
Quelle: Eigene Darstellung			

Für den Bildungsbereich ist der Übergang zur leistungsbezogenen Konditionalität am deutlichsten. 73,4 % der Indikatoren, die sich auf Bildung beziehen, sind Ergebnisindikatoren. Hingegen überwiegen im Bereich des öffentlichen Haushalts (*public finance management*, PFM) die Indikatoren auf Outputebene. Nur 2 % der Auflagen können hier als ergebnisorientiert

bezeichnet werden. Insgesamt sind 43,2 % der Auflagen in der variablen Tranche Ergebnisindikatoren (Abb. 12).

Insgesamt kann die Anwendung der leistungsbezogenen Konditionalität



noch ausgebaut werden, auch wenn eine vollständige Abkehr von Prozesskonditionalitäten in der variablen Tranche aufgrund von Schwierigkeiten bei der Definition von *Outcome*-Indikatoren im öffentlichen Haushaltswesen unwahrscheinlich ist.

4.3.2 Ergebnisorientierte Ausschüttung der Tranchen

Ein Novum des EU-Budgethilfekonzepts ist die graduelle Reduzierung der Zahlungen bei teilweise schlechter Performance des Partnerlandes. In der Regel ist die Situation in den Partnerländern weder vollkommen zufriedenstellend noch völlig unbefriedigend. Um eine differenzierte Beurteilung der Fortschritte nach Sektoren zu ermöglichen und gezielte Anreize zu setzen, ist die KOM von einem diskontinuierlichen Zuweisungssystem („ja/nein“) zu einem kontinuierlichen System („mehr oder weniger“) übergegangen, bei dem der Betrag der variablen Tranche, der an die Länder überwiesen wird, in Abhängigkeit von den erzielten Ergebnissen variiert.

Mit dem kontinuierlichen Zuweisungssystem soll erstens die Vorhersehbarkeit der Hilfe und zweitens deren Glaubhaftigkeit gestärkt werden.¹¹⁷ Die leistungsbezogenen variablen Tranchen der mehrjährigen EU-Programme werden bei schlechter Performance nicht ausgesetzt, sondern nur teilweise reduziert, was die Planungssicherheit für die Empfängerregierung erhöht. Der EU eröffnet dieses Modell die Möglichkeit, auf Schwächen der Partner angemessen zu reagieren und die Auflagen durchzusetzen. In der Vergangenheit sind Konditionen häufig zu Lasten der eigenen Glaubwürdigkeit unterlaufen worden, um die Fortführung der Hilfe zu gewährleisten.

Das kontinuierliche Zuweisungssystem gliedert sich in drei Schritte: Zunächst wird jedem Indikator der variablen Tranche ein Anteil der Tranche zugeordnet, der bei zufriedenstellendem Ergebnis höchstens ausbezahlt wird. Dann wird der Höchstbetrag mit den Noten, die der Indikator erhält, multipliziert. Die Noten sind wie folgt definiert: die Indikatoren, bei denen die erwarteten Ergebnisse erzielt werden, erhalten die Note (1); diejenigen, bei denen Fortschritte erzielt wurden, die aber unterhalb der Zielvorgabe liegen, werden mit (0,5) benotet; und diejenigen, bei denen keine positive Entwicklung eingetreten ist, bekommen die Note (0). Die Summe der Beiträge aller Indikatoren bildet den Gesamtbetrag, der in der variablen Tranche ausgeschüttet wird.

Die Gewichtung zwischen den Sektoren sowie der Betrag, der einem einzelnen Indikator zugeteilt wird, sollte Gegenstand gründlicher Überlegungen sein.¹¹⁸ Eine schlechte Performance in einem Sektor bzw. für einen Indikator zieht eine Reduzierung der variablen Tranche nach sich. In der Regel sind die Indikatoren innerhalb der einzelnen Sektoren gleichgewichtet.¹¹⁹ Werden z.B. in einem Sektor fünf Indikatoren festgelegt, erhalten die Indikatoren ein Gewicht von 0,2. Sollte das begünstigte Land einen Indikator nicht erfüllen, hat das eine Reduzierung der zur Verfügung stehenden Mittel um 20 % zur Folge.¹²⁰ Nur in wenigen Fällen weisen Finanzierungsverträge bestimmten Zielen innerhalb eines Sektor besondere

117 KOM (o.J.b, 7); KOM (2004b, 10).

118 Vgl. AIDCO / DEV/ RELEX (2002, 43).

119 Vgl. die Programme Benin/358; Burkina Faso/358; Guinea Bissau/354; Mali/379; Tschad/358.

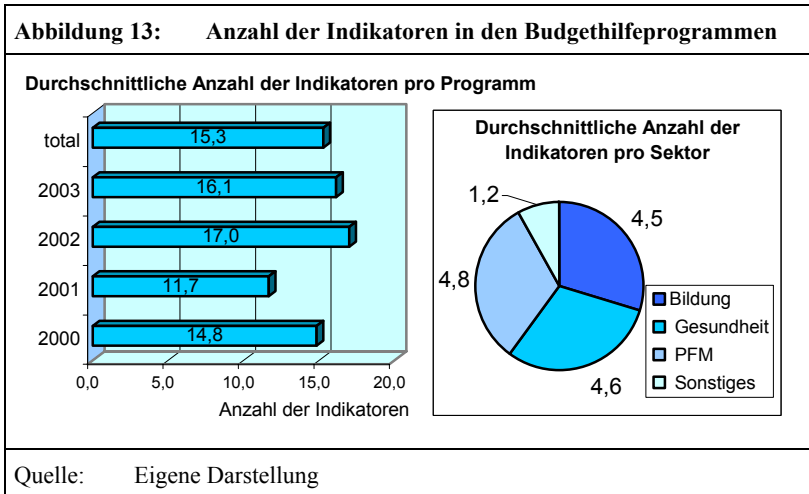
120 Die Berechnung der Tranche erfolgt somit nach: $(n/a) \times b$.

Bedeutung zu und gewichten diese stärker als andere. So erhält Tansania 10 % des für das öffentliche Haushaltswesen vorgesehenen Betrages, wenn Anti-Korruptionsmaßnahmen durchgeführt werden, wohingegen die Erstellung des Haushalts an 20 % desselben Betrages gebunden ist (vgl. Tansania/376). In Benin wird der Anzahl der begleiteten Geburten gegenüber einem steigenden Gesundheitsbudget höhere Bedeutung beigemessen (vgl. Benin/379).

Betrachtet man die gesamte variable Tranche, ist eine stärkere Gewichtung der Indikatoren des öffentlichen Haushaltswesens gegenüber den Indikatoren für Bildung und Gesundheit erkennbar. Im Durchschnitt werden für den Bereich öffentliches Haushaltswesen 4,8 Indikatoren festgelegt, was bei einer gleichen Gewichtung aller Indikatoren eine Mittelallokation von 31,7 % bedeuten würde. Insgesamt sind jedoch fast 39 % der Mittel an Auflagen im Bereich des öffentlichen Haushaltswesens gekoppelt, wie die prozentuale Verteilung der variablen Tranche auf die einzelnen Sektoren verdeutlicht. Jeweils ein Viertel der Mittel ist für den Bereich Gesundheit und Bildung in die Planung eingestellt. Die Anzahl von Indikatoren ist im Vergleich zu früheren Strukturanpassungshilfen gering und trägt der Forderung Rechnung, die Auszahlung der Hilfe an wenige, aber konkrete Auflagen zu binden, die die Komplexität des Sektors reflektieren (Abb. 13).¹²¹

In den Finanzierungsvorschlägen wird die Gewichtung der Indikatoren im Bildungs-, Gesundheits- und Haushaltsbereich in der Regel nicht inhaltlich kommentiert. Gleiches gilt für die Aufteilung der Mittel auf die Sektoren. Häufig wird ausschließlich auf die Bedeutung der vorrangigen Sektoren für die Armutsreduzierung verwiesen oder die Entscheidung dargelegt, dem Sektor öffentliches Haushaltswesen ein besonderes Gewicht zukommen zu lassen. Eine qualitative Bewertung der Mittelallokation anhand der Finanzierungsvorschläge ist daher nicht möglich.

121 Vgl. KOM (2002b, 22); AIDCO / DEV / RELEX (2002, 43).



Die Entscheidung, ob die Zielvorgaben erfüllt sind oder nicht und welche Note ein Indikator erhält, erfolgt in Abstimmung mit der Regierung des begünstigten Landes. In keinem Fall wünscht die KOM eine rein mathematische Interpretation der Indikatoren. Alle internen und externen Effekte, die die Zielerreichung beeinflussen, sind zu berücksichtigen. Mögliche Effekte externer Faktoren auf die Zielerreichung müssen isoliert werden, um die Verantwortung der Partnerregierung exakt zu erfassen. Indikatoren, die aufgrund von Naturkatastrophen o.ä. nicht erreicht wurden, werden aus der Bewertung herausgenommen. Wegen der Flutkatastrophe in Mosambik im Jahr 2000 verzichtete die KOM beispielsweise darauf, das Erreichen von Zielvorgaben im Bildungssektor einzufordern.

Die Zielvorgaben sollten ausreichend ambitiös sein, um Fortschritte abzubilden und realistisch genug, um die Unterstützung der Sektorstrategien zu gewährleisten. Hierzu bedarf es einer engen Kooperation mit Sektorexperten. Daten zur Ausschüttung der variablen Tranche weisen darauf hin, dass es gelungen ist, ausgewogene Zielvorgaben anzusetzen. In den Jahren 2001 und 2002 wurden durchschnittlich 70 % des Höchstbetrages der variablen Tranche ausgezahlt. Die Berechnung einer variablen Tranche ist in Anhang 6 am Beispiel Äthiopiens aufgezeigt. Im Hinblick auf die Zielerreichung der Indikatoren konnte zwischen der Delegation und dem äthiopischen Finanzministerium eine weitgehende Einigung erzielt werden.

Nur zwei Indikatoren wurden von den Vertragsparteien unterschiedlich bewertet. Insgesamt wurden 64,5 % der variablen Tranche ausgeschüttet.

Ob die Indikatoren und Zielvorgaben der Haushaltsbeihilfen inhaltlich sachdienlich sind und der spezifischen Problemlage in den einzelnen Ländern gerecht werden, kann nur im Einzelfall und mit Hilfe einer detaillierten Analyse der Sektor- und -strategien überprüft werden.¹²² Nichtsdestotrotz sind die gängigen Indikatoren in übergreifende Konzepte eingebettet, die in den Finanzierungsvorschlägen Anwendung finden sollten.

4.3.3 Inhalt und Aussagekraft der Indikatoren

In der Diskussion um Budgethilfe und budgethilfeähnliche Instrumente wird der *ownership* und Eigenverantwortung des Partners eine zentrale Rolle beigemessen. Ohne diese Voraussetzung beim Partner ist eine Gewähr für den Einsatz der Haushaltsbeihilfen nicht möglich.¹²³ Um dem Prinzip der *ownership* gerecht zu werden, müssen die Auflagen der Geberprogramme auf die Strategien der Empfängerländer abgestimmt sein. Wie die Erfahrung zeigt haben verordnete Maßnahmen, die von den nationalen Stakeholdern nicht mitgetragen wurden, nationale Politiken selten auf Dauer beeinflussen können.¹²⁴ Daher ist es der KOM ein prioritäres Anliegen, bei der Festlegung der Indikatoren und Zielvorgaben für die EU-Budgethilfeprogramme die Einordnung in nationale Strategien sicherzustellen. *“As far as possible, the indicators should be identified in the PRSP or the governments policy documents.”*¹²⁵ Viele PRSPs beinhalten eine Indikatorenliste, aus denen die Indikatoren für die EU Budgethilfe hergeleitet werden können. Eine deckungsgleiche Übernahme der Indikatoren ist nur dann nicht zu empfehlen, wenn die Erstellung der PRS-Matrizen bzw. der Zielvorgaben noch unausgewogen ist oder sich bei einigen Zielvorgaben bereits Veränderungen abzeichnen. Bei vielen PRSPs der ersten Generation wurden die Indikatoren bzw. Zielvorgaben im Zeitverlauf angepasst, was eine Orientierung an diesen Werten er-

122 Die KOM spricht von “SMART Indicators”: specific, measurable, accepted by all involved, realistic, timed.

123 Vgl. Berke (2002, 2 f.); Brown et al. (2001, 8 ff).

124 Vgl. u.a. Morrissey (2004, 168); DFID (2004, 6).

125 Vgl. AIDCO / DEV/ RELEX (2002, 43).

schwert. Darüber hinaus definieren die meisten Armutsstrategien keine Zielvorgaben für das öffentliche Haushaltswesen, so dass die PFM-Indikatoren anderen Strategiepapieren entnommen werden müssen.

Die Mehrzahl der Finanzierungsvorschläge verweist darauf, dass die Indikatoren dem PRSP entnommen, bzw. an dieses angelehnt sind. Derartige Aussagen bedeutet jedoch nicht, dass eine 100 % Übereinstimmung mit der Armutsstrategie gewährleistet ist. Obwohl bspw. der Finanzierungsvorschlag zu Burkina Faso explizit ausführt, dass es sich bei den Indikatoren zur EU-Budgethilfe um eine Auswahl aus dem PRSP handelt, stimmen im Gesundheitssektor nur sechs von neun Indikatoren mit der PRSP-Matrix überein. Hinzu kommen drei Indikatoren, die nicht im PRSP genannt sind. Hingegen sind die Indikatoren zu Mosambik im Bereich Bildung und Gesundheit eine identische Auswahl aus dem mosambikanischen PRSP. Eine geringe Anzahl von Finanzierungsvorschlägen strebt ausschließlich „Kohärenz“ mit den Indikatoren aus dem PRSP an. Nur in Ausnahmefällen enthalten die Finanzierungsvorschläge gar keine Aussagen zum PRSP-Bezug der Indikatoren (Bsp. Tschad/378).

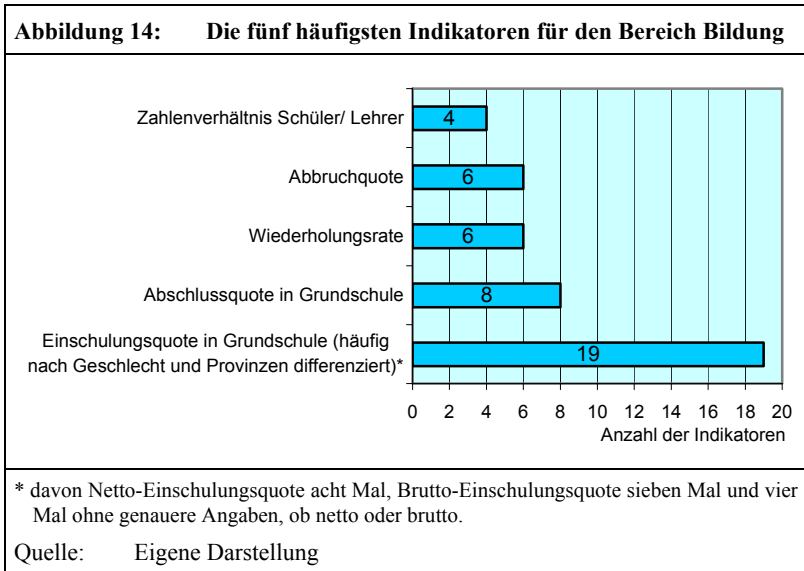
Insgesamt machen die EU-Budgethilfeprogramme noch zu wenig Gebrauch von den PRSP-Indikatoren. Dies liegt zum einen daran, dass die PRSP-Matrizen häufig unter großem Zeitdruck aufgestellt wurden und den Ansprüchen an sachdienliche Ergebnisindikatoren nicht genügen. Zum anderen wird deutlich, wie schwer es fällt, die Eigenverantwortung und Gestaltungskapazität der Partnerländer in Bezug auf die Entwicklungsziele ernst zu nehmen und die Budgethilfeprogramme konsequent auf die nationalen Strategien auszurichten. In den kommenden Jahren wird nach Ablauf des ersten Drei-Jahres-Zyklus in vielen Partnerländern eine neue Generation von PRSPs entwickelt werden, die die Ergebnisse aus den vorliegenden PRSP-Evaluierungen nutzen und Schwächen der ersten Generation angehen sollten. Die andauernden Diskussionen über die Liste der wichtigsten Indikatoren wird in vielen Ländern zu fundierteren Matrizen geführt haben, die in den PRS der zweiten Generation eingehen und den Gebern den Gebrauch der PRSP-Indikatoren erleichtern.

