

Unterrichtung

durch die Europäische Kommission

Grünbuch der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen
Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen:

Die Zukunft der EU-Budgethilfe an Drittstaaten

KOM(2010) 586 endg.

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. AE-Nr. 000531



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 19.10.2010
KOM(2010) 586 endgültig

**GRÜNBUCH DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Die Zukunft der EU-Budgethilfe an Drittstaaten

1. EINLEITUNG

Die Verabschiedung der Millenniumsentwicklungsziele im Jahr 2000 brachte eine völlig neue Dynamik in die internationale Entwicklungszusammenarbeit. Weitere Initiativen folgten, mit denen auf der Grundlage einer soliden Partnerschaft zwischen Gebern und Partnerländern sowohl der Umfang als auch die Wirksamkeit der Hilfe erhöht werden sollen. Meilensteine in diesem Prozess sind der Konsens von Monterrey (2002), der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik (2005), die Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (2005) und der Aktionsplan von Akkra (2008), in denen fünf wichtige Grundsätze aufgestellt wurden: Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, ergebnisorientiertes Management und gegenseitige Rechenschaftspflicht.

Im Jahr 2000 legte die Kommission eine Mitteilung über Budgethilfe mit dem Titel „Wirtschaftsreformprogramme und Strukturanpassungshilfen der Gemeinschaft – Bilanz und Perspektiven“¹ vor, an der sich die Ausgestaltung der Budgethilfe in den folgenden zehn Jahren orientieren sollte. Fünf Jahre vor Ablauf der Frist zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele (2015) ist die Budgethilfe im Hinblick auf die Steigerung der Wirksamkeit der Hilfe zu einem zunehmend wichtigen Thema geworden. In den Jahren 2003-2009 stellte die Europäische Kommission insgesamt mehr als 13 Mrd. EUR für Budgethilfe bereit (rund 25 % der gesamten Mittelbindungen in diesem Zeitraum). Davon gingen rund 56 % an die AKP-Staaten (Länder in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean), 24 % an „Nachbarschaftsländer“, 8 % an Asien, 6 % an Lateinamerika und 5 % an Südafrika.

Auf Seiten des Europäischen Rechnungshofs, des Europäischen Parlaments, der nationalen Parlamente und der Zivilgesellschaft werden jedoch die Qualität, das Kosten-Nutzen-Verhältnis und die Auswirkungen der Budgethilfe immer häufiger hinterfragt. Darauf muss die Kommission bei der Verbesserung ihres Konzepts von Budgethilfe eingehen. Zu den Schlüsselfragen gehören i) politische Governance und die Rolle des politischen Dialogs, ii) die Rolle des Politikdialogs, die Rolle der Konditionalität und die Knüpfung der Budgethilfe an Leistungen und Ergebnisse, iii) landesinterne und gegenseitige Rechenschaftspflicht, iv) Programmierung von Budgethilfe und deren Kohärenz mit anderen Instrumenten, v) strengere Risikobewertung und Betrugs- und Korruptionsbekämpfung, vi) Budgethilfe in fragilen Situationen und vii) Wachstum, Finanzpolitik und Mobilisierung inländischer Einnahmen. Eine bessere Koordinierung innerhalb der EU ist ebenfalls wichtig, da sich mit dem Lissabonner Vertrag und der Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes der institutionelle Rahmen der EU, in dem die Budgethilfe geleistet wird, ändert.

Der **Zweck** des Grünbuches ist das Zusammentragen von Ansichten zu den Zielen und der Verwendung der EU-Budgethilfe, wobei auf den gesammelten Erkenntnissen der letzten zehn Jahre aufgebaut wird. Gleichzeitig wird den Unterschieden Rechnung getragen, die sich aus dem Kontext und der Form der Zusammenarbeit der EU mit verschiedenen Regionen und Ländern ergeben. Die **spezifischen Ziele** des Grünbuches bestehen darin, Chancen und Schwierigkeiten zu erkennen, spezifische Fragen zu stellen, wie diese Chancen genutzt und die Probleme gelöst werden können, und Meinungen und Fakten zusammenzutragen, die unser Konzept von Budgethilfe verbessern.

¹ KOM(2000) 58 vom 4.2.2000.

Der größte Teil der EU-Budgethilfe geht an Entwicklungsländer, weshalb der Entwicklungszusammenarbeit in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zukommt. Das **Grünbuch befasst sich** jedoch mit der gesamten EU-Budgethilfe für alle Regionen und berücksichtigt die Unterschiede zwischen den Entwicklungsländern, trägt aber auch der besonderen Situation der Kandidatenländer und potenziellen Beitrittskandidaten sowie der EU-Nachbarschaftsländer Rechnung, bei denen die Zusammenarbeit und Partnerschaft auf die Unterstützung von Reformen und dem Übergang mit dem Ziel einer engeren politischen Assoziation und einer schrittweisen wirtschaftlichen Integration ausgerichtet sind. Daher sind die in dem Grünbuch angesprochenen Fragen für die einzelnen Regionen von unterschiedlicher Bedeutung und führen unter Umständen auch zu verschiedenen Antworten.

In Abschnitt 2 wird das Konzept der Budgethilfe erläutert. In Abschnitt 3 werden die gewonnenen Erkenntnisse dargelegt und einige zentrale Grundsätze für die Ausgestaltung und Durchführung der Budgethilfe aufgeführt. Abschnitt 4, der Hauptteil dieses Konsultationspapiers, hat verschiedene strittige Fragen zum Gegenstand. Abschnitt 5 enthält die Schlussfolgerungen. Hintergrundinformationen sind auf der folgenden Website zu finden: [*Website einfügen*].

Dieses Grünbuch wird auf der Website der Kommission veröffentlicht (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>). Die Konsultation läuft vom 19. Oktober 2010 bis Ende Dezember 2010. Alle interessierten Einzelpersonen, Organisationen und Länder können sich beteiligen und ihre Beiträge einreichen, indem sie die im Grünbuch gestellten Fragen beantworten oder generell die angesprochenen Themen kommentieren. Die Beiträge werden – ggf. gekürzt – veröffentlicht, es sei denn, die Betroffenen haben wegen einer möglichen Schädigung ihrer berechtigten Interessen Einwände gegen die Veröffentlichung ihrer persönlichen Daten. In diesem Fall kann der Beitrag anonym veröffentlicht werden. Andernfalls wird der Beitrag nicht veröffentlicht und der Inhalt wird im Prinzip nicht weiter berücksichtigt. Seit Einführung des Registers der Interessenvertreter (Lobbyisten) im Juni 2008 im Rahmen der Europäischen Transparenzinitiative werden Organisationen zudem aufgefordert, das Register zu nutzen, damit sich die Europäische Kommission und die breite Öffentlichkeit über ihre Ziele, ihre Finanzierung und ihre Strukturen informieren können. Die Kommission behandelt grundsätzlich Beiträge von Organisationen, die nicht registriert sind, als Einzelbeiträge.

Beiträge können auf elektronischem Wege eingereicht werden: DEV-BSGP@ec.europa.eu. Fragen zu dieser Konsultation können an die gleiche Mailadresse oder an die Europäische Kommission, GD Entwicklung, Referat C/3, Büro SC-15 05/100, 1049 Brüssel, Belgien, geschickt werden.

2. WAS IST BUDGETHILFE?

Budgethilfe ist Teil eines Maßnahmenpakets für die Zusammenarbeit mit einem Land. Dazu gehören Politikdialog, Finanztransfers, Leistungsbewertung und Kapazitätsaufbau auf der Grundlage von Partnerschaft und gegenseitiger Rechenschaftspflicht.

Kasten 1: Definition von Budgethilfe:

Unter Budgethilfe versteht man den **Transfer finanzieller Ressourcen** durch eine externe Finanzierungseinrichtung an das Finanzministerium eines Partnerlandes, nachdem sich dieses zur Einhaltung der vereinbarten Zahlungs**bedingungen** verpflichtet hat. Diese Finanzmittel gehen in den

Haushalt des Partnerlandes ein und unterliegen dann folglich den Verfahren des Partnerlandes für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen.