PRSPs stellen in der Regel einen Planungsrahmen für alle wesentlichen Politikbereiche dar. Entsprechend umfassend sind die meisten PRSP-Matrizen. Außerdem ist zu beobachten, dass viele PRSPs eine sehr detaillierte Liste von Indikatoren angeben, anstatt sich auf wenige Kernindikatoren zu konzentrieren. Bei der Auswahl der Indikatoren aus den PRSP-

Matrizen orientiert sich die KOM an den MDGs, die die internationale Staatengemeinschaft mit der *Millennium Declaration* der UN vom September 2000 vereinbart hat. Für das Monitoring der acht MDGs nutzt UNDP 48 Indikatoren, die – sofern im PRSP enthalten – auch in den EU-Budgethilfeprogrammen verwendet werden. Zur Spezifizierung des europäischen Ansatzes hat die KOM ferner Richtlinien für das Monitoring in den Bereichen Bildung und Gesundheit herausgegeben, die die wesentlichen Indikatoren festlegen.

Im Bereich Bildung unterscheidet die KOM drei Aspekte, die zur Bewertung der Fortschritte im Bildungssektor notwendig sind: Zugang zu Bildung, Effizienz des Bildungssystems und Lernergebnisse.¹²⁶ Der Zugang zu Bildung wird anhand der Netto- bzw. Bruttoeinschulungsquote gemessen. Im MDG-Kontext sind die Einschulungsraten wichtige Indikatoren, und auch in den EU-Budgethilfeprogrammen dominiert diese Kennzahl, die in 19 von 30 Vorschlägen verwendet wird. Allerdings gibt keine der beiden Einschulungsraten an, wie viele Schuljahre die Schülerinnen und Schüler abschließen. Im Extremfall können steigende Einschulungsraten mit einer sinkenden Anzahl tatsächlich abgeschlossener Schuljahre einhergehen. Es bietet sich daher an, den Indikator „Einschulungsrate“ mit einem Indikator zu verbinden, der die Effizienz des Bildungssystems misst und Aussagen über die abgeschlossenen Schuljahre macht. Alternativ wird die „Grundschulabschlussrate“ oder der „Anteil der Erstklässler, die das 5. Schuljahr erreichen“ verwendet. Die Mehrzahl der Finanzierungsvorschläge sieht eine Kombination aus Zugangs- und Effizienzindikatoren vor. Schwieriger ist es, das Bildungsniveau oder die Lernergebnisse zu messen, die die Schülerinnen und Schüler in den unterschiedlichen Bildungssystemen erzielen. Einige Finanzierungsvorschläge versuchen, dieser Forderung gerecht zu werden, indem sie das Verhältnis von Lehrern/Schülern überwachen (Abb. 14).

126 Vgl. KOM (2003f, 6 ff).

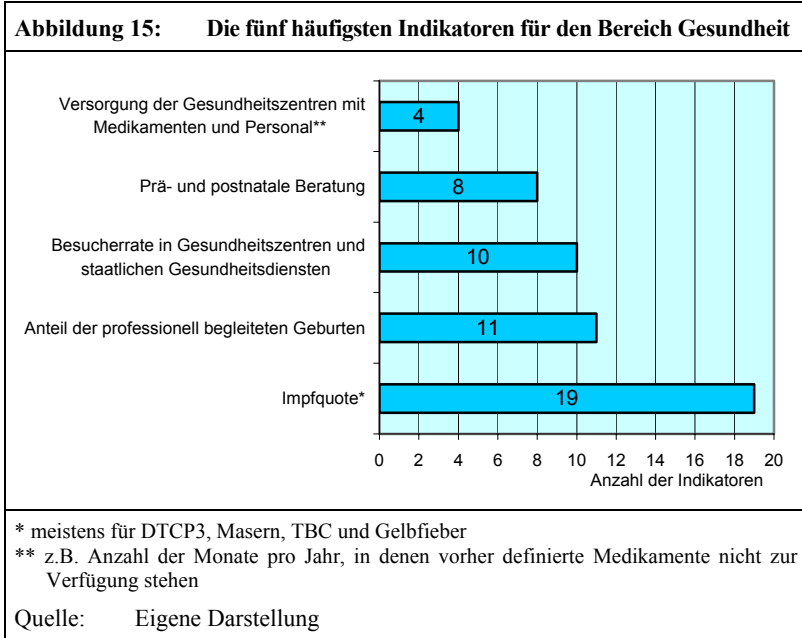


Die Handreichung der KOM zur Messung der Fortschritte im Gesundheitsbereich nimmt Bezug auf die MDGs vier, fünf und sechs und empfiehlt für die EU-Programme und Länderstrategien folgende *Outcome*-Indikatoren: Anteil der gegen Masern geimpften Einjährigen, Anteil der umfassend geimpften Einjährigen, Anteil der begleiteten Geburten, Anteil der Bevölkerung, der über das soziale Sicherungssystem abgedeckt ist und Verbreitung von Antikonzeptiva. Die meisten Finanzierungsvorschläge beziehen sich auf die Impfquoten und die begleiteten Geburten und stellen auf die Reduzierung der Kinder- und Müttersterblichkeit ab (Abb. 15).

Für andere vorrangige Sektoren liegen bislang keine Handreichungen vor. Im Hinblick auf die Auflagen zum öffentlichen Finanzwesen orientiert sich die KOM an den Arbeiten der PEFA-Initiative (vgl. Kap 4.5).

Um mit Hilfe der Indikatoren zuverlässige Informationen über die Entwicklung der Sektoren zu erhalten, bedarf es effizienter Systeme zur Erhebung und Verarbeitung statistischer Daten. In vielen Ländern sind noch Anstrengungen zur Vervollständigung dieser Daten notwendig. Auf die Qualität der zugrundeliegenden Daten wird nur in wenigen Finanzierungs-

vorschlägen Bezug genommen.¹²⁷ Hingegen werden die Quellen, auf denen das Monitoring aufbaut, erwähnt. Darüber hinaus sehen die meisten Programme in der TZ-Komponente eine Stärkung der Monitoringsysteme vor.



4.4 Beurteilung des öffentlichen Budgetmanagements in den Partnerländern

4.4.1 Das öffentliche Budgetmanagement in der programmorientierten EZ

Im Rahmen der Debatte um eine stärkere Programmorientierung der EZ ist die Qualität des öffentlichen Finanzwesens und Budgetmanagements in den Partnerländern ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Die Leistungsfähigkeit des Budgetmanagements ist in zweierlei Hinsicht von Be-

127 Vgl. z.B. Burkina Faso/370, Äthiopien/368.

deutung. Einerseits setzen die hohen treuhänderischen Risiken bei der Gewährung von Budgethilfe und budgethilfeähnlichen Instrumenten ein Mindestmaß an Transparenz, Effektivität und Effizienz des öffentlichen Budgetmanagements voraus, um einen erfolgreichen Einsatz dieser Instrumente sicherzustellen. Andererseits soll gerade über die Bereitstellung von Haushaltsbeihilfen und begleitenden Maßnahmen ein Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzverwaltung geleistet werden, indem Reformen in den Partnerländern gefördert und die nationalen Kapazitäten entlastet werden. Hierdurch soll nicht zuletzt die Effektivität der Partnerregierungen bei der Umsetzung der PRSPs gesteigert werden.

Es lassen sich sieben Grundelemente des öffentlichen Budgetmanagements unterscheiden, die beim Einsatz von Budgethilfe von Bedeutung sind:¹²⁸

- Gestaltung des institutionellen und rechtlichen Rahmens des Haushaltswesens,
- Strategische Planung und Budgetformulierung,
- Erstellung des Haushaltsplans,
- Haushaltsvollzug,
- Buchführung und Monitoring,
- Rechnungslegung und Prüfung,
- Informationsmanagement, Bereitstellung technischer und personeller Kapazitäten.

In Entwicklungsländern existieren eine Reihe von typischen Problemen bei der Haushaltsführung, die die Qualität des Budgetmanagements bezüglich dieser sieben Elemente beeinträchtigen. Die meisten Probleme lassen sich auf fehlende oder inadäquate Institutionen, beschränkte technische und personelle Kapazitäten sowie Defizite in der Regierungsführung (*Governance*) zurückführen.¹²⁹ Besonders gravierend ist der Reformbedarf öffentlicher Haushaltssysteme in den HIPC. Zu diesem Ergebnis kommt eine gemeinsame Untersuchung von IWF und Weltbank aus dem Jahr 2002, die überprüft, inwieweit ein *tracking* armutswirksamer Mittel an-

128 Vgl. u.a. Leiderer (2004), World Bank (1998), World Bank (2003).

129 Vgl. Leiderer (2004, 7 ff.).

hand der nationalen Budgetmanagementsysteme möglich ist.¹³⁰ Für 15 von 24 untersuchten Ländern werden erhebliche Schwächen des öffentlichen Haushaltswesens festgestellt, in den restlichen neun Ländern bestehen immerhin teilweise Defizite, die Verbesserungen notwendig machen. Zahlreiche Länder haben mit Unterstützung der Geldgeber bereits damit begonnen, umfassende Reformen zur schrittweisen Verbesserung ihrer öffentlichen Haushaltssysteme einzuleiten. Die KOM beteiligt sich an diesem Prozess indem sie die Schwachstellen in den öffentlichen Finanzverwaltungen und tatsächliche Fortschritte im Rahmen der Budgethilfeprogramme überwacht und beurteilt.

4.4.2 Die Beurteilung des Budgetmanagements im Rahmen der EU-Budgethilfe: Instrumente und Handlungsprinzipien

In ihrer Mitteilung vom 4. Februar 2000 über Strukturanpassungshilfen erklärt die KOM die Qualität des öffentlichen Haushaltswesens in den Partnerländern zum wichtigen Schlüssel für den Erfolg der zweckungebundenen Budgethilfe in den AKP-Staaten. Der EuRH folgt dieser Ansicht in seinem Sonderbericht von 5/2001 und empfiehlt, der Verbesserung des öffentlichen Haushaltswesens eine hohe Priorität beizumessen. Die Vergabe von Budgethilfe sollte erstens an eine detaillierte Analyse der Stärken und Schwächen der Finanzverwaltung in den Partnerländern geknüpft werden, die in einer Reformstrategie mündet. Zweitens sollte es eine kontinuierliche und mit den anderen Geldgebern abgestimmte Bewertung und Dokumentation der Fortschritte im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung geben. Der Rechnungshof fordert die KOM auf, Maßnahmen zu treffen und Instrumente zu entwickeln, die es erlauben, sich von der Qualität der Finanzverwaltung und den tatsächlichen Fortschritten in diesem Bereich zu überzeugen.

In den Leitlinien zur Vergabe von Budgethilfe schreibt die KOM die Grundsätze und Instrumente für die Bewertung der öffentlichen Finanzverwaltung in den Partnerländern fest. Danach ist eine ex-ante Bewertung der öffentlichen Finanzverwaltung unabdingbare Voraussetzung für die

130 Vgl. IMF / IDA (2001).

Gewährung von Budgethilfe. Die Bewertung sollte folgende Bereiche abdecken:

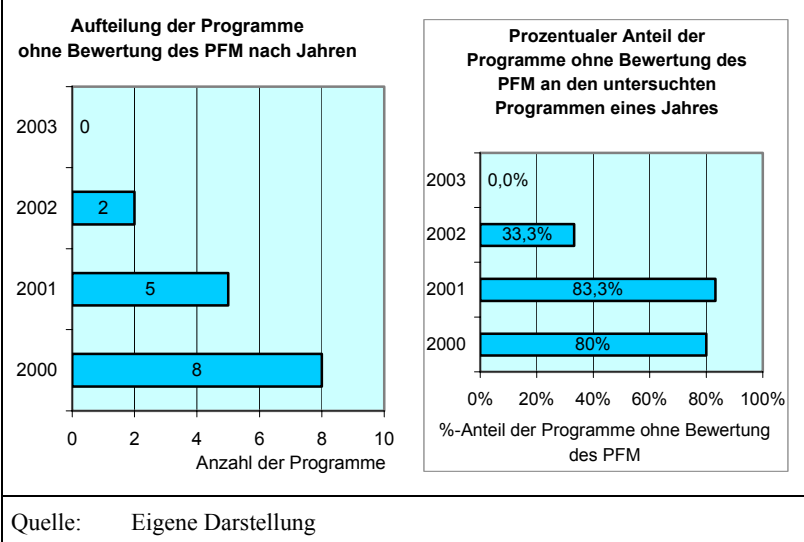
- Beschreibung und Analyse der legalen und rechtlichen Rahmenbedingungen,
- Überprüfung der Finanzierungsflüsse, insbesondere zugunsten der sozialen Sektoren,
- Bewertung der Rechnungslegungs- und Monitoringstandards interner und externer Prüfinstitutionen,
- Auswahl von Leistungsindikatoren für die öffentliche Finanzverwaltung.

Die Ex-ante-Bewertung des Haushaltswesens soll im Rahmen der gebräuchlichen Diagnoseverfahren (*diagnostic tools*) erfolgen, die insbesondere von den BWIs in den 80er und 90er Jahren entwickelt wurden (CFAA, PER, CPAR, ROSC etc.). Gemeinsam mit anderen Gebern setzt sich die KOM für eine systematische Mitwirkung an den Analysen ein, bzw. greift für die Erstellung der Finanzierungsvorschläge bewusst auf sie zurück. *„The assessment of public finances should be based on work already done by the country on its own or jointly with other donors.“*¹³¹ Für die meisten Länder liegen die entsprechenden Diagnosen des Finanzsystems bereits vor. Ist dies nicht der Fall, wird die KOM, wenn möglich zusammen mit anderen Gebern, umfassende Analysen durchführen, bevor sie Haushaltsbeihilfen gewährt. Die zusammenfassende Ex-ante-Bewertung sollte dem Finanzierungsvorschlag als Annex angehängt werden, wobei ausgeführt werden muss, welche Diagnoseverfahren der Bewertung zu Grunde liegen.

Anhand der Finanzierungsvorschläge wird deutlich, dass den öffentlichen Budgetsystemen bislang nicht die erforderliche Aufmerksamkeit gewidmet wird. Nur die Hälfte der Finanzierungsvorschläge enthält eine Bewertung der Finanzverwaltung des betreffenden Partnerlandes. Allerdings zeichnen sich in den letzten Jahren erhebliche Verbesserungen ab. Während von den im Jahr 2000 bewilligten Finanzierungsvorschlägen noch kein einziger eine umfassende Analyse des öffentlichen Haushaltssystems beinhaltet, weisen 2003 alle Finanzierungsvorschläge eine Diagnose des öffentlichen Haushalts auf (Abb. 16).

131 AIDCO /DEV / RELEX (2002, 39).

Abbildung 16: Bewertung des PFM in den Finanzierungsvorschlägen zur Budgethilfe

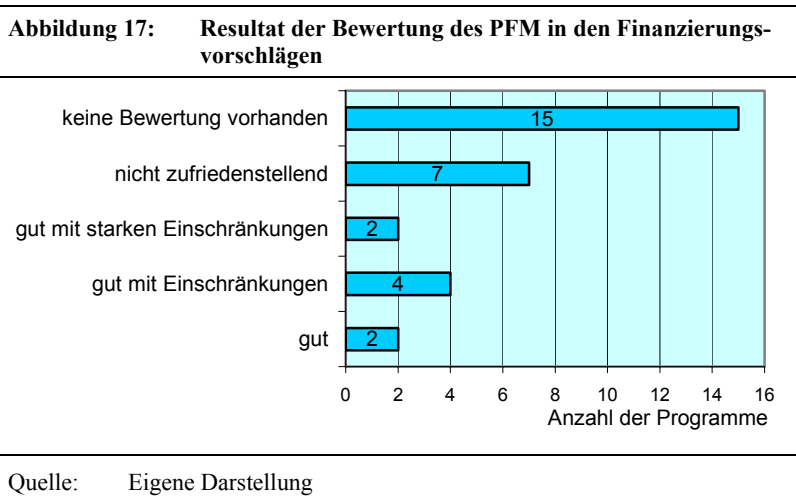


Die KOM ist sich bewusst, dass vielen AKP-Staaten schwache Budgetmanagementsysteme aufweisen. Allerdings legitimiert erst die Bereitstellung von Budgethilfe einen umfassenden Dialog der Geber mit der Regierung über zentrale Fragen des Budgetmanagements. *„The improvement of PFM is therefore not so much a pre-requisite as a fundamental objective of direct budget support, to be gradually reached through a dynamic process.“*¹³² Die in den Finanzierungsvorschlägen enthaltenen Analysen kommen überwiegend zu dem Ergebnis, dass die Qualität des öffentlichen Haushaltswesens in den betreffenden Ländern nicht zufriedenstellend bzw. gut mit starken Einschränkungen ist (Abb. 17).