Ausgehend von den verschiedenen Rechtsgrundlagen für die EU-Unterstützung der einzelnen Regionen gewährt die EU lediglich denjenigen Ländern Budgethilfe, die die folgenden drei **Förderkriterien** erfüllen: Sie müssen über a) eine klar definierte nationale – oder im Falle der sektorbezogenen Budgethilfe sektorspezifische – Politik und Strategie, b) einen stabilitätsorientierten makroökonomischen Rahmen und c) ein glaubwürdiges und geeignetes Programm zur Verbesserung der Verwaltung der öffentlichen Finanzen verfügen oder dabei sein, diese einzuführen. Alle Auszahlungen hängen von der permanenten Einhaltung dieser drei Standard-Förderkriterien („**allgemeine Bedingungen**“) ab und können auch „**besonderen Bedingungen**“ in Form von Leistungskriterien und (häufig ergebnisorientierten) Indikatoren in Schwerpunktbereichen unterliegen.

Mit der Budgethilfe unterstützen die Geber die Partnerregierungen bei der Finanzierung wichtiger staatlicher Aufgaben. Dazu gehören beispielsweise der Bau von Schulen und Krankenhäusern, die Bezahlung von Personal im Bildungs- und Gesundheitswesen, der Errichtung von Infrastruktur, die Verbesserung der Sicherheit und der Rechtsstaatlichkeit, die Durchführung komplexer Reformprozesse und das Erreichen makroökonomischer Stabilität.

Die Budgethilfe soll die Schwächen der herkömmlichen Projekthilfe überwinden (hohe Transaktionskosten, Zersplitterung durch verschiedene Parallelsysteme), die insbesondere in stark auf Hilfe angewiesenen Ländern dazu führen kann, dass die Entwicklung einer kohärenten Politik durch die Partnerregierungen gehemmt, die ohnehin begrenzte Kapazität nationaler Institutionen weiter geschwächt und die Nachhaltigkeit der Hilfe gefährdet wird. Im Gegensatz hierzu wird die Budgethilfe als ein Mittel betrachtet, mit dem die Eigenverantwortung der Partnerländer für die entwicklungspolitischen Maßnahmen und Reformprozesse gefördert wird, die nationalen Institutionen und Systeme zur Rechenschaftslegung gestärkt werden und das Wachstum, die Armutsminderung sowie die Verwirklichung der Entwicklungsziele gefördert werden.

Die Budgethilfe der EU ist kein Blankoscheck und wird auch nicht jedem Land gewährt. Wichtig sind die „wesentlichen Grundsätze“ (siehe Abschnitt 4.1), und der Politikdialog ist ein zentraler Bestandteil des Pakets. Darüber hinaus müssen Förderkriterien (siehe Kasten 1) und Auflagen erfüllt werden, damit die ordnungsgemäße Verwendung der Ressourcen gesichert ist, die Risiken begrenzt werden und Anreize für bessere Leistungen geschaffen werden. Die Budgethilfe hat sich mit der Zeit deutlich gewandelt und in verschiedenen Regionen unterschiedliche Ausrichtungen angenommen.

Der Europäische Rechnungshof hat die Kommission bei der Verbesserung ihres Konzepts der Budgethilfe unterstützt (siehe Kasten 2). In seinen jüngsten Diskussionen mit der Kommission erkannte der Rechnungshof die Fortschritte an, verwies aber auch auf Schwachstellen, die womöglich noch immer verhindern, dass die Budgethilfe ihr gesamtes Potenzial entfalten kann. Er empfiehlt daher eine deutlichere Festlegung länderspezifischer Ziele zur Erleichterung der Folgenabschätzung, die Verwendung eines umfassenden Konzepts zur Begrenzung der Finanz- und Entwicklungsrisiken, mehr Transparenz und eine feste Grundlage für die Zuweisungen der Budgethilfe und der festen und variablen Tranchen, ein besseres Management der leistungsbezogenen Konditionalität und des Politikdialogs sowie regelmäßiger Ergebnisberichte über die Nutzen und Risiken. Diese Punkte zusammen mit den Empfehlungen der Innenrevision und des Europäischen Parlaments sind besonders wichtig für das künftige Budgethilfe-Konzept der EU.