Während der Programmdurchführung überwacht die KOM die Qualität des öffentlichen Haushaltswesens sowie die tatsächlichen Reformfortschritte in den Partnerländern. Zur regelmäßigen Kontrolle sind folgende Maßnahmen vorgesehen:

132 KOM (2004a, 14).

- Seit September 2003 legen die Delegationen in den AKP-Staaten, die Budgethilfe erhalten, *halbjährliche* Kontrollberichte über das öffentliche Budgetmanagement nach einem von Brüssel ausgearbeiteten Standardformat, vor.
- Im Rahmen von *jährlichen Beurteilungen* wird die Gesamtsituation des öffentlichen Haushaltswesens überprüft und die Schwachstellen in der Finanzverwaltung, die bei vorherigen Prüfungen aufgedeckt wurden, beurteilt. Die jährliche Beurteilung erfordert ein abgestimmtes Vorgehen sämtlicher Geldgeber.



Für die jährlichen Beurteilungen empfiehlt die KOM im Wesentlichen drei Instrumente:

- Übergreifende Beurteilungen der öffentlichen Finanzverwaltung bspw. im Rahmen von jährlichen Überprüfungen der Implementierung der PRSPs oder den herkömmlichen Diagnoseverfahren der BWIs (CFAA, CPAR, ROSC etc.).
- Zur Vervollständigung der Diagnosen dienen Konformitätsprüfungen (*compliance tests*) und Rechnungsprüfungen (*audits*), mit denen die tatsächlichen Ausgaben und ihre Vereinbarkeit mit den geltenden Bestimmungen und Verfahren überprüft werden.

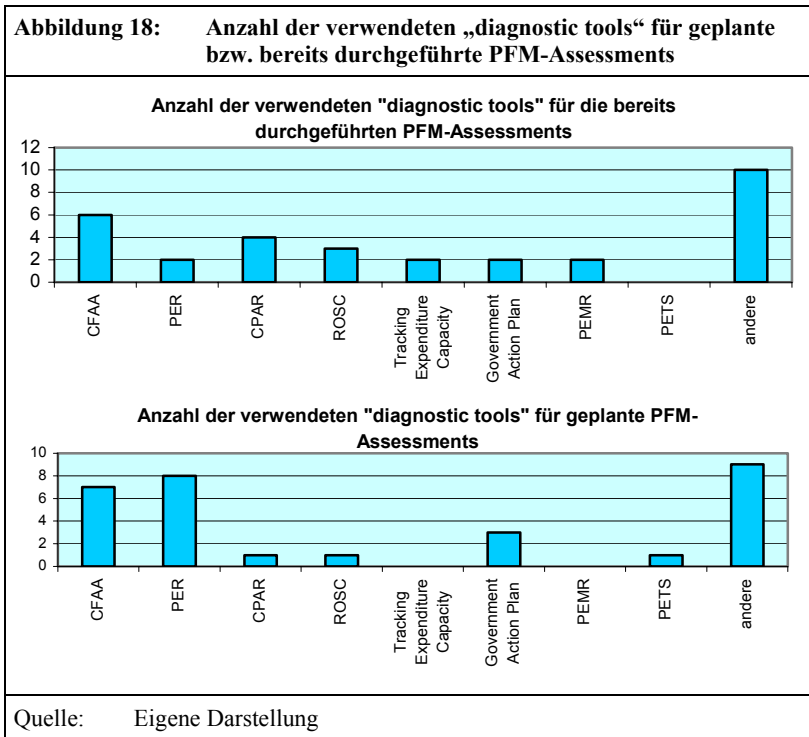
- Über die Festlegung und jährliche Überprüfung von Leistungsindikatoren für die öffentliche Finanzverwaltung sollen Reformen in diesem Bereich sichergestellt werden.

Zur fortlaufenden Analyse des PFM werden in den Finanzierungsvorschlägen bislang nur unvollständige Aussagen gemacht. Für 19 von 30 Programmen sind künftig Diagnosen des öffentlichen Budgetmanagements vorgesehen. Dabei verweisen alle Vorschläge, die 2002 und 2003 bewilligt wurden, auf die Notwendigkeit einer fortlaufender Analyse, während nur zwei von zehn Programmanschlägen aus dem Jahr 2000 Aussagen für die zukünftige Beurteilung des öffentlichen Haushaltswesens machen. Nur knapp 40 % der Programme planen die Durchführung von Konformitätsprüfungen (Burkina Faso, Mosambik, Tansania, Sambia).

Für die Beurteilung der Haushaltssysteme greift die KOM auf eine Vielzahl von Instrumenten zurück. In der Regel stimmt sie sich dabei mit anderen Gebern ab. Abbildung 18 zeigt, dass nur etwa die Hälfte der Diagnosen auf CFAAs, PERs oder CPARs basieren. Andere Diagnoseverfahren und Informationsquellen sind gleichfalls wichtig wie z.B. Studien, die im Rahmen eines Reformprogramms durchgeführt werden (Äthiopien), bestimmte Details des öffentlichen Haushaltssystems zum Gegenstand haben (Tschad) oder als Pilotstudien der Erstellung eines allgemeingültigen Analyserahmens dienen (Sambia).

Bei der Analyse des öffentlichen Budgetmanagements besteht die Schwierigkeit, dass das gebräuchliche Analyseinstrumentarium noch nicht zu einem abgestimmten System einzelner Bewertungsmodule zusammengeführt worden ist. Die einzelnen Instrumente unterscheiden sich im Hinblick auf Untersuchungsgegenstände, Methodik und Tiefe der Analyse und können daher teilweise komplementär eingesetzt werden. Je nachdem welches Instrument ein Geber als Grundlage für seine Finanzierung heranzieht, können sich unterschiedliche Bewertungen von Schwächen und Fortschritten im öffentlichen Budgetmanagement ergeben. Das erschwert die Verständigung auf einen Aktionsplan für die Reform des öffentlichen Budgetmanagements, der von allen beteiligten Geldgebern getragen und überwacht wird. Daher arbeitet die KOM zusammen mit anderen Gebern an der Entwicklung eines umfassenden Analyserahmens, der die bestehenden Analyseinstrumente integriert und der von allen Gebern angewandt wird. Gemeinsam mit der Weltbank, dem IWF und DFID hat die KOM mit dem *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) Pro-

gramm die derzeit wohl wichtigste Initiative zur Verbesserung und Harmonisierung der Analyse des öffentlichen Budgetmanagements in Entwicklungsländern geschaffen. Ziel von PEFA ist die Ausarbeitung und Einführung eines mit den Partnern koordinierten und allgemein gültigen Diagnoseverfahrens, dem sog. *Standardized Assessment*, das auf einer begrenzten Anzahl von Indikatoren basiert.¹³³ Ein standardisiertes Diagnoseverfahren würde die Abstimmung auf einen Gesamtplan für die Reform des öffentlichen Haushaltswesens erleichtern und als Basis für den Dialog zwischen Gebern und Regierung im Bereich Budgetmanagement dienen.



Für die Formulierung von Indikatoren und Zielvorgaben in diesem Bereich stützt sich die KOM bislang auf die gebräuchlichen Analyseinstrumente und die darin verabredeten Aktionspläne. Die Finanzierungsvorschläge

133 Vgl. z.B. PEFA (2003).

enthalten durchschnittlich etwa fünf Auflagen für den Haushaltsbereich. Der am häufigsten verwendete Indikator ist die Quote des Budgetvollzugs in den vorrangigen Sektoren (17), gefolgt von Vorgaben zur Budgetallokation (11) und dem Budgetvollzug auf dezentraler Ebene (9). Die verwendeten Indikatoren sind größtenteils in der Liste der 28+2 Indikatoren enthalten, die PEFA für die Überprüfung des Budgetmanagements empfiehlt. Um die Harmonisierung der Analyseverfahren weiter voranzutreiben, koordiniert die KOM derzeit 10 von 17 Pilotprojekten, in denen das standardisierte PEFA-Verfahren getestet werden soll. Elf dieser Pilotprojekte finden in AKP-Staaten statt, in denen die Gemeinschaft Budgethilfe vergibt (bspw. Burkina Faso, Benin, Madagaskar, Tansania).¹³⁴

Zusammenfassend ist direkte und zweckungebundene Budgethilfe nur dann nachhaltig, wenn sie mit einer kontinuierlichen Verbesserung des öffentlichen Budgetmanagements einhergeht. Bei der Umsetzung der PFM-Reformen in den Partnerländern handelt es sich um einen komplizierten und daher langwierigen Prozess, da eine Vielzahl von Veränderungen anstehen und die Kapazitäten in den Empfängerländern begrenzt sind. Die Risiken, die die Vergabe von Budgethilfe beinhaltet, können nur schrittweise verringert werden, indem die tatsächliche Durchführung von Reformen in den Partnerländern überwacht und gefördert wird. Die KOM ist sich dieser Situation bewusst und hat mit der generellen Betonung auf das Budgetmanagement sowie mit konkreten Vorgaben zur Prüfung und Begleitung der PFM-Reformen die Basis für effiziente und „risikoarme“ Budgethilfeprogramme gelegt. Allerdings erfordert die Umsetzung der Vorgaben und die Beurteilung der Reformfortschritte den Aufbau von Expertise in der Zentrale und den Delegationen einerseits und eine konzentrierte Aktion sämtlicher Geldgeber andererseits. Um die Qualität der Analysen zu verbessern, hat die KOM umfassende Mitarbeiterfortbildungen und Trainings eingeführt. Zudem werden die Mitarbeiter in den Delegationen von PFM-Fachkräften der Zentrale oder ausgewiesenen Gutachtern unterstützt. Trotzdem reichen die personellen Ressourcen nicht aus, um eine Gesamtbeurteilung des PFM und der tatsächlichen Reformfortschritte im Alleingang durchzuführen. Dies gilt nicht nur für die KOM, sondern für die meisten Budgethilfgeber, was die Bedeutung der Geberkoordinierung unterstreicht.

134 Vgl. AIDCO / DEV (2004).

4.5 Geberkoordinierung und EU-Budgethilfe

Im Rahmen der Debatte über Budgethilfe ist die Geberkoordinierung zu einem wichtigen Thema auf der internationalen Entwicklungsagenda geworden. Hintergrund ist die Vielzahl von Verfahren und Strukturen, die von den öffentlichen Entwicklungshilfegebern in der Vergangenheit angewandt wurden und die zu erheblichen Belastungen der Kapazitäten in den Partnerländern geführt haben. Empirische Erfahrungen belegen, dass eine mangelhafte Abstimmung der Geber bei der Durchführung von Projekten und Programmen die Transaktionskosten auf Geber- und Nehmerseite erhöht und die Effektivität der EZ reduziert. Geberkoordinierung soll dem entgegenwirken und die EZ-Beiträge auf die von den Partnerländern in eigener Verantwortung erarbeiteten Strategien abstimmen.

Auf dem Gebiet der Geberkoordinierung gibt es eine Reihe von aktuellen Initiativen. Der Entwicklungshilfesausschuss der OECD (DAC), dem sowohl die KOM als auch die Mitgliedstaaten der EU angehören, hat detaillierte Empfehlungen erarbeitet, die im Februar 2003 durch die *Rome Declaration on Harmonisation* von zahlreichen Gebern und Entwicklungsländern verabschiedet wurden.¹³⁵ In der Folge etablierte DAC eine Arbeitsgruppe zur Geberharmonisierung, die eine begrenzte Anzahl von Harmonisierungs-Indikatoren entwickelt hat und *Good Practices* zusammenfasst. Auf Länderebene arbeitet die Weltbank in elf Ländern an der Umsetzung der Geberharmonisierung.¹³⁶ Ebenso haben eine Reihe von Gebern Aktionspläne zu Geberharmonisierung vorgelegt (Deutschland im April 2003).

Auch die Europäische Gemeinschaft hat sich dem Ziel der Geberkoordinierung verschrieben. Bei dem Treffen des Rates in Barcelona haben sich alle EU-Mitgliedsstaaten dafür ausgesprochen, konkrete Schritte in Richtung eines gemeinsamen Vorgehens umzusetzen. „[*The EU Member States agreed to*] take concrete steps on co-ordination of policies and harmonisation of procedures before 2004, both at EC and Member States level.“¹³⁷ Die 2004 gebildete *Ad Hoc Working Party on Harmonisation* empfiehlt eine beschleunigte Umsetzung der Harmonisierungsverpflichtungen der *Rome Declaration* und fordert die EU-KOM und die Mitglieds-

135 Vgl. OECD / DAC (2003).

136 Vgl. World Bank / DAC (2003).

137 Council of the European Union (2002, 1 f.).

länder dazu auf, sich an allen mehrere Geber umfassenden Initiativen in den Partnerländern zu beteiligen. Eine besondere Bedeutung kommt der Geberkoordinierung im Rahmen der Budgethilfe zu.

Die Budgethilfe der EU ist darauf ausgerichtet, makroökonomische Reformen und die Verringerung der Armut in den Partnerländern zu unterstützen. In der Regel fördern mehrere Geber die nationalen PRSPs, so dass die Budgethilfe der EU komplementär zu Haushaltsbeiträgen anderer Geber verläuft *"The commission expects to co-finance all support for PRSPs and economic reform and/or sector programmes together with the World Bank, the EU Member States, or other bilateral donors"*.¹³⁸ Dabei verlangen makroökonomische Reformprogramme und PRSPs von den Gebern abgestimmte und koordinierte EZ-Beiträge. *"This will be reflected in the negotiation between government and donors of a single framework of support in which the same objectives, disbursement schedule, conditions / verification indicators will apply"*.¹³⁹

Im Rahmen der Unterstützung von PRSPs haben sich in den vergangenen Jahren in zahlreichen AKP-Staaten Gebergruppen konstituiert, die eine Harmonisierung von Geberbeiträgen anstreben. Zur Koordinierung der allgemeinen Budgethilfe existieren derzeit in zehn Ländern Gruppen für die beteiligten Geldgeber.¹⁴⁰ Während einige dieser Gruppen nur informelle Zusammenschlüsse darstellen, agieren die meisten Gruppen innerhalb eines institutionalisierten Regelwerkes, dem sog. *joint partnership framework*. Dieses legt die Grundprinzipien und Ziele der Zusammenarbeit fest und bestimmt in einigen Fällen, nach welchen Mechanismen die Fortschritte der betreffenden Länder bewertet und dokumentiert werden (*performance assessment framework*).

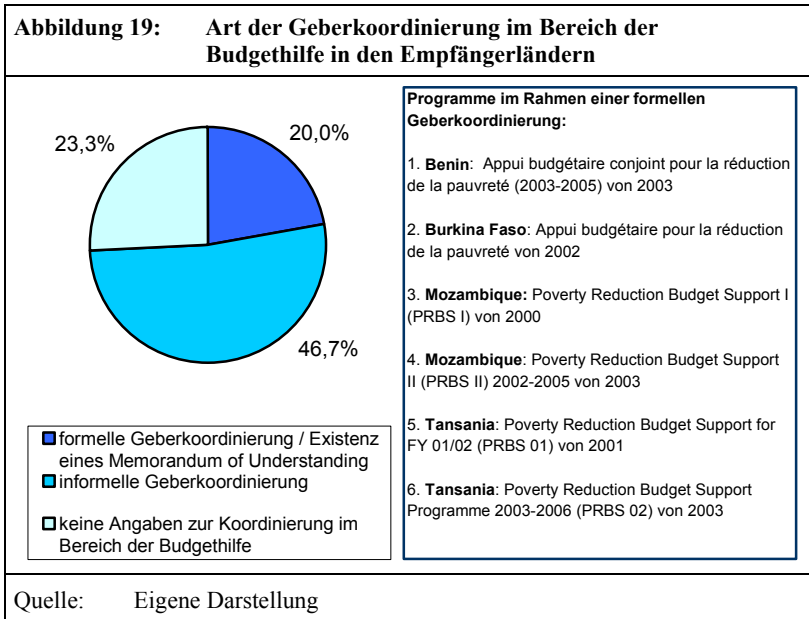
Die KOM ist Mitglied in allen derzeit existenten Budgethilfegruppen und strebt eine Institutionalisierung der Zusammenarbeit an. Nach den Richtlinien sollten Art und Inhalt der Kooperation zwischen den Gebern schriftlich fixiert und den Finanzierungsvorschlägen im Annex beigefügt werden. Bislang werden etwa 20 % der Programme im Rahmen einer formel-

138 AIDCO / DEV / RELEX (2002, 36).

139 Ebd.

140 Äthiopien, Benin, Burkina Faso, Ghana, Malawi, Mosambik, Ruanda, Senegal, Tansania, Uganda. In Madagaskar, Sambia und Kenia werden Gruppen von Budgethilfgebern vorbereitet. Stand Frühjahr 2004.

len Gebergruppe durchgeführt. Für knapp die Hälfte der Programme werden informelle Absprachen mit anderen Gebern getroffen. Nur wenige Finanzierungsvorschläge enthalten keine Informationen zur Geberkoordinierung (Abb. 19).



Die Geberkoordinierung kann trotz deutlicher Fortschritte noch verbessert werden. Die gemeinsame Durchführung von Budgethilfeprogrammen trägt dazu bei, den politischen Dialog mit der Partnerregierung auf wenige wichtige Themen zu konzentrieren und die Geberbeiträge auf die PRSPs abzustimmen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sich die Geber den für das Monitoring des PRSP gebräuchlichen Referenzrahmen zu eigen machen, um die Fortschritte des Landes zu bewerten und Haushaltsbeihilfen auszuzahlen. Für die Geber bedeutet dies, auf eigene Gestaltungsansprüche bei der Formulierung von Konditionalitäten zu verzichten. Eine Verständigung auf wenige, aus dem PRSP abgeleitete Konditionalitäten, ist bislang erst teilweise gelungen. Grund hierfür sind divergierende Ansichten über die Bedeutung und Qualität einzelner Indikatoren und Zweifel hinsichtlich der Angemessenheit nationaler Zielvorgaben.

Einen wichtigen Schritt in Richtung auf eine harmonisierte Auflagenpolitik stellen reduzierte Matrizen von PRSP-Indikatoren dar, auf die sich einige Gebergruppen mit der Empfängerregierung geeinigt haben (Tansania, Mosambik, Äthiopien). Welche PRSP-Indikatoren als besonders relevant erachtet und in die Matrix aufgenommen werden, hängt nicht unerheblich von den Prioritäten einzelner Geber ab. Während sich die EU vorzugsweise für Ergebnisindikatoren einsetzt, spricht sich insbesondere die Weltbank dagegen aus, Haushaltsbeihilfen von *Outcome*-Indikatoren abhängig zu machen. Regierungen könnten ihrer Ansicht nach nicht unmittelbar für die Ergebnisse von Politikmaßnahmen auf Nutzerebene verantwortlich gemacht werden. Hingegen sei es möglich, Anstrengungen, die zur Verwirklichung von Reformen unternommen wurden, zuzuordnen und nachzuhalten. Für die Auszahlung der PRSCs legt die Weltbank daher eine begrenzte Anzahl von Prozessindikatoren bzw. Politikmaßnahmen (*prior actions*) fest und bringt sie in formalisierten Gebergruppen ein. Im Ergebnis weisen die meisten Matrizen ein breites Spektrum von Prozesskonditionalitäten und Leistungsindikatoren auf, was die potentiellen Vorteile des leistungsbezogenen Vorgehens unterläuft und die Anreize für die Regierung, sich auf Ergebnisse zu konzentrieren, abschwächt.

Während die EU und die Weltbank eine begrenzte Anzahl von Indikatoren für die Ausschüttung der Mittel zu Grunde legen, spezifizieren nur wenige bilaterale Geber, welchen Matrix-Indikatoren sie besondere Bedeutung beimessen. Häufig wird ein zufriedenstellendes Gesamtergebnis für die Fortführung bzw. Ausschüttung der Hilfe zu Grunde gelegt. Das birgt die Gefahr, dass Anreize verwässern und die Partnerregierung sich nur bedingt für mangelnde Fortschritte verantworten muss. Das PAF der mosambikanischen Gebergruppe G15 enthält etwa 60 Indikatoren, die im Rahmen des jährlichen PRSP-Monitorings überprüft werden. Bereits heute zeichnet sich ab, dass 2004 eine gute Performance in einigen Bereichen einer mittelmäßigen bis schlechten Performance in anderen Bereichen gegenüber steht. Trotzdem ist eine Reduzierung der bilateralen Geberbeiträge für das folgende Haushaltsjahr unwahrscheinlich, da der Gesamtprozess von den meisten Gebern als konstruktiv und zufriedenstellend bewertet wird. Um einen differenzierteren Bezug zwischen Mittelabfluss und Performance der Partnerregierung herzustellen, ist die die Schwerpunktsetzung auf bestimmte Bereiche und die Einführung von graduellen Auszahlungsmechanismen (*graduated response mechanisms*), wie der variablen Tranche der EU, zu empfehlen.

Die meisten Gebergruppen haben sich darauf verpflichtet, die Indikatoren und Zielvorgaben des PAF aus dem PRSP abzuleiten. Eine Ausnahme bilden Auflagen zum öffentlichen Budgetmanagement. Die Schwachstellen des öffentlichen Haushaltswesens und notwendige Reformen der Finanzverwaltung werden in den meisten PRSPs nur am Rande behandelt. Ein bedeutender Teil des politischen Dialoges zwischen Gebern und Empfängerregierung erstreckt sich daher auf Fragen zur Qualität des öffentlichen Haushaltswesens.

Insgesamt hat die Bündelung der Geberbeiträge im Rahmen von Gebergruppen zu einer Aufwertung des politischen Dialoges mit den Partnerländern geführt. Während einzelne Geber mit jeweils eigenen Projekten und Programmen in der Vergangenheit nur geringen Einfluss auf strategische Fragen der Entwicklung nehmen konnten, haben sich die Gebergruppen zu wichtigen Dialogforen entwickelt, in denen die Empfängerregierungen ihre politischen Prioritäten mit der Gebergemeinschaft abstimmen. So zeigte die äthiopische Regierung lange Zeit wenig Bereitschaft, zentrale Fragen der Entwicklung und des Budgetmanagements mit den Gebern zu erörtern. Einzige Ausnahme bildeten Weltbank und IWF, die Akzente in der entwicklungspolitischen Agenda Äthiopiens setzen konnten. Erst im Rahmen der Budgethilfegruppe ist es anderen Gebern – auch der EU – gelungen, mit der äthiopischen Regierung einen strategischen Dialog aufzunehmen.

Die Komplexität der Prozesse, die beim Einsatz von Budgethilfe beurteilt und überprüft werden müssen, verlangt auf Geberseite eine Identifizierung von Arbeitsschwerpunkten. Bewährt haben sich in diesem Zusammenhang „thematische Arbeitsgruppen“ zu bestimmten PRSP- bzw. PFM-Arbeitsfeldern (Tansania, Uganda, Mosambik). In Äthiopien existieren derzeit 14 Arbeitsgruppen, von denen sich zwei mit Fragen des öffentlichen Haushaltswesens beschäftigen. Die G15 in Mosambik gliedert sich in 23 Arbeitsgruppen und Unterarbeitsgruppen auf. Kleineren bilateralen Gebern eröffnet diese Struktur die Möglichkeit, die Gebergruppe in Teilbereichen der PRS zu vertreten und den politischen Dialog maßgeblich mitzugestalten. Wie die Erfahrung zeigt, hängt die Bedeutung einzelner Geber nicht unmittelbar vom Volumen der bereitgestellten Mittel, sondern vielmehr von dem inhaltlichen Beitrag der Gebervertreter ab. Als Mitglied einer Gebergruppe können Geber mit einem relativ geringen finanziellen Beitrag große Hebelwirkungen erreichen. Ein Beispiel hierfür ist die deut-

sche FZ in Äthiopien: Obwohl der prozentuale Anteil des FZ-Beitrages am Gesamtvolumen gering ist, nimmt sie eine federführende Rolle bei den zentralen Fragen der Budgetplanung und -ausführung ein. Auch Geber, die keine allgemeine Budgethilfe bereitstellen und somit nicht Teil der Gebergruppe sind, werden auf Arbeitsgruppenebene in die Diskussionen miteinbezogen.

Die EU nimmt in vielen Gebergruppen eine wichtige Rolle wahr. Sowohl in Mosambik als auch in Äthiopien kann sie als *lead donor* der Gebergruppe bezeichnet werden. Gemeinsam mit der Weltbank hat sie den Vorsitz bei abschließenden Verhandlungen mit der jeweiligen Regierung und leitet u.a. (wichtige) thematische Arbeitsgruppen für Budgetfragen. Der Beitrag der EU zum politischen Dialog und zu den einzelnen Arbeitsgruppen wird von den beteiligten Gebern positiv hervorgehoben, während die Effizienz der spezifischen EU-Finanzierungsmodalitäten unterschiedlich bewertet wird. Dies gilt v.a. für die von der EU verwendeten *outcome*-Indikatoren und für ihre variablen Auszahlungs-Tranchen, die nach Meinung einiger Akteure die Vorhersehbarkeit der Hilfe für die Partnerländer untergräbt. Allerdings führten in Mosambik gerade die variablen Tranchen zu einer verbesserten Ergebnisorientierung der nationalen Politik. Andere Defizite wie z.B. die unzureichende Abstimmung der EU-Budgethilfe auf den Haushaltskalender der äthiopischen Regierung gehen darauf zurück, dass sich die Budgethilfe-Gruppe erst vor kurzer Zeit konstituiert hat und ihre Verfahren noch verfeinern muss.

Über die Koordinierung im Rahmen der Budgethilfegruppen hinaus bestehen in den Partnerländern wenig Ansätze, die EZ der Gemeinschaft und der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten aufeinander abzustimmen. Die EU-KOM und die Mitgliedsstaaten haben sich vor dem Hintergrund des im Maastricht-Vertrag verankerten Komplementaritätsgebotes dafür ausgesprochen, praxisnahe Strategien zur Koordinierung ihrer EZ zu erarbeiten. Konkrete Vorschläge, wie sich die gemeinschaftlichen und bilateralen EZ-Beiträge im Rahmen der makroökonomischen Unterstützung ergänzen lassen (z.B. Arbeitsteilung), liegen noch nicht vor. Es ist Aufgabe der EU-KOM und der Mitgliedsstaaten, den Spielraum für Ergänzungen zu konkretisieren. Dies sollte allerdings nicht losgelöst von den bisherigen Koordinierungsbemühungen mit anderen Gebern erfolgen, sondern mit diesen in Einklang stehen.

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5.1 Generelle Schlussfolgerungen

Die zentrale Bedeutung einer stärker programmorientierten EZ für das Erreichen der MDGs wird in der internationalen entwicklungspolitischen Diskussion mittlerweile anerkannt. Bei der Umstellung der EZ zeigen sich zwischen den Gebern allerdings erhebliche Unterschiede im Hinblick auf die Reichweite und Geschwindigkeit der Veränderungen. Bei verschiedenen Gebern wie Großbritannien, den Niederlanden und der KOM ist ein deutlicher Trend zur Programmorientierung erkennbar. Andere Geber beteiligen sich dagegen eher zögerlich an programmorientierten Ansätzen und stehen diesen skeptisch gegenüber.

Motivation für die Vergabe von Budgethilfe in der EU

Der Übergang zur Programmorientierung und Budgethilfe in der EZ der EU erfolgte auf der Grundlage von internen Evaluierungen der gemeinschaftlichen Entwicklungsinstrumente und -programme und vor dem Hintergrund der internationalen Diskussion. Das Hauptmotiv für die Vergabe von Budgethilfe besteht darin, die Effizienz und Wirksamkeit der EZ zu verbessern. Aus Sicht der KOM sprechen insbesondere folgende Gründe für die Bereitstellung von Budgethilfen:

- Budgethilfen führen zu mehr *ownership* und Eigenverantwortung der Partner. Unterstützt werden die von den Partnerländern in eigener Verantwortung erarbeiteten Strategien und Programme und nicht wie bisher geberdominierte Projekte.
- Im Rahmen von Budgethilfe kann die KOM einen viel konstruktiveren Einfluss auf die Formulierung und Umsetzung von Politiken der Partner nehmen als bei herkömmlichen EZ-Ansätzen. Da die bereitgestellten Mittel in das Gesamtbudget einfließen, hat sie einen legitimen Anspruch darauf, in zentrale Fragen des Budgetmanagements einbezogen zu werden und an einer armutsorientierten Haushaltsplanung und -ausführung mitzuwirken.
- Budgethilfen fördern den Aufbau effizienter Budgetmanagement- und Verwaltungsstrukturen in den Partnerländern und führen zu einer Verbesserung der Rechenschaftslegung.

- Budgethilfen tragen zu einer stärkeren Ergebnisorientierung bei den Partnern und kommissionsintern bei.
- Budgethilfen fördern Geberkoordinierung. Im Zuge der Einbettung von Geberbeiträgen in nationale Strategien wird die Vielzahl der Projekte mit unterschiedlichen Verfahrensabläufen, Rechenschaftsberichten, Konsultationen und Verhandlungen abgebaut. Dies führt zu einer Entlastung der knappen Kapazitäten auf Partnerseite und zu einer Reduktion der Transaktionskosten für Geber und Partner.

Aufgrund der hohen treuhänderischen Risiken beim Einsatz von Budgethilfe misst die KOM der Qualität und Verbesserung des öffentlichen Haushaltswesens in den Partnerländern hohe Priorität bei. Neben der Erstellung eines PRSP sowie der Verabschiedung eines mit den BWIs abgestimmten makroökonomischen Reformprogramms erhebt sie die zufriedenstellende Qualität des Budgetmanagements zur generellen Voraussetzung für die Bereitstellung von Budgethilfe. Diese Förderkriterien stimmen grundsätzlich mit den Voraussetzungen für die Vergabe von Budgethilfe bei anderen Gebern überein. Dennoch lässt die Praxis des PFM noch viel zu wünschen übrig.

Zentrale Charakteristika des EU-Budgethilfekonzepts

Um die Umsetzung der Förderkriterien zu gewährleisten und die Vorteile von Budgethilfe auszuschöpfen hat die KOM ein umfassendes Programmkonzept für Budgethilfen entwickelt und in den 2002 erstellten Budgethilfleitlinien festgeschrieben.

Die Budgethilfe der EU zeichnet sich durch folgende zentrale Charakteristika aus:

- Es handelt sich in der Regel um direkte und zweckungebundene Budgethilfen.
- Budgethilfeprogramme der EU haben eine mehrjährige Laufzeit (normalerweise drei Jahre). Sie gliedern sich in fixe und variable Tranchen, deren Auszahlung von der Durchführung eines makroökonomischen Reformprogramms und von Leistungsindikatoren abhängt.
- Budgethilfen zielen darauf ab, die Partnerländer bei der Umsetzung ihrer PRSPs zu unterstützen. Dies verlangt eine inhaltliche und pro-

zedurale Einbettung des Programms in den nationalen PRSP- und Haushaltskalender.

- Die traditionelle Ex-ante-Konditionalität wird durch eine leistungsbezogene ex-post-Konditionalität ersetzt. Die Verbindung von Leistungen und Auszahlungen erfolgt über einen graduellen Auszahlungsmechanismus.
- Die Gesamtbeurteilung und Verbesserung der Budgetmanagementsysteme ist prioritär.
- Die Geberkoordinierung hat erheblich an Bedeutung gewonnen.