Kasten 2: Budgethilfe und der Europäische Rechnungshof

Der Europäische Rechnungshof analysiert in seinen Jahresberichten **regelmäßig die EU-Budgethilfe**. Er hat zwei einschlägige Sonderberichte über Budgethilfe erstellt und beabsichtigt die Veröffentlichung eines dritten Berichts zum Jahresende 2010. Die Kommission hat den Empfehlungen des Rechnungshofs bei der Überarbeitung und Verbesserung ihrer Konzepte und Leitlinien Rechnung getragen. So hat der Rechnungshof insbesondere zum Übergang von zweckgebundener zu zweckungebundener Budgethilfe beigetragen (Sonderbericht Nr. 5/2001) und hat zur Entwicklung und Verwendung eines gemeinsamen Rahmens für die Bewertung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Finanzverwaltung und zu stärkerer Koordinierung und gemeinsamen Bewertungen mit den Gebervertretern vor Ort ermuntert (Sonderbericht Nr. 2/2005). Der Rechnungshof hat wiederholt die von der Kommission angewandte dynamische Auslegung der Förderwürdigkeit geprüft und darauf bestanden, dass die Kommission die Förderwürdigkeit und die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Finanzverwaltung auf explizitere, stärker formalisierte und besser strukturierte Weise nachweisen sollte (Sonderbericht Nr. 2/2005, Jahresbericht 2009). Der Rechnungshof hat auch einen Sonderbericht über die EU-Unterstützung für den Gesundheitssektor vorgelegt. Darin kam er zu dem Schluss, dass die allgemeine Budgethilfe bis dahin keinen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Gesundheitsdienste geleistet hatte und stärker auf dieses Ziel ausgerichtet werden sollte, während verstärkt auch sektorbezogene Budgethilfe zum Einsatz kommen sollte (Sonderbericht Nr. 10/2008). Der Rechnungshof will auch einen Sonderbericht über den Bildungssektor veröffentlichen.

Im vorliegenden Grünbuch bezieht sich „EU-Budgethilfe“ auf die von der Europäischen Kommission verwaltete Budgethilfe, die entweder über die aus dem EU-Haushalt finanzierten Instrumente für auswärtiges Handeln oder über den Europäischen Entwicklungsfonds geleistet wird. Sie kann in Form **allgemeiner Budgethilfe** zur Unterstützung der nationalen Entwicklungsstrategie eines Landes oder als **sektorbezogene Budgethilfe** zur Unterstützung einer besonderen Sektorstrategie geleistet werden. Die EU und andere Budgethilfegeber verwenden allgemeine und sektorbezogene Budgethilfe zunehmend parallel zueinander und es besteht auch ein wachsendes Interesse an der Verwendung von Budgethilfe für neue und spezifische Themen (wie den Klimawandel). Die sektorbezogene Budgethilfe wird von manchen Gebern – im Gegensatz zur EU und anderen – stets an einen bestimmten Zweck gebunden.

Mit der allgemeinen und der sektorbezogenen Budgethilfe werden jeweils **unterschiedliche Ziele** verfolgt, die sich in den Bedingungen und im Dialog mit dem Partnerland widerspiegeln. Die allgemeine Budgethilfe zielt auf die Unterstützung einer nationalen Entwicklungspolitik und -strategie ab und kann auf sämtliche Politikbereiche und Reformen angewendet werden. Die sektorbezogene Budgethilfe ist hingegen auf eine Politik und Strategie für einen bestimmten Sektor abgestellt und hat den Vorteil, dass sie gezielt für besonders wichtige Bereiche eingesetzt werden kann. Sie erbringt einen besonderen Mehrwert, wenn die Budgethilfe einen kleinen Teil des Staatshaushalts ausmacht und ein stärker fokussierter Politikdialog und Reformen innerhalb eines einzigen Sektors angestrebt werden. In vielen Fällen verwendet die EU beide Modalitäten gleichzeitig, insbesondere in den afrikanischen, karibischen und pazifischen Ländern, in denen die sektorbezogene Budgethilfe die allgemeine Budgethilfe ergänzt und die nationale Entwicklungspolitik besser auf die spezifischen Bedürfnisse eines besonderen Sektors oder einer bestimmten Reform abgestellt werden kann.

Ein ganz wesentlicher Aspekt ist die **Koordinierung**. Die EU ist ein bedeutender Geber von Budgethilfe. Innerhalb der EU laufen Bemühungen, die Koordinierung bezüglich des Politikdialogs und des politischen Dialogs, der Programmausgestaltung und –durchführung weiter zu verbessern, indem die landesinterne und die gegenseitige Rechenschaftslegung

gefördert wird und Evaluierungen durchgeführt und die Ergebnisse hiervon mitgeteilt werden. Dies hat auch zur Vorbereitung des Grünbuchs beigetragen und wird die Wirksamkeit der Budgethilfe sowie die Kohärenz und die Glaubwürdigkeit der EU-Geber im Rahmen einer besseren Koordinierung sämtlicher Geber von Budgethilfe verbessern.