Die Umsetzung der Leitlinien bei der Programmdurchführung

Die Umsetzung der Budgethilfeleitlinien kann erst nach mehreren Jahren der Programmdurchführung abschließend bewertet werden. Gleiches gilt für die Realisierung der erwarteten Effekte, etwa in Bezug auf die höhere *ownership*, die Verringerung der Transaktionskosten etc. Erste Anhaltspunkte über die Anwendung der Leitlinien geben die Finanzierungsvorschläge zur Budgethilfe, die im EEF verhandelt und bewilligt werden. Bezogen auf die zentralen Charakteristika können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Der Übergang von der indirekten zweckgebundenen zur direkten zweckungebundenen Budgethilfe ist abgeschlossen. Im Jahr 2003 handelte es sich bei allen vom EEF bewilligten Budgethilfeprogrammen um direkte zweckungebundene Budgethilfen.
- Es ist ein deutlicher Trend zu langfristigen Programmen erkennbar. Für alle Budgethilfen aus dem Jahr 2003 ist eine dreijährige Laufzeit vorgesehen. Dies erhöht die Vorhersehbarkeit der Hilfe und trägt zu einem kontinuierlichen Reformprozess in den Partnerländern bei.
- Das Modell der fixen und variablen Tranchen hat sich durchgesetzt. 2003 wenden erstmals alle Finanzierungsvorschläge neben fixen auch variable Tranchen zur Auszahlung der Haushaltsbeihilfen an. Für die variable „Leistungsprämie“ sind 2003 fast 50 % der programmierten Mittel vorgesehen. Die andere Hälfte der Mittel fließt den Ländern über fixe Tranchen zu.
- Hinsichtlich der Einbettung der Budgethilfe in den PRSP- und Haushaltsprozess sind noch deutliche Verbesserungen möglich. Dies gilt

für die Bemessung der variablen Tranche, die oft erst nach der Haushaltsaufstellung erfolgt. Ebenso werden viele Tranchen nicht zu Beginn, sondern erst gegen Ende des Haushaltsjahres ausgezahlt. Die mangelnde Einbettung in den Haushaltskalender ist jedoch nicht grundsätzlich auf das Modell der variablen Tranche, sondern auf die unzureichende Verzahnung der PRSP- und Haushaltsprozesse in den Ländern einerseits und die insgesamt defizitäre Abstimmung der Geberbeiträge auf die nationalen Verfahrensabläufe andererseits zurückzuführen. In den meisten Ländern gehört die KOM einer Gruppe von Budgethilfegebern an, die die stattfindenden Konsultationen und Verhandlungen im Rahmen der Budgethilfe zwar weitgehend zu zentralen Veranstaltungen zusammengefasst aber noch nicht hinreichend an den nationalen Haushaltskalender angepasst hat.

- Die inhaltliche Einordnung der Budgethilfe in die PRS verlangt Programmauflagen, die aus den nationalen Strategien abgeleitet sind. Bislang ist noch keine umfassende Übereinstimmung der KOM-Auflagen mit nationalen Zielvorgaben gewährleistet, was u.a. auf Schwierigkeiten der Länder bei der Formulierung von sachdienlichen PRS-Indikatoren zurückzuführen ist.
- Die Anwendung der leistungsbezogenen ex-post-Konditionalität zeigt erhebliche Fortschritte, kann aber noch ausgebaut werden. Auch 2003 wurden noch Programme verabschiedet, die die Auszahlung der fixen Tranche nicht allein von der Durchführung des makroökonomischen Reformprogramms, sondern von weiteren Politikmaßnahmen abhängig machen. Zudem bedeutet die Einführung von leistungsbezogenen Elementen in der variablen Tranche nicht, dass alle Indikatoren Ergebnisindikatoren darstellen: Insgesamt messen nur 43 % der Indikatoren Ergebnisse auf Nutzerebene, ca. 31 % der Indikatoren stellen *Output*-Indikatoren dar und 26 % bilden *Inputs* ab. Aufgrund von Schwierigkeiten bei der Definition von *Outcome*-Indikatoren im öffentlichen Haushaltswesen ist eine vollständige Aufgabe von Prozessauflagen in der variablen Tranche allerdings unwahrscheinlich und nicht zu empfehlen.
- Die Verknüpfung von Leistungen und Auszahlungen durch das graduelle Auszahlungssystem hat sich bewährt. Es ist gelungen, ausgewogene Zielvorgaben anzusetzen, die die Kapazität der Partnerländer in Bezug auf ihre Entwicklung weder über- noch unterfordern. 2001

und 2002 wurde durchschnittlich 70 % des Höchstbetrages der variablen Tranchen ausgezahlt.

- In Bezug auf die Bewertung der Budgetmanagementsysteme sind noch deutliche Verbesserungen möglich. Sowohl der Ex-ante-Beurteilung als auch der fortlaufenden Beurteilung der Haushaltssysteme muss größere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Gleiches gilt für die Anwendung von Konformitätsprüfungen vor und während der Programmdurchführung, die bislang nur in sehr wenigen Programmen vorgesehen ist.
- Die Gesamtbeurteilung des Budgetmanagements und die Begleitung umfassender Reformen in diesem Bereich kann nicht Sache der KOM alleine sein, sondern erfordert eine konzertierte Aktion aller Geldgeber. Die Bewertung und Dokumentation der Reformfortschritte ist mit den anderen Budgethilfegebern abzustimmen, damit künftige Entscheidungen und Maßnahmen in genauer Kenntnis der Sachlage getroffen werden.
- Die Geberkoordinierung bleibt trotz deutlicher Fortschritte eine Herausforderung. Die Möglichkeiten und Grenzen für eine Koordinierung mit anderen Gebern sollte bei der Programmplanung stärker in die Betrachtung miteinbezogen werden und in den Finanzierungsvorschlägen besser deutlich gemacht werden. Während der Programmdurchführung muss die Geberkoordinierung kontinuierlich unterstützt und gefördert werden. Wie erste Erfahrungen belegen, ist die Bereitschaft der KOM vorhanden, auf eigene Gestaltungsansprüche zugunsten eines abgestimmten Vorgehens zu verzichten. Aus Sicht der anderen Geber ist die KOM ein wichtiger und verlässlicher *Lead Partner* bei der Vergabe von Budgethilfe.

5.2 Schlussfolgerungen für die deutsche EZ

Schlussfolgerungen für die deutsche EZ als bilateraler Entwicklungshilfegeber

Nach dem aktuellen Stand der Debatte in Deutschland zu urteilen, wird die deutsche EZ sich in nächster Zeit vermehrt an PGF beteiligen. Dies gilt sowohl für Beiträge zu Korbfinanzierungen und Sektorbudgethilfen als

auch für allgemeine Budgethilfen. Im Rahmen der allgemeinen Budgethilfe und in Anlehnung an die TZ/FZ-Leitlinien¹⁴¹ sieht die BMZ-Handreichung zur PGF bislang nur PRSC-Kofinanzierungen vor. Eine deutsche Beteiligung an allgemeinen Budgethilfen bzw. Budgethilfegerbergruppen ohne enge Anbindung an einen PRSC sind demnach formal nicht vorgesehen, werden aber im Einvernehmen mit den Ressorts praktiziert.¹⁴² Kofinanzierungen von EU-Budgethilfen in der Weise, wie sie für PRSC-Kofinanzierungen geregelt sind, werden in dem Positionspapier nicht erwähnt und auch in der Praxis nicht durchgeführt.

Die KOM hat sich in den Gebergruppen als verlässlicher und kompetenter *Lead Partner* für Budgethilfen bewährt. Ihre Förderkriterien für die Vergabe von Budgethilfe stimmen mit denen anderer Geber überein und werden in aller Regel gewissenhaft geprüft. Vor diesem Hintergrund ist eine engere Anbindung des deutschen Engagements an EU-Budgethilfeprogramme zu unterstützen, zumal Deutschland im Rahmen der EEF-Sitzungen Einfluss auf die Programmbewilligung nehmen kann.

Allerdings stellt das Konzept der Kofinanzierung im Sinne von PRSC-Kofinanzierungen in erster Linie darauf ab, über die Anbindung an einen starken Partner die Einhaltung der Budgethilfenvoraussetzungen zu gewährleisten. Eine Auszahlung des PRSC-Kredits zieht eine „mechanische“ Freigabe des vollen vorgesehenen FZ-Beitrages nach sich. Eigene Gestaltungsspielräume, etwa bei der Auswahl und Bewertung von Indikatoren oder der Bemessung des endgültigen Auszahlungsvolumens, bestehen nicht. Die Zusammenarbeit mit dem Kofinanzierer ist eher formaler denn inhaltlicher Natur. Daher gilt es grundsätzlich zu überprüfen, inwieweit das Konzept der ausschließlichen PRSC-Kofinanzierung angepasst bzw. zugunsten einer eigenständigen Beteiligung der deutschen EZ an Budgethilfeporhaben aufgegeben werden sollte.

Aus Sicht der politischen Entscheidungsträger, sprechen vor allem die hohen treuhänderischen Risiken, die mit dem Einsatz von Budgethilfe verbunden sind, gegen eine Ausweitung von allgemeinen Budgethilfen

141 Vgl. S. 20.

142 „Insofern ist die direkte Mitfinanzierung des gesamten Haushalts oder eines sektoralen Haushalts, bei der die Geberbeiträge in das Haushaltsverfahren des Partners einbezogen sind, nur als Ausnahmefall im Rahmen einer Kofinanzierung von Strukturanpassungsdarlehen mit der Weltbank möglich.“ Vgl. BMZ (2001b, 10 Ziffer 3).

und für eine Begrenzung auf PRSC- Kofinanzierungen. Ungeachtet dieser im Vergleich zu anderen Gebern risikoaversen Position sollte die Zurückhaltung aufgrund der großen Hebelwirkungen, die ein einzelner Geber mit dem Instrument erzielen kann, überdacht werden:

- Als Mitglied einer Gruppe von Budgethilfegebern können einzelne Geber den Politikdialog mit der Empfängerregierung maßgeblich mitgestalten. Während ein Geber mit jeweils eigenen Projekten und Programmen in der Vergangenheit nur geringen Einfluss auf strategische Fragen der Politikgestaltung nehmen konnte, haben sich Budgethilfe-Gebergruppen zu wichtigen Dialogforen entwickelt, in denen die Empfängerregierungen ihre politischen Prioritäten mit der Gebergemeinschaft abstimmen.
- Wie die Erfahrung zeigt, hängt die Bedeutung einzelner Geber innerhalb der Gruppe nicht unmittelbar vom Volumen der bereitgestellten Mittel, sondern vielmehr vom inhaltlichen Beitrag der Gebervertreter ab. „Kleine“ Geber haben die Möglichkeit, die Gebergruppe in Teilbereichen der PRS zu vertreten und den Politikdialog in dem jeweiligen Themenfeld als *Lead Donor* zu beeinflussen.
- Ein Beispiel für die federführende Rolle eines „kleinen“ Budgethilfegebers ist die deutsche FZ in Äthiopien: Obwohl der prozentuale Anteil des FZ-Beitrages am Gesamtvolumen der Budgethilfe gering ist, nimmt sie eine federführende Rolle bei zentralen Fragen der Budgetplanung und –ausführung ein.
- Prinzipiell haben die Gebergruppen das Ziel, keine exklusiven Diskussionsforen darzustellen und versuchen, nicht beteiligte Geber in den inhaltlichen Dialog mit einzubeziehen (Bsp. USAID zu Privatsektorförderung in Mosambik). Trotzdem sind die Konsultationen mit der Regierung auf einen begrenzten Personenkreis von Gruppenvertretern eingeschränkt. Dies reduziert die Transaktionskosten für Geber und Nehmer und entspricht einem entwicklungspolitisch sinnvollen Vorgehen. Aus einer inhaltlichen Beschäftigung mit bestimmten Themenbereichen können Nicht-Mitglieder der Gebergruppe keinen Anspruch ableiten, stärker an den Verhandlungen beteiligt zu werden, wenn sie die Risiken der Budgethilfe nicht mittragen.

Aufgrund der Komplexität der Prozesse, die beim Einsatz von allgemeiner Budgethilfe beurteilt und begleitet werden müssen, sollte die Bereitstellung von Budgethilfe durch die deutsche EZ ausschließlich im Rahmen formalisierter Gebergruppen erfolgen. Wie die Budgethilfe konkret aus-

gestaltet werden sollte, ist im Einzelfall zu prüfen. Vor dem Hintergrund der EU-Erfahrung lassen sich folgende Empfehlungen für die deutsche EZ ableiten:

- Auch für „kleine“ Budgethilfegeber ist es wichtig, über eine Verknüpfung von Auszahlungen und Leistungen nachzudenken und ein angepasstes graduelles Zuweisungssystem zu entwickeln. Eine insgesamt zufriedenstellende Performance des Empfängerlandes als Entscheidungskriterium für die Auszahlung der vollen Tranche ist nicht dazu geeignet, Fehlentwicklungen in Bereichen zu korrigieren, in denen nur geringe Fortschritte gemacht wurden.
- Vor dem Hintergrund einer notwendigen Verbesserung von Effizienz und Wirksamkeit der EZ erscheint eine Konzentration auf Leistungsindikatoren sinnvoll. In der Regel können einzelne Geber nicht die personellen Kapazitäten aufbringen, um die Einführung und Umsetzung von Politikmaßnahmen sowie deren potentielle Auswirkungen auf Nutzerebene zu bewerten und zu überwachen. Klar messbare Auflagen auf Leistungsebene tragen dazu bei, objektivere Auszahlungsentscheidungen zu treffen.
- Allerdings erfordert auch die Auswahl von Leistungsindikatoren und die Einschätzung der Zielvorgaben eine aktive Beteiligung an den Diskussionen über die Entwicklung in den betreffenden Sektoren. Es ist zu klären, ob die deutsche EZ die hierfür notwendigen Kapazitäten vor Ort aufbringen kann oder bspw. eine Anlehnung an die Indikatoren der KOM sinnvoll wäre. Eine „delegierte“ Kooperation im Sinne einer engen Ausrichtung an dem KOM-Budgethilfeprogramm ist vor allem in den Ländern sinnvoll, die keine Schwerpunktpartnerländer der deutschen EZ sind.
- Die Gesamtbeurteilung des öffentlichen Haushaltswesens verlangt auf Geberseite den Aufbau von Expertise. Die deutsche EZ sollte sich intensiv darum bemühen, Kapazitäten im Bereich der öffentlichen Haushalte und des Budgetmanagements aufzubauen, nicht zuletzt um wichtige Themenfelder innerhalb der Gebergruppen zu besetzen.
- Um den Politikdialog und die Reformprozesse in den Partnerländern effektiv begleiten zu können, ist eine stärkere Präsenz der deutschen EZ mit fachlichem Know-how zum PRSP-Prozess, zum öffentlichen Budgetmanagement und zu makroökonomischen Fragen in den Partnerländern sinnvoll. WZ-Referenten, die als zentrale Koordinatoren der deutschen EZ vor Ort einen weiten Aufgabenbereich abdecken, sind mit dieser Rolle möglicherweise überfordert. Gemeinsam mit

dem BMZ sollten die Durchführungsorganisationen Konzepte dafür entwickeln, wie sie ihre Außenstruktur an die neuen Herausforderungen anpassen können. Dies gilt insbesondere für die Schwerpunkt-partnerländer. Das Pilotvorhaben der KfW in Kenia, das eine Fachkraft für die Begleitung von mehreren PRSC-Kofinanzierungen bereitstellt, ist ein Schritt in diese Richtung. Gleichmaßen muss sich das BMZ bemühen, sein fachliches Know-how zu den genannten Themenkomplexen auf- und auszubauen und eindeutige Verantwortlichkeiten zuzuweisen (bspw. für Fragen der PGF).

Schlussfolgerungen für die Bewertung der Budgethilfeprogramme als Mitgliedsstaat

Als Mitglied des EEF-Ausschusses bekommt das BMZ die Finanzierungsvorschläge zur Kommentierung zugeleitet und hat ein Mitspracherecht bei den EU-Budgethilfebewilligungen. Um die Budgethilfeschläge gezielter prüfen zu können, ist eine genaue Kenntnis des EU-Budgethilfekonzpts sowohl bei den Mitarbeitern des BMZ als auch in den Vorfeldorganisationen notwendig. Dieses Gutachten soll Anhaltspunkte geben, die zentralen Programmelemente zu identifizieren und nachzuhalten. Eine qualitative Beurteilung der Programme ist allerdings nur dann möglich, wenn spezifische Länderkenntnisse vorhanden sind und eingebracht werden. Insbesondere die Einschätzung von Indikatoren und Zielvorgaben verlangt über die Finanzierungsvorschläge hinausgehende Informationen, die oft nur unter hohem Aufwand bereitgestellt werden können. Der Anspruch, die Ausgestaltung einzelner Programme zu bewerten und ggf. zu beeinflussen, muss daher einer kritischen Abwägung von Aufwand und Ertrag unterliegen.

Im Gegensatz zur Programmbewilligung ist die Programmdurchführung nicht Gegenstand der EEF-Sitzungen. Um den Mitgliedsstaaten einen wenigstens rudimentären Einblick in die Programmdurchführung zu gewährleisten, ist eine periodische (halbjährliche) Bereitstellung von Auszahlungsdaten sinnvoll, wobei die Bemessung der variablen Tranchen von besonderem Interesse ist. Deutschland sollte darauf hinwirken, dass eine solche Informationsbereitstellung durch die KOM gewährleistet wird.

Literaturverzeichnis

- AIDCO / DEV* (EuropeAid Co-Operation Office / Directorate General for Development) (2004): Note to the Heads of Delegations in Benin, Burkina Faso, Cameroon, Dominican Republic, Ethiopia, Ghana, Madagascar, Mali, Namibia, Nicaragua, Niger, Rwanda, Tanzania, Vietnam: testing of the PFM Performance Measurement Framework, D(2004) 17450, Brüssel, mimeo
- AIDCO / DEV / RELEX* (EuropeAid Co-Operation Office / Directorate General for Development / Directorate General for External Relations) (2002): Guide to the programming and implementation of budget support for third countries, s.l., mimeo
- Adam, C. et al.* (2004): Performance-based conditionality: a European perspective, in: *World development* 32 (6), 1059–1070
- Asche, H. / K. Lauckner* (2002): Die deutsche technische Zusammenarbeit in internationalen Programmen: Handreichung, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
- Berke, C.* (2002): Presentation on „Sector Programs – Recent Trends“, Forum on Accountability and Risk Management Under Program-Based Approaches, Ottawa, 19.–21. Juni 2002, Washington, DC, mimeo
- BMZ* (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (1999): Leitlinien für die bilaterale finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, Bonn (BMZ aktuell 61)
- (2001a): Handreichung für die Mitwirkung an gemeinschaftlichen Finanzierungen mit anderen Gebern im Rahmen programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit, Ref. 300, 30.11.2001, Bonn, mimeo
 - (2001b): Positionspapier für die Mitwirkung an gemeinschaftlichen Finanzierungen mit anderen Gebern im Rahmen programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit, Ref. 300, 30.11.2001, Bonn, mimeo
 - (2003): Ergebnisvermerk der 377. Sitzung des EEF-Ausschusses am 24.09.2003, Berlin, mimeo
- Bossuyt, J. et al.* (1999): Mandats de négociations ACP et UE: points communs et divergences, in: *D + C, Développement et Coopération* 6/1999, 9–12
- Brown, A. et al.* (2001): The status of sector wide approaches, London: Overseas Development Institute (ODI working paper 142)
- Council of the European Union* (1992): Verordnung (EWG) Nr. 443/92 des Rates vom 25.02.1992 über die finanzielle und technische Hilfe zugunsten der Entwicklungsländer Asiens und Lateinamerikas sowie über die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit diesen Ländern, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften / Reihe L* 52/1992, 1–6

- (2000): Declaration by the Council and the Commission on the European Community's development policy, 16.11.2000, Brüssel, mimeo
- (2002): Conclusions on the International Conference on Financing for Development, 15.03.2002, Brüssel, mimeo
- Coulibaly, S. et al.* (2000): Conditionality reform - the Burkina Faso pilot case: summary report: report to the SPA Task Team on Contractual Relationships and Selectivity, Brüssel: Europäische Kommission
- COWI* (Consulting Engineers and Planners) (1998): Evaluation of aspects of EU development aid to MED region: final synthesis report, Ref. 951 405, s.l., mimeo
- DFID* (Department for International Development) (2002): Managing fiduciary risk when providing direct budget support, London
- (2004): Poverty reduction budget support: a DFID policy paper, London
- DG DEV* (Directorate General for Development) (2000): ACP-EU partnership agreement signed in Cotonou on 23 June 2000 (The Courier, special issue 2000)
- EuRH* (Europäischer Rechnungshof) (2000): Bericht über die Tätigkeiten im Rahmen des sechsten, siebten und achten Europäischen Entwicklungsfonds, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften / Reihe C* 43 (342), 205–266
- (2001a): Sonderbericht Nr. 5/2001 zu den im Rahmen der Strukturanpassungshilfe gebildeten und für Haushaltsbeihilfen verwendeten Gegenwertmittel (7. und 8. EEF) zusammen mit den Antworten der Kommission, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften / Reihe C* 44 (257), 1–35
- (2001b): Bericht über die Tätigkeiten im Rahmen des sechsten, siebten und achten Europäischen Entwicklungsfonds, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften / Reihe C* 44 (359), 417–490
- (2002): Sonderbericht Nr. 1/2002 über makrofinanzielle Hilfe (MFH) an Drittländer und Strukturanpassungsfazilitäten (SAF) in den Mittelmeerländern zusammen mit den Antworten der Kommission, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften / Reihe C* 45 (121), 1-27
- (2003): Bericht über die Tätigkeiten im Rahmen des sechsten, siebten und achten Europäischen Entwicklungsfonds, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften / Reihe C* 46 (286), 325–394
- (2004): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2003, Brüssel
- FROE / MOFED* (Federal Democratic Republic of Ethiopia / Ministry of Finance and Economic Development) (2002): Ethiopia: sustainable development and poverty reduction program, Addis Abeba
- Foster, M. / J. Leavy* (2001): The choice of financial aid instruments, London: Overseas Development Institute (ODI working paper 158)

- GTZ* (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) (2004): Landesweites Monitoring von Strategien nachhaltiger Armutsbekämpfung / PRSPs, Band 1: Bericht, Eschborn
- GTZ / KfW* (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit / Kreditanstalt für Wiederaufbau) (2003): Konzeptpapier für die deutsche Beteiligung an der PEFA-Initiative, abgestimmter Vorschlag von KfW und GTZ, Frankfurt/Main, mimeo
- IDA* (International Development Association) (2004): Poverty reduction strategy papers: progress in implementation, Washington, DC, mimeo
- IMF* (International Monetary Fund) (2004): Report on the evaluation of poverty reduction strategy papers and the poverty reduction and growth facility, Washington, DC, mimeo
- IMF / IDA* (International Monetary Fund / International Development Association) (2001): Tracking of poverty-reducing public spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC), Washington, DC
- Kahn, M. S. / S. Sharma* (2001): IMF conditionality and country ownership of programs, Washington, DC: International Monetary Fund (IMF working paper 142)
- Klingebiel, S.* (2003): Der internationale Diskussionsstand über Programmorientierung: Schlussfolgerungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Berichte und Gutachten 5/2003)
- KOM* (Europäische Kommission) (s.a.a): Conditionality in the budget support for poverty reduction financing proposals, s.l., mimeo
- (s.a.b): Variable tranches in budget support: implementation guidelines and evaluations, s.l., mimeo
 - (1998): Evaluation of EU aid to ACP countries, Ref. 951338, s.l., mimeo
 - (1999): Evaluation of the EU development aid to ALA states, Ref. 951401, s.l., mimeo
 - (2000a): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft, 26.04.2000, KOM (2000) 212 endgültig, Brüssel
 - (2000b): Communication to the Commission on the reform of the management of external assistance, 16.05.2000, Brüssel
 - (2000c): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Wirtschaftsreformprogramme und Strukturanpassungshilfen der Gemeinschaft, Bilanz und Perspektiven, 04.02.2000, KOM (2000) 58 endgültig, Brüssel

- (2000d): The financial allocation of the 9th EDF for ACP countries, Adonis 4(00)D/10299, September 2000, s.l., mimeo
 - (2000e): Guidelines for the use of indicators in country performance assessment, Brüssel
 - (2002a): Information note: progress of programming under the ACP-EC partnership agreement, Brüssel
 - (2002b): Mitteilungen der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Rechnungshof: Über die Rolle der allgemeinen und beruflichen Bildung im Rahmen der Armutsminderung in den Entwicklungsländern, KOM (2002) 116 endgültig, Brüssel
 - (2003a): Guidelines for 2004 mid-term reviews under the ACP-EC partnership agreement: note to the members of the EDF Committee, A1 *2(03) D/3590, s.l., mimeo
 - (2003b): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Rechnungshof: Finanzinformationen zum 6., 7. und 8. Europäischen Entwicklungsfonds, KOM (2003) 491 endgültig, Brüssel
 - (2003c): Guidelines for European Commission support to sector programmes, (Version 1.0), s.l.
 - (2003d): Guidelines for European Commission support to sector programmes, (Version 1.0): annexes, s.l.
 - (2003e): Mitteilung der Kommission: Europäischer Entwicklungsfonds (EEF), Schätzung der Beschlüsse, Auszahlungen und von den Mitgliedsstaaten zu leistenden Beiträge für die Haushaltsjahre 2003 und 2004 und Vorausschätzungen der Beschlüsse und Auszahlungen für den Zeitraum 2005–2008, KOM (2003) 720 endgültig, Brüssel
 - (2003f): Tools for monitoring progress in the education sector: version 26.02.2003, s.l.
 - (2004a): Mitteilung der Kommission an den Rat: Finanzinformationen über die Europäischen Entwicklungsfonds, KOM (2004) 382 endgültig, Brüssel
 - (2004b): Information note to the members of the EDF Committee, 381st meeting on March 2004, AIDCO C3/AgG/jd D(2004) 8588, s.l., mimeo
 - (2004c): Note to the EDF-Committee: subject: budget support, information note to the members of the EDF-Committee, replies to questions/comments of member states expressed during the meeting of 30th March or received in writing afterwards, AIDCO C3 D(2004), Brüssel, mimeo
- LeHouerou P. / R. Taliercio (2002): Medium term expenditure frameworks: from concept to practice: preliminary lessons from Africa, Washington, DC: World Bank (Africa region working paper series 28)*

- Leiderer, S.* (2004): Öffentliches Budgetmanagement in Entwicklungsländern: Analyseinstrumente und Ansatzpunkte der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Berichte und Gutachten 7/2004)
- Mackie, J. / J. Frederiksen, / C. Rossini* (2004): Improving ACP-EU cooperation: is 'budgetising' the EDF the answer?, Maastricht: European Centre for Development Policy Management (ECDPM discussion paper 51)
- Molt, P.* (2002): A political challenge for Europe, in: U. Engel / R. Kappel (Hrsg.), Germany's Africa policy revisited: interest, images and incrementalism, Münster: Lit, 63–78 (Politics and economics in Africa 4)
- Morrissey, O.* (2004): Conditionality and aid-effectiveness re-evaluated, in: *World economy* 27 (2), 153–171
- Niederländisches Außenministerium* (2001): Memorandum on the relationship between macro-oriented and sectoral programme aid, Den Haag, mimeo
- ODI* (Overseas Development Institute) (2004): PRSP annual progress reports and joint staff assessments – a review of progress, London (PRSP briefing note 9)
- ODI / OPM* (Overseas Development Institute / Oxford Policy Management) (2002): General budget support evaluability study: phase I: final synthesis report: report to the UK Department for International Development (DFID), London
- OECD / DAC* (Organisation for Economic Co-operation and Development / Development Assistance Committee) (1998): European Community, Paris (Development co-operation review series 30)
- (2001) Moving to budget support: prepared for OECD/DAC Task Force on Donor Practices, Paris
 - (2002) European Community, Paris (Development co-operation review)
 - (2003) Harmonising donor practices for effective aid delivery, Paris (DAC guidelines and reference series)
- PEFA* (Public Expenditure Financial Accountability) (2003): PEFA – Public Expenditure Financial Accountability: about PEFA, online: <http://www.pefa.org/about.htm>
- Rat Entwicklung der Europäischen Union* (2000): Protokoll der 2263. Tagung des Rates, 8571/00 (presse 156), Brüssel
- RoMAD* (Republic of Madagascar) (2003): Poverty reduction strategy paper, Tandrazana – Fahafahana – Fandrosoana, Antananarivo, mimeo
- RoM* (Republic of Mali) (2002): Final PRSP: document prepared and adopted by the Government of Mali, 29. Mai 2002, s.l., mimeo

- Riddell, A.* (2002): Synthesis report on development agency policies and perspectives on programme-based approaches: prepared for the Forum on Accountability and Risk Management Under Programme-Based Approaches, organized by the Learning Network on Programme-Based Approaches, Ottawa, Canada, 19.–21. Juni 2002, s.l.
- Santiso, C.* (2002): Promoting democracy by conditioning aid?: towards a more effective EU development assistance, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 3/2002, 107–133
- SEC* (Secretariat General of the European Commission) (2001): The European Community's development policy: programme of action, 21.05.2001, SEC (2001) 808, Brüssel, mimeo
- SPA* (Strategic Partnership with Africa) (2004): Survey of the alignment of budget support and balance of payments support with national PRS processes, s.l.
- Stokke, O.* (1995): Aid and political conditionality: core issues and state of the art, in: O. Stokke (Hrsg.), *Aid and political conditionality*, London: Cass, 1–87 (EADI book series 16)
- Swedish Ministry for Foreign Affairs* (1999): Guidelines for support for economic reforms and debt relief, s.l., mimeo
- World Bank* (1998): Public expenditure management handbook, Washington, DC
- (2002): World development report 2004: making services work for poor people, Washington, DC
- (2003): Country financial accountability assessment: guidelines to staff, Washington, DC
- World Bank / DAC* (OECD Development Assistance Committee) (2003): Country-level harmonization: emerging implementation lessons: High-Level Forum Rome, 24.-25.02.2003, s.l.
- World Bank / IMF* (International Monetary Fund) (2004): Poverty reduction strategy papers – progress in implementation, Washington, DC

Ausgewertete Finanzierungsvorschläge:

- Europäische Kommission / AIDCO* (EuropeAid Co-Operation Office) (2001a): Proposition de financement, 8ème FED, République du Mali, AIDCO/394/01-FR, September 2001, Brüssel, mimeo
- (2001b): Financing proposal, structural adjustment support, 8th EDF, Federal Democratic Republic of Ethiopia, AIDCO-C2/FCS D (2001), 29.10.2001, Brüssel, mimeo

- (2001c): Financing proposal, structural adjustment support, 8th EDF, Poverty Reduction Budgetary Support (PRBS 2001), Republic of Ghana, AIDCO/320/01-EN, Oktober 2001, Brüssel, mimeo
- (2001d): Financing proposal, 8th EDF, Poverty Reduction Budget Support for FY 01/ 02 (PRBS01), Tanzania, AIDCO/102/01-EN, 29. März 2001, Brüssel, mimeo
- (2002a): Financing proposal, ACP/BK/40, Budgetary Support for Poverty Reduction 2002–2004, Burkina Faso, AIDCO/415/02-EN, Brüssel, mimeo
- (2002b): Financing proposal, structural adjustment support, 8th EDF, Poverty Reduction Budgetary Support (PRBS-I), Federal Democratic Republic of Ethiopia, AIDCO/034/02-EN, Brüssel, mimeo
- (2002c): Financing proposal, programme of direct budget support, Support to Economic Reform Programme III, (SERP III), Jamaica, EDF 8, AIDCO/912/02-EN, Juli 2002, Brüssel, mimeo
- (2002d): Financing proposal, Poverty Reduction Budget Support II (PRBS II) 2002–2005, Mozambique, AIDCO/803/02-En, Brüssel, mimeo
- (2002e): Finanzierungsvorschlag, Budgethilfe, 8. EEF, Programm Schuldenerleichterung und Unterstützung der Wirtschaftsreformen, ADARE 2003, Republik Burundi, AIDCO/968/02-DE, September 2002, Brüssel, mimeo
- (2003a): Proposition de financement, Programme Pluriannuel d’Appui à la Réduction de la Pauvreté 2003–2005 (PPARP 2003-2005), Niger, AIDCO/20719/03-FR, Juni 2003, Brüssel, mimeo
- (2003b): Financing proposal, structural adjustment support, 9th EDF, Poverty Reduction Budgetary Support (PRBS II), budgetary aid, Federal Democratic Republic of Ethiopia, AIDCO/561/03-EN (Rev. 1), AIDCO-C3, Juli 2003, Brüssel, mimeo
- (2003c): Financing proposal, 9th EDF, budget support programme for poverty reduction and growth (2003–2006), Republic of Chad, AIDCO/704/03-EN, Brüssel, mimeo
- (2003d): Financing proposal, 9th EDF, multi-annual budget support programme for the Poverty Reduction Strategy (PRSP), Republic of Mali, AIDCO/781/03-EN, 09/2003, Brüssel, mimeo
- (2003e): Finanzierungsvorschlag, 9. EEF, mehrjähriges Programm zur Unterstützung von Maßnahmen der Armutsverringering 2003–2005, Ruanda, AIDCO/618/03-DE (Rev. 2), 18.07.2003, Brüssel, mimeo
- (2003f): Finanzierungsvorschlag, Makroökonomische Unterstützung, 9. EEF, Haushaltsunterstützungsprogramm zur Armutsbekämpfung 2004–2006 (PRBS01), Republik Sambia, AIDCO 705/03-DE (Rev. 1), Oktober 2003, Brüssel, mimeo