Kasten 3: Wandel der EU-Budgethilfe

Die ersten Erfahrungen mit der Budgethilfe in den 1990er Jahren machten deutlich, dass die Konditionalität nur in begrenztem Maße zur Förderung von Reformen beiträgt, dass der Eigenverantwortung der Partnerländer für politische Maßnahmen eine wichtige Bedeutung zukommt und dass die gezielte Bereitstellung von Mitteln für bestimmte Haushaltlinien nur begrenzt Wirkung zeigt. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse nahm die Kommission im Jahr 2000 eine **Mitteilung** mit dem Titel „Wirtschaftsreformprogramme und Strukturanpassungshilfen der Gemeinschaft – Bilanz und Perspektiven“ an, in der das Konzept der Budgethilfe zur Armutsminderung und ein neuer Ansatz der Konditionalität eingeführt wurden. In der Mitteilung wurden Ziele für die Budgethilfe gesetzt, die später in die Grundsätze der Wirksamkeit von Hilfe einfließen.

Die Budgethilfeprogramme der EU wurden zunehmend auf eine Laufzeit von drei Jahren ausgelegt, mit **festen jährlichen Tranchen**, die der Einhaltung der Förderkriterien unterliegen, und **variablen Tranchen**, die an die Verwirklichung vereinbarter Ziele – gemessen an bestimmten Ergebnisindikatoren, vor allem im sozialen Sektor – geknüpft waren.

Bezüglich der **Förderkriterien** für Budgethilfe verfolgt die Kommission (ebenso wie die meisten anderen Geber) einen dynamischen Ansatz und setzt nun mehr auf einschlägige, glaubwürdige Reformzusagen und nachweisliche Fortschritte als auf die Einhaltung von Mindeststandards. Dieses Konzept hat es der Kommission ermöglicht, in sehr verschiedenen Kontexten zu agieren, auch in **Ländern, die sich in einer fragilen Lage befinden** und in denen die Budgethilfe eine Stabilisierung unterstützen und eine Verschlechterung der wirtschaftlichen und politischen Lage verhindern kann.

Im Jahr 2008 hat die Kommission außerdem für Länder, die Erfolge beim Umgang mit der Budgethilfe nachweisen können und sich engagiert für die Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDG) einsetzen, auch „**MDG-Vereinbarungen**“ eingeführt. MDG-Vereinbarungen enthalten Zusagen für sechs Jahre, die es den Regierungen ermöglichen, aufgrund der größeren Gewissheit über die künftigen Mittelzuflüsse längerfristige Strategien und Haushalte aufzustellen.

3. WIE GEHT ES MIT DER BUDGETHILFE WEITER? – EINIGE WICHTIGE GRUNDSÄTZE

In den letzten zehn Jahren hat sich die Budgethilfe weiterentwickelt und es wurden zahlreiche Erkenntnisse bezüglich ihrer Ausgestaltung und ihrer Auswirkungen gesammelt (siehe Kasten 3 und 4).

Kasten 4: Budgethilfe – gewonnene Erkenntnisse

Eine größere 2006 vom Ausschuss für Entwicklungshilfe der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD/DAC) in Auftrag gegebene **Evaluierung** der allgemeinen Budgethilfe für sieben Entwicklungsländer (Burkina Faso, Malawi, Mosambik, Nicaragua, Ruanda, Uganda und Vietnam) kam zu dem Schluss, dass die Budgethilfe eine angemessene Reaktion auf anerkannte Probleme der Wirksamkeit der Hilfe ist und eine effiziente, wirksame und nachhaltige Methode der Unterstützung nationaler Strategien zur Armutsminderung darstellen kann. Es wurde festgestellt, dass allgemeine Budgethilfe positive Auswirkungen auf die Harmonisierung und die Partnerausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit sowie auf die Stärkung der Eigenverantwortung und die Erfüllung der Rechenschaftspflicht der Regierungen hat. Des Weiteren hat sie positive

Auswirkungen auf die Effizienz der öffentlichen Ausgaben und die Leistungsfähigkeit des Staates, insbesondere bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen. Budgethilfe hat in den meisten Ländern auch zu einem besseren Zugang zu Dienstleistungen geführt. Eine nennenswerte Verdrängung privater Investitionen oder ein Aushöhlen der Eigenanstrengungen zur Erzielung inländischer Einnahmen konnten nicht festgestellt werden. Es gab auch keinen klaren Nachweis dafür, dass Budgethilfe stärker von Korruption betroffen ist als andere Hilfsformen. In der Evaluierung wurden jedoch Vorbehalte bezüglich der Wirkung der Budgethilfe auf die Armutsminderung und die Qualität der Basisdienstleistungen geäußert. Eine neue Evaluierungsmethode wird gegenwärtig in Mali, Tunesien und Sambia getestet. **Unabhängige Evaluierungen der Länderprogramme der Europäischen Kommission** für 20 Länder, die in nennenswertem Maße Budgethilfe erhalten hatten, haben kürzlich die Zweckmäßigkeit der Budgethilfe generell bestätigt und empfohlen, diese fortzusetzen. Es hat sich jedoch grundsätzlich als schwierig erwiesen, die Auswirkungen von Budgethilfe auf die Armutsminderung und andere MDG-Indikatoren zu bewerten. Als besonders problematisch haben sich die Frage der Zuweisung von Ursache und Wirkung und die Bemessung dessen, was mit anderen (hypothetischen) Instrumenten hätte erreicht werden können, erwiesen.

Damit wird deutlich, dass die Budgethilfe kein Selbstzweck ist, sondern ein Mittel zur Verbesserung der Wirksamkeit und der Ergebnisse der Hilfe. Die Bedeutung der Budgethilfe ist zwar je nach Region unterschiedlich, es lassen sich jedoch einige wesentliche Grundsätze für die Gestaltung und die Durchführung von Budgethilfe festhalten, über die unter den EU-Gebern von Budgethilfe ein hohes Maß an Konsens herrscht.

Budgethilfe als Teil eines Hilfspakets: Budgethilfe muss mehr als ein Finanztransfer sein – sie ist Teil eines Hilfspakets, zu dem Politikdialog, Leistungsbewertung, Kapazitätsaufbau und andere unterstützende Maßnahmen gehören.

Eigenverantwortung: Die Budgethilfe sollte ein Land dabei unterstützen, seine eigenen Entwicklungsstrategien zu verwirklichen.

Ergebnisse: Budgethilfe sollte auf das Erreichen messbarer Ergebnisse gerichtet sein.

Vorhersehbarkeit: Budgethilfe sollte so geleistet werden, dass sowohl kurzfristig als auch langfristig ein höheres Maß an Vorhersehbarkeit gewährleistet ist.

Rechenschaftspflicht: Budgethilfe sollte so geleistet werden, dass die Rechenschaftspflicht von Regierungen gegenüber ihren Bürgern, nationalen Parlamenten und Rechnungshöfen hinsichtlich der Verwendung der Ressourcen und der erreichten Ergebnisse gestärkt wird (landesinterne Rechenschaftspflicht). Budgethilfe sollte aber auch so geleistet werden, dass Partnerländer ihren Verpflichtungen gegenüber den Gebern *und* die Geber ihren Verpflichtungen gegenüber den Partnerländern nachkommen (gegenseitige Rechenschaftspflicht).

Ein besser koordiniertes EU-Konzept: EU-Budgethilfe sollte so geleistet werden, dass die Koordinierung sowohl innerhalb der EU als auch mit Dritten verbessert und die Kohärenz und die Glaubwürdigkeit der EU gestärkt werden.

Öffentliche Unterstützung: Um die öffentliche Unterstützung innerhalb der EU zu erhalten, müssen bei Budgethilfe aussagekräftige Nachweise über die Ergebnisse und die von den Partnerländern erreichten Fortschritte vorgelegt werden. Die Bürger in den Partnerländern sollten ebenfalls in die Lage versetzt werden, dass sie verstehen und erkennen können, was die Budgethilfe in ihren Ländern bewirkt.