- (2003g): Finanzierungsvorschlag, gemeinsames budgetäres Hilfsprogramm zur Armutsbekämpfung (2003–2005), Benin, AIDCO/750/03-DE, November 2003, Brüssel, mimeo
 - (2003h): Finanzierungsvorschlag, makroökonomische Unterstützung, 9. EEF, Budgethilfeprogramm zur Bekämpfung der Armut 2003–2006 (PRBS02), Tansania, AIDCO/325/03-DE, Brüssel, mimeo
- Europäische Kommission / ECHO (Amt für Humanitäre Hilfen) (2000):* Finanzierungsvorschlag, 8. EEF, Hilfsprogramm für die Strukturanpassung, Zentralafrikanische Republik (ZAR), DEV/9101/00-DE, 4. September 2000, Brüssel, mimeo
- Europäische Kommission / DG DEV (Directorate General for Development)*
- (2000a): Finanzierungsvorschlag, 8. EEF, Budgethilfe zur Armutsbekämpfung, Kenia, DEV/8668/00-DE, 24. Juli 2000, Brüssel, mimeo
 - (2000b): Finanzierungsvorschlag, 8. EEF, Programm zur Unterstützung der Wirtschaftsreformen – 2001 (PARE 2001), Republik Benin, DEV/8959/00-DE, 4. September 2000, Brüssel, mimeo
 - (2000c): Finanzierungsvorschlag, 8. EEF, Budgethilfe für den Kampf gegen die Armut, Republik Kamerun, DEV/9666/00-DE, 14. September 2000, Brüssel, mimeo
 - (2000d): Finanzierungsvorschlag, Hilfe für das Strukturanpassungsprogramm, 8. EEF, Budgethilfe zur Armutslinderung Burkina Faso, DEV/9677/00-DE, 15. September 2000, Brüssel, mimeo
 - (2000e): Finanzierungsvorschlag, 8. EEF, Den Staatshaushalt entlastendes Maßnahmenprogramm zur Armutsbekämpfung (PRBSP) 2001/2002, Republik Tschad, DEV-2000-10055-00-00-DE-TRA-00 (EN), Oktober 2000, Brüssel, mimeo
 - (2000f): Finanzierungsvorschlag, Strukturanpassungshilfe, 8. EEF, Programm für Strukturanpassungshilfe SAP II, Republik Ruanda, DEV/9138/00-DE, 3. November 2000, Brüssel, mimeo
 - (2000g): Finanzierungsvorschlag, 8. EEF, Haushaltsbeihilfe für die Armutsbekämpfung (PRBS I), Mosambik, DEV/9602/00-DE, Brüssel, mimeo
 - (2000h): Financial proposal, structural adjustment support, 8th EDF, Republic of Guinea Bissau, DEV/7298/00-EN, 19.06.2000, Brüssel, mimeo
 - (2000i): Financing proposal, structural adjustment support, 8th EDF, structural adjustment and SYSMIN support programme (SAF V/SYSMIN), Republic of Zambia, DG DEV/4887/00, 22. Juni 2000, Brüssel, mimeo
 - (2001a): Financing proposal, direct budget support to Sustain the Economic Reform Programme of Jamaica 2001–2003 (SERP II), AIDCO/101/01-EN (Rev. 1), Brüssel, mimeo

- (2001b): Financing proposal, 8th EDF, budgetary support for the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), Islamic Republic of Mauritania, SCR/98/2001-EN, 18 January 2001, Brüssel, mimeo
- (2001c): Financial proposal, structural adjustment support, 8th EDF, Poverty Reduction Budgetary Support Programme (PRBSP) 2001/2002, Kingdom of Lesotho, SCR/99/01-EN (Rev. 1), 26. Januar 2001, Brüssel, mimeo

Anhang

Anhang 1: ToR für die Studie: Budgethilfe in der EZ der EU

Terms of Reference für eine Studie

„Budgethilfe im Rahmen der Gemeinschaftshilfe“

Hintergrund

Budgethilfen (Allgemeine Budgethilfen; Sektorbudgethilfen) haben in den letzten Jahren vor allem im Rahmen des EEF deutlich zugenommen, zuletzt deutlich über 20 % der Neuzusagen. Bei den anderen Regionalprogrammen ist Budgethilfe entweder ein seit längerem bewährtes Instrument (MEDA, rd. 30 %) oder steckt erst in den Anfängen (Asien und Lateinamerika – auch bedingt durch die derzeit gültige ALA-Verordnung). Die sonstigen Programme (TACIS, CARDS, Phare) sehen Budgethilfe nur teilweise vor. Der Trend zur verstärkten Vergabe von Budgethilfe ist auch bei anderen bi- und multilateralen Gebern festzustellen (Großbritannien, Niederlande, Weltbank etc.). Da es sich bei der Budgethilfe oft um Ko-finanzierungen handelt spielt das gemeinschaftliche Vorgehen der Geber eine wichtige Rolle. Vor diesem Hintergrund hat der DAC eine umfassende Evaluierung der Budgethilfe auf den Weg gebracht, die im Oktober 2005 abgeschlossen werden soll. Zentrales Ziel der DAC Evaluierung ist eine Wirkungsanalyse des Instruments Budgethilfe, während diese Studie („Budgethilfe im Rahmen der Gemeinschaftshilfe“) auf eine Bewertung der „Performance“ des Gebers EU-Kommission bei dem Einsatz der Budgethilfe abzielt. Somit steht die Überprüfung von internen Abläufe und Prozessen bei der Studie im Vordergrund.

Die Vergabe von Budgethilfe seitens der KOM wird von verschiedensten Seiten kritisiert, insbesondere tauchen zwei Argumente immer wieder auf:

- Budgethilfen würden von der KOM nicht ausreichend vorbereitet, notwendige Prüfungen nicht seriös durchgeführt, im Ergebnis würden die Hilfen gewährt, ohne dass die von anderen Gebern anerkannten Voraussetzungen auf Seiten der Empfänger (Haushaltsverfahren; Finanzpolitik; Finanzkontrolle) tatsächlich erfüllt seien;
- Hauptmotiv der Vergabe von Budgethilfe sei die Beschleunigung des Mittelabflusses.

Die Evidenz für diese Kritik ist allerdings sehr dürftig. Beispielsweise zählt die GTZ zu den prominenten Kritikern des Vorgehens der KOM in

D, hat aber in ihren Stellungnahmen an das BMZ alle von ihr geprüften Budgethilfsvorschläge der KOM mit einem positiven Votum beschieden. Auch sonstige, teils deutliche Kritik, ist durch Fakten oft wenig untermauert.

Ziel der Studie

Die Studie hat zwei konkrete Zielebenen: Erstens sollen die Ergebnisse für den Dialog des BMZ mit dem Parlament, den Vorfeldorganisationen und der interessierten Öffentlichkeit genutzt werden. Dafür soll anhand der EEF-Finanzierungen untersucht werden, ob die oben formulierten Vorwürfe an die KOM berechtigt sind. Zweitens sollen die Ergebnisse der Studie dem BMZ helfen die einzelnen Finanzierungsvorschläge für Budgethilfe gezielt zu prüfen. Zu diesen Prüfung tragen die Durchführungsorganisationen KfW und GTZ bei und es soll ein Raster für diese Überprüfung entwickelt werden. Hierbei soll vor allem auch geprüft werden, inwieweit das Instrument der Budgethilfe ein integraler Bestandteil des Instrumentenmix bei der Planung der EZ im Rahmen der Länder- und Regionalstrategien und im Hinblick auf die Umsetzung der PRS in einem Land ist.

Das Gutachten sollte für das BMZ auch als Grundlage dienen, das Thema Budgethilfe mit der KOM aktiv aufzugreifen und ggf. – möglichst im Zusammenwirken mit anderen Mitgliedstaaten (F, UK und like-minded) – erforderliche Änderungen herbeizuführen. Im Vordergrund steht dabei der EEF.¹⁴³ Folgende Punkte sollten im Rahmen der Untersuchung im Einzelnen aufgegriffen werden:

- Übersicht über die bisher zugesagten Budgethilfen der KOM (ab 2000) und Kategorisierung nach Gruppen (Allgem. Budgethilfe; Sektor-Budgethilfe etc.).
- Veränderungen (2000–2003) in der Ausgestaltung der Budgethilfen in Bezug auf Konditionalität; Tranchen und *triggers*; etc.
- Analyse und Bewertung der (internen) Prüfvorschriften und Prüfergebnisse für Budgethilfen der KOM (auch Vergleich mit anderen Institutionen, z.B. Weltbank, BMZ, DFID – insbesondere auch Abgleich mit den vom BMZ formulierten länderspezifischen Mindestvoraussetzungen; Einhaltung des Manuals.)

143 Zur Budgethilfe an die MEDA-Länder liegt ein Prüfbericht des EuRH vor.

- Planung von Budgethilfen im Rahmen von Länder- und Regionalstrategien als Teil eines Instrumentenmix zur Erreichung des länderbezogenen Armutsbekämpfungsziels.
- Auswertung, falls vorhanden, von Evaluierungsberichten zu Budgethilfen der KOM;
- Budgethilfen und damit verbundene „Geber-Clubs“ in Bezug auf Koordination und Komplementarität sowie Politikdialog. Verfahren der Abstimmung mit den Mitgliedstaaten im Vorfeld.
- Praxis des Monitoring bei EU-Budgethilfen (einschließlich Praxis bei der Handhabung von triggers).
- Evaluierungssystem seitens der KOM von einzelnen SAFs und dem Instrument insgesamt.
- Die politische Dimension der Vergabe von Budgethilfe: Die EG-EZ hat eine explizit politische Dimension durch den Artikel 96 und 97 des Cotonou-Abkommens, welche Sanktionierungen bei Menschenrechtsverstößen, Demokratiedefiziten und mangelnder Rechtssicherheit sowie schwerer Korruption vorsehen. Zu untersuchen ist, wie diese Kriterien bei der Budgethilfe angewandt werden.

Die Ergebnisse des Gutachtens sind von besonderer Bedeutung im Hinblick auf unser Ziel, in Zukunft im Rahmen der programmorientierten Zusammenarbeit auch mehr mit der KOM über das Instrument gemeinschaftliche Finanzierungen zusammenzuarbeiten: Ist die KOM ein kompetenter und verlässlicher „*lead partner*“ bei Budgethilfen? Bislang gibt es erst einen einschlägigen Fall (Mosambik). Es gibt bereits eine Gebergruppe unter den europäischen bilat. Gebern, die mit der KOM eng bei der Budgethilfe zusammenarbeiten und einen rotierenden Vorsitz hat¹⁴⁴. Zu prüfen wäre dabei, wie in diesem Fall die Rollenverteilung bei Prüfung und Monitoring funktioniert. Die hier gemachten Erfahrungen sollten bei der Untersuchung eine besondere Rolle spielen.

Budgethilfe ist auch für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit ein wichtiges Thema. Das BMZ hat in einem Positionspapier „Mitwirkung an gemeinschaftlichen Finanzierungen mit anderen Gebern im Rahmen programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit vom

144 Zuletzt gemeinsame Mission in Malawi. Vorsitz hat derzeit Norwegen. Andere Teilnehmer der Gruppe sind UK, Schweden, und Dänemark.

30.11.2001“ dazu Stellung bezogen. Eine Untersuchung der „Budgethilfe im Rahmen der Gemeinschaftshilfe“ würde zusätzliche Aspekte untersuchen, die auch für die künftige Ausrichtung der Instrumente der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit von Bedeutung sind, vor allem vor dem Hintergrund der Notwendigkeit von im Rahmen der Gemeinschaft harmonisierten Geberverfahren.

Anhang 2: Voraussetzungen zur Vergabe von Budgethilfe: MEDA-Verordnung und Cotonou-Abkommen

Regulation (MEDA) No 2698/2000 (MEDA II), Annex II, Point 1. b).

The following eligibility criteria must be met:

- the country concerned must undertake a reform programme approved by the Bretton Woods Institutions or implement programmes recognized as analogous, in coordination with those institutions, but not necessarily financially supported by them, in accordance with the scope and effectiveness of the reforms;
- account must be taken of the economic situation of the country, at the macroeconomic level, (indebtedness, cost of debt-servicing, the balance of payments, the budget situation, the monetary situation, the level of per capita income and the unemployment level) and at the level of sectoral reforms, with a view to creating a free trade area with the European Community.

Article 61 (2) of the Cotonou-Agreement:

Direct budgetary assistance in support of macroeconomic or sectoral reforms shall be granted where:

- a) public expenditure management is sufficiently transparent, accountable and effective;
- b) well defined macroeconomic or sectoral policies established by the country itself and agreed to by its main donors are in place; and
- c) public procurement is open and transparent.

Article 67 of the Cotonou Agreement:

- (1) The Agreement shall provide support for macroeconomic and sectoral reforms implemented by the ACP States. In this framework, the Parties shall ensure that adjustment is economically viable and socially and politically bearable. Support shall be given in the context of a joint assessment between the Community and the ACP State concerned on the reform measures being undertaken or contemplated either at macroeconomic or sectoral level, and permit an overall evaluation of the reform efforts. Quick disbursement shall be an important feature of support programmes.
- (3) The ACP State undertaking or contemplating reform at the macroeconomic or sectoral level shall be eligible for structural adjustment assistance, giving consideration to the regional context, their effectiveness and the likely impact on the economic, social and political dimension of development and on economic and social hardships being experienced.
- (4) The ACP States undertaking reform programmes that are acknowledged and supported at least by the principal multilateral donors, or that are agreed with such donors but not necessarily financially supported by them, shall be treated as having automatically satisfied the requirements for adjustment assistance.

Anhang 3: KOM Budgethilfebewilligungen 1999–2003 und prognostizierte Bewilligungen 2004–2005 (in Mio. Euro) auf Grundlage der *Financing Agreements*

Empfängerland	Bewilligungen						Prognose		
	1999	2000	2001	2002	2003	Total	2004	2005	Total
Äthiopien	0	0	24,4	38,3	0	62,7	95,0	0	95,0
Benin	0	27,0	23,4	0	55,0	105,4	0	0	0
Burkina Faso	39,2	9,8	24,2	125,0	0	198,2	0	70,0	70,0
Burundi	0	0	0	22,6	0	22,6	36,0	0	36,0
Dschibuti	0	10,0	0	0	0	10,0	12,8	0	12,8
Elfenbeinküste	0	0	11,1	0	0	11,1	0	0	0
Gabun	0	0	4,9	0	0	4,9	0	0	0
Gambia	0	9,2	4,3	0	0	13,5	0	0	0
Ghana	10,6	0	38,4	42,8	0	91,8	60,0	0	60,0
Guinea	0	0	0	11,0	0	11,0	0	35,0	35,0
Guinea-Bissau	0	15,8	1,5	0	0	17,3	0	0	0
Guyana	5,4	0	0	0	0	5,4	23,3	0	23,3
Jamaika	9,0	0	21,7	0	30,0	60,7	25,0	0	25,0
Kamerun	0	0	19,5	0	0	19,5	0	0	0
Kapverdische Inseln	0	0	0	12,1	0	12,1	5,8	0	5,8
Kenia	0	35,0	0	0	0	35,0	120,0	0	120,0
DR Kongo	0	0	0	0	106,0	106,0	0	0	0
Lesotho	0	0	18,5	0	0	18,5	0	46,2	46,2

Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU

Madagaskar	0	0	0	70,0	0	70,0	35,0	35,0	70,0
Malawi	52,1	0	0	0	0	52,1	36,0	0	36,0
Mali	37,0	0	6,0	25,8	132,9	201,7	0	0	0
Mauretanien	0	0	18,1	0	0	18,1	3,6	0	3,6
Mosambik	0	13,5	57,1	168,0	16,4	255,0	0	0	0
Niger	0	24,3	3,2	20,0	90,0	137,5	0	0	0
Papua-Neu- guinea	0	10,4	0	0	0	10,4	0	0	0
Ruanda	24,6	1,2	0	0	50,0	75,8	0	0	0
Sambia	0	59,6	0	0	128,5	188,1	0	0	0
Sao Tomé und Príncipe	0	0	2,6	0	0	2,6	0	0	0
Senegal	39,1	0	5,2	0	0	44,3	53,0	0	53,0
Sierra Leone	0	20,6	0	0	0	20,6	50,0	0	50,0
Tansania	0	0	76,1	0	114,0	190,1	0	0	0
Tschad	9,2	37,1	0	0	50,0	96,3	0	0	0
Uganda	44,3	74,7	0	0		119,0	99,0	0	99,0
Vanuatu	0	0	0	0	0	0,0	1,7	0	1,7
Zentral- afrikanische Republik	6,5	0	26,4	0	0	32,9	0	20,0	20,0
Total	276,9	348,2	386,5	535,6	772,8	2320,1	656,3	206,2	862,4
Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von KOM (2004b) und KOM (2004c)									