4. BUDGETHILFE: KERNFRAGEN

Selbstverständlich stellen sich noch immer einige Herausforderungen bei der Verbesserung der Qualität, des Kosten-Nutzen-Verhältnisses und der Auswirkungen der Budgethilfe. Weniger Klarheit bzw. Konsens über die optimale Vorgehensweise herrscht bei folgenden Kernfragen:

- Politische Governance und die Rolle des politischen Dialogs,
- die Rolle des Politikdialogs, die Rolle der Konditionalität und die Knüpfung der Budgethilfe an Leistungen und Ergebnisse,
- die landesinterne und die gegenseitige Rechenschaftspflicht,
- die Programmierung von Budgethilfe und deren Kohärenz mit anderen Instrumenten,
- strengere Risikobewertung und verstärktes Vorgehen gegen Betrug und Korruption,
- Budgethilfe in fragilen Situationen,
- Wachstum, Finanzpolitik und Mobilisierung inländischer Einnahmen.

Diese Punkte werden im Folgenden ausführlich behandelt. Dabei werden einige Fragen gestellt, zu denen sich Interessierte äußern können. Es wäre gut, wenn den Antworten Nachweise und Beispiele beigelegt würden.

4.1. Politische Governance und die Rolle des politischen Dialogs

Politische Governance hat sich in letzter Zeit zu einem der wichtigsten Themen im Zusammenhang mit Budgethilfe entwickelt. Die Frage ist, ob Budgethilfe ausdrücklich von der Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und der Rechtsstaatlichkeit eines Landes abhängig gemacht werden sollte (siehe Kasten 5), oder ob es dabei bleiben sollte, dass diese ohnehin der gesamten Zusammenarbeit zugrundeliegenden Prinzipien folglich auch für die Partnerschaft und sämtliche Unterstützungsmodalitäten gelten.

Im Leitfaden des OECD/DAC wird vorgeschlagen, politische Auflagen nicht speziell mit Budgethilfe oder anderen einzelnen Unterstützungsinstrumenten zu verknüpfen, sondern vielmehr im Rahmen des umfassenden politischen Dialogs zwischen einem Partnerland und seinen Gebern zu behandeln².

Letztendlich kann Budgethilfe (ebenso wie ein Projekt) jederzeit ausgesetzt werden, wenn in schwerwiegender Weise gegen die wesentlichen Grundsätze verstoßen wird. Dies steht im Einklang mit den verschiedenen Instrumenten und Vereinbarungen, die der Entwicklungs- und sonstigen Zusammenarbeit der EU mit allen Regionen zugrunde liegen,³ und ist auch erforderlich, um die Legitimität der Budgethilfe und der Entwicklungshilfe im Allgemeinen

² DAC Guidelines on Harmonising Donors' Practices for Effective Aid, Budget support, (vol 2, 2005).

³ Insbesondere das Abkommen von Cotonou, das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI), das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) und das Instrument für Heranführungshilfe (IPA).

aufrechtzuerhalten. Die Erfahrung hat gezeigt, dass **politische Empfindlichkeiten** im Falle von Budgethilfe tendenziell stärker sind, insbesondere im Fall von allgemeiner Budgethilfe, da diese weithin als Billigung des gesamten politischen Kurses des Partnerlandes gesehen wird. Die sektorbezogene Budgethilfe gilt mitunter als politisch weniger heikel, da mit ihr die Umsetzung einer spezifischen sektorbezogenen Politik und nicht die gesamte Entwicklungspolitik des Partnerlandes unterstützt wird. Viele Geber haben festgestellt, dass bei politischen Schwierigkeiten oder wachsender Korruption im Partnerland die sektorbezogene Budgethilfe den eigenen Steuerzahlern und Parlamenten gegenüber leichter zu rechtfertigen ist als allgemeine Budgethilfe

Kasten 5: Wesentliche Grundsätze

Im vorliegenden Grünbuch beziehen sich die „wesentlichen Grundsätze“ nur auf politische Elemente, die in den allgemeinen Bestimmungen des Lissabonner Vertrags über das auswärtige Handeln der Union genannt sind.

Dort heißt es: *„Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.“* (Artikel 21 Absatz 1).

Bedenken bezüglich der politischen Governance in einigen Entwicklungsländern, die Budgethilfe erhalten, haben in jüngster Zeit manche Geber dazu gebracht, ihre Aufmerksamkeit auf die wesentlichen Grundsätze Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu lenken und die Budgethilfe expliziter für die Verwirklichung allgemeinerer politischer Ziele zu verwenden. Der immanent