**Anhang 4: EEF-Budgethilf bewilligungen 1999–2003 (in Mio. Euro)
auf Grundlage der *Financing Proposals***

Empfängerland	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Äthiopien	0	0	25,7	44,0	95,0	164,7
Benin	29,4	18,8	0	0	55,0	103,2
Burkina Faso	49,0	23,5	0	125,0	0	197,5
Burundi	0	0	0	22,6	0	22,6
Dschibuti	0	10,0	0	0	0	10,0
Elfenbeinküste	0	0	12,8	0	0	12,8
Gabun	0	0	4,9	0	0	4,9
Ghana	49,0	0	042,8	0	0	91,8
Gambia	0	13,5	0	0	0	13,5
Guinea	0	0	11,0	0	0	11,0
Guinea-Bissau	0	17,2	0	0	0	17,2
Guyana	5,4	0	0	0	0	5,4
Haiti	21,3	0	0	0	0	21,3
Jamaika	34,0	6,0	21,7	30,0	0	91,7
Kamerun	0	19,5	0	0	0	19,5
Kapverdische Inseln	15,0	0	12,1	0	0	27,1
Kenia	0	35,0	0	0	0	35,0
DR Kongo	0	0	0	0	105,0	105,0
Lesotho	0	18,5	0	0	0	18,5

Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU

Madagaskar	50,0	0	0	70,0	0	120,0
Malawi	52,1	0	0	0	0	52,1
Mali	37,0	0	6,0	25,8	132,9	201,7
Mauretanien	0	18,3	0	0	0	18,3
Mosambik	0	79,2	0	151,6	16,4	247,2
Niger	0	37,9	0	20,0	90,0	147,0
Papua-Neu- guinea	0	10,4	0	0	0	10,4
Ruanda	0	59,6	0	0	55,1	114,7
Salomonen	4,0	0	00	0	0	4,0
Sambia	0	109,6	0	0	0	109,6
Sao Tomé und Principe	0	2,8	0	0	0	2,8
Senegal	39,1	0	5,2	0	0	44,3
Sierra Leone	0	20,6	76,1	0	0	96,7
Tansania	0	0	0	0	114,0	114,0
Trinidad und Tobago	0	6,0	0	0	0	6,0
Tschad	9,2	37,1	0	50,0	0	96,3
Uganda	0	74,7	0	0	0	74,7
ZAR	6,5	26,4	0	0	117,0	149,9
Total	400,9	644,7	218,3	539,0	780,4	2582,4
Quelle: EEF-Protokolle und <i>Financing Proposals</i> zur Budgethilfe 1999 – 2003						

Anhang 5: KOM Budgethilfeauszahlungen 1999–2003 und prognostizierte Auszahlungen 2004–2005 (in Mio. Euro) auf Grundlage der *Financing Agreements*

Empfängerland	Auszahlungen						Prognose		
	1999	2000	2001	2002	2003	Total	2004	2005	Total
Äthiopien	0	0	0	25,8	10,7	36,5	45,0	30,0	75,0
Benin	7,5	11,6	26,2	5,0	4,3	54,6	19,2	12,3	31,5
Burkina Faso	19,0	27,2	18,9	24,4	37,8	127,3	52,5	20,0	72,5
Burundi	0	0	0	0	8,0	8,0	36,5	10,0	46,5
Dschibuti	4,7	1,0	0	0	4,5	10,2	4,0	0	4,0
Elfenbeinküste	0	0	0	5,2	0	5,2	0	0	0
Gabun	0	0	0	0	0	0	2,2	2,0	4,2
Gambia	0	5,0	0	0	0	5,0	4,0	0	4,0
Ghana	10,5	0	0	22,2	25,6	58,2	45,9	24,0	69,9
Guinea	0	0	0	0	0	0	10,4	10,0	20,4
Guinea-Bissau	0	0	5,4	0	0	5,4	10,3	0	10,3
Guyana	2,0	0	0	0	0	2,1	6,0	8,0	14,0
Jamaika	0	2,0	17,0	6,4	0	25,4	37,0	10,0	47,0
Kamerun	0	10,0	0	0	8,9	18,9	9,0	0	9,0
Kapverdische Inseln	0	0	0	2,0	9,0	11,0	5,5	0	5,5
Kenia	0	0	17,0	0	0	17,0	50,0	50,0	100,0
DR Kongo	0	0	0	5,0	4,6	9,6	106,0	0	106,0
Lesotho	0	0	0	6,0	3,0	9,0	0	15,0	15,0

Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU

Madagaskar	15,0	14,0	19,7	35,0	34,5	118,2	20,0	17,8	37,8
Malawi	20,0	0	16,0	0	0	36,0	30,5	15,0	45,5
Mali	6,6	7,4	10,4	15,0	32,9	72,3	29,6	29,3	58,9
Mauretanien	10,7	0	0	5,5	5,7	21,9	4,5	3,6	8,1
Mosambik	0	57,4	65,0	30,6	41,0	194,0	50,0	42,0	92,0
Niger	0	0	13,0	16,6	24,3	53,4	35,0	35,0	70,0
Papua-Neu- guinea	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ruanda	11,0	14,6	21,8	27,5	25,0	99,9	20,0	15,5	35,5
Sambia	47,6	0	12,0	69,0	28,7	157,2	37,0	31,0	68,0
Sao Tomé und Príncipe	0	0	1,5	0	1,0	2,5	0	0	0
Senegal	2,8	0	5,2	0	3,8	11,8	35,3	15,0	50,3
Sierra Leone	0	9,7	16,6	0	0	26,3	18,4	30,0	48,4
Tansania	35,0	0	25,4	37,5	68,5	166,4	31,0	38,0	69,0
Tschad	0	11,1	15,8	22,4	0	49,3	38,0	8,0	46,0
Uganda	15,0	71,8	0	24,5	24,5	135,8	24,5	33,0	57,5
Vanuatu	0	0	0	0	0	0	0,7	1,0	1,7
ZAR	6,5	0	11,5	0	0	18,0	12,0	10,0	22,0
Total	214,0	242,7	318,3	385,5	406,2	1566,2	829,9	515,6	1345,5
Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von KOM (2004b) und KOM (2004c)									

Anhang 6: Berechnung einer variablen Tranche am Beispiel Äthiopiens

	Target	Result	Source	Remarks	Score by Delegation	Score by MOFED	Suggested disbursement in Mio. Euro
Health							
Under 5 DTP3 vaccination coverage	From 42% to 45%	51.5%	MOH	Data collected per ultimo July 2002	1	1	
Health centers + posts util. Rate	From 27% to 29%	23%	JRM 03	Idem above	0	0	
Ante natal care coverage	From 34% to 38%	34.1%	MOH		0	0	
Education							
Primary girls enrolment rate	From 40.7% to 47%	51.2%	JRM 03		1	1	
Grade 1 drop out rate	From 27.9% to 24%	27.5%	JRM 03		0	0	
Share of qualified teachers	From 23.9% to 45 %	33.1%	MOE		0.5	0.5	
Roads							
Share of roads in acceptable condition	From 57% to 61%	60%	RSDPII (03-2003)	March 2003: 62%	1	1	
Road Network Density (Index A)	From 27.7% to 28.5%	28.6%	RSDPII (03-2003)		1	1	
Sub-Total					4.5 (56%)	4.5 (56%)	4.5 (out of 8)
PFM							
Federal/Reg. Budget consolidated	Federal level + 1 region	Final not yet ready	MOFED		0.5	0.5	

Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU

Food security included in budget	FS Budget line + FA Annex	FS Budget line: yes; FA Annex: no	MOFED		0.5	0.5	
3 years rolling MEFF/ PEP	Approved by council	MEFF has been prepared; PEP not	MOFED		0.5	0.5	
Backlog of accounts reduced	Regions 1 year backlog	Backlog has been reduced	MOFED		1	1	
Accountants/ Internal auditors trained	From 4.600 to 6.000	5.891	MOFED	200 to be trained in second quarter 2003	1	1	
Parliament members trained	Training started	400 MP have been trained	MOFED		1	1	
Sub-total					4.5 (75%)	4.5 (75%)	4.5 (out of 6)
PSD							
Land titles to S/M businesses	2001/02 increase by 15%	Land has been allocated. % to S/M unknown	MOTI		0.5	1	
New/ re-structured laws and policies	Five in 2002	9	MOTI		1	1	
New/ revised regulations/ procedures	Eight in 2002	2	MOTI		0.5	1	
SUB-TOTAL					2 (66%)	3 (100%)	1.65 (out of 2.5)
TOTAL					11	12	10.65 (out of 16.5)
* On the basis of the Delegations assessment							

Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

Schriften in der Nomos Verlagsgesellschaft

Neubert, Susanne / Waltina Scheumann / Annette van Edig / Walter Huppert (Hrsg.): Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM): Ein Konzept in die Praxis überführen, 314 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1111-1

Messner, Dirk / Imme Scholz (Hrsg.): Aktuelle Herausforderungen für die Entwicklungspolitik, 410 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0

Brandt, Hartmut / Uwe Otzen: Armutsorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, 342 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

[zu beziehen über den Buchhandel]

Schriftenreihe im Weltforum Verlag

118 *Ashoff, Guido*: Der Entwicklungshilfesausschuss der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand, 182 S., Bonn 2000, ISBN 3-8039-0497-8

117 *Scholz, Imme*: Nutzung natürlicher Ressourcen zwischen Raubbau und Nachhaltigkeit: Sozioökonomische Bedingungen und unternehmerische Handlungsmuster, 446 S., Bonn 1999, ISBN 3-8039-0492-7

116 *Neubert, Susanne*: Die soziale Wirkungsanalyse in armutsorientierten Projekten. Ein Beitrag zur Methodendiskussion in der Evaluationspraxis der Entwicklungszusammenarbeit, 139 S., Köln 1999, ISBN 3-8039-0487-0

115 *Klingebiel, Stephan*: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), 379 S., Köln 1998, ISBN 3-8039-0483-8

114 *Hannig, Alfred*: Finanzsystemreformen. Konzept, Erfahrungen und Perspektiven am Beispiel Boliviens, 193 S., Köln 1998, ISBN 3-8039-0480-3

113 *Wolff, Peter*: Vietnam – Die unvollendete Transformation, 121 S., Köln 1997, ISBN 3-8039-0474-9

[zu beziehen über den Buchhandel]

Berichte und Gutachten

- 11/04 *Scholz, Imme et al.*: Sociedade civil e política ambiental na Amazônia. Os casos da berragem de Belo Monte e da rodovia federal BR-163, 85 S., Bonn, ISBN 3-88985-272-6 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-260-2 – Berichte und Gutachten 12/03)
- 10/04 *Qualmann, Regine et al.*: Negotiating Economic Partnership Agreements with the EU. Opportunities, Risks, and Negotiation Options for Tanzania, 70 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-270-X
- 9/04 *Goedeking, Ulrich*: Staatliche Regulierung des Engagements deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihrer Partner in Entwicklungs- und Transformationsländern: Restriktionen und Reaktionsmöglichkeiten der deutschen EZ, 52 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-269-9
- 8/04 *Brandt, Hartmut*: Probleme und Tendenzen der Agrarpolitik in Subsahara-Afrika, 87 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-268-8
- 7/04 *Leiderer, Stefan*: Öffentliches Budgetmanagement in Entwicklungsländern: Analyseinstrumente und Ansatzpunkte der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit, 81 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-267-X
- 6/04 *Grävingholt, Jörn*: Krisenpotenziale und Krisenprävention in Zentralasien. Ansatzpunkte für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, 74 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-266-1 (englische Fassung: 3-88985-273-4 – Studies 1)
- 5/04 *Klingebiel, Stephan / Katja Roehder*: Development-Military Interfaces. New Challenges in Crises and Post-conflict Situations, 48 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-263-7 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-263-7 – Berichte und Gutachten 3/04)
- 4/04 *Rodenberg, Birte*: Gender and Poverty Reduction. New Conceptual Approaches in International Development Cooperation, S. 73, Bonn 2004, ISBN 3-88985-264-5 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-257-2 – Berichte und Gutachten 9/04)
- 3/04 *Klingebiel, Stephan / Katja Roehder*: Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen, 50 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-263-7 (englische Fassung: ISBN 3-88985-263-7 – Berichte und Gutachten 5/04)

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe „*Studies*“ ersetzt]

Neue Publikationsreihen ab November 2004

Studies

- 9 *Loewe, Markus*: Relevanz der Millennium Development Goals (MDGs) für die Länder des Nahen Ostens und Nordafrika sowie für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit dieser Region, 165 S. (plus 36 S. statistischer Anhang), Bonn 2005, ISBN 3-88985-294-7
- 8 *Dussel Peters, Enrique*: Economic Opportunities and Challenges Posed by China for Mexico and Entral America, 140 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-290-4
- 7 *Müller, Katharina et al.*: Transforming the Latvian Health System: Accessibility of Health Services from a Pro-poor Perspective, 119 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-289-0
- 6 *Ashoff, Guido*: Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung, Anerkennung und Wege seiner Umsetzung, 128 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-286-6
- 5 *Demtschück, Elke*: Strategische Allianzen zwischen Wirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit, 121 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-285-8
- 4 *Grävingholt, Jörn*: Pseudodemokratie in Russland. Der Fall Baschkortostan, 262 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-284-X
- 3 *Brüntrup, Michael*: Agrarwirtschaftliche Interessenlage und agrarpolitischer Handlungsbedarf subsaharischer Länder aufgrund der Agrarverhandlungen in der Doha-Runde am Beispiel Tansanias und Senegals, 187 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-279-3
- 2 *Herrfahrt, Elke*: Landwirtschaftliche Transformation, Desertifikation und nachhaltige Ressourcennutzung. Fallbeispiel Usbekistan, 133 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-274-2
- 1 *Grävingholt, Jörn*: Crisis Potentials and Crisis Prevention in Central Asia. Entry Points für German Development Cooperation, 124 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-273-4 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-266-1 – Berichte und Gutachten 6/04)

[Schutzgebühr 10,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

Discussion Paper

- 5/2005 *Jungnickel, Rolf / Georg Koopmann*: Strengthening the Development Impact of UNCTAD's Investment Policy Reviews, 18 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-288-2
- 4/2005 *Neubert, Susanne / Lena Horlemann*: Empfehlungen zur zukünftigen strategischen Orientierung der deutschen EZ im Wasser- und Bewässerungssektor, 58 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-278-4
- 3/2005 *Klingebiel, Stephan / Stefan Leiderer / Petra Schmidt*: Programme Financing and Public Budgets. New Instruments and Starting-Points of Development Policy, 16 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-283-1
- 2/2005 *Klingebiel, Stephan*: How much Weight for Military Capabilities? Africa's New Peace and Security Architecture and the Role of External Actors, 28 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-282-3
- 1/2005 *Klingebiel, Stephan*: Wie viel Gewicht für militärische Fähigkeiten? Die neue Friedens- und Sicherheitsarchitektur Afrikas und die Rolle externer Akteure, 32 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-281-5
- 6/2004 *Scholz, Imme*: A Forest Convention – Yes or No? Position paper for the BMZ on the state and the perspectives for creating a legally binding instrument for international forest policy, 32 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-280-7 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-275-0 – Discussion Paper 2/2004)
- 5/2004 *Roehder, Katja*: Entwicklungspolitische Handlungsfelder im Kontext erodierender Staatlichkeit in Subsahara-Afrika, 40 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-278-5
- 4/2004 *Altenburg, Tilmann / Andreas Stamm*: Towards a More Effective Provision of Business Services. Conceptual Considerations and Practical Examples from Thai-German Development Cooperation, 25 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-277-7
- 3/2004 *Faust, Jörg / Dirk Messner*: Europe's New Security Strategy – Challenges for Development Policy, 23 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-276-9
- 2/2004 *Scholz, Imme*: Waldkonvention – ja oder nein? Stand und Perspektiven der weiteren Verrechtlichung internationaler waldpolitischer Vereinbarungen, 33 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-275-0 (englische Fassung: ISBN 3-88985-280-7 – Discussion Paper 6/2004)

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

Eine vollständige Auflistung erhältlichlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:

<http://www.die-gdi.de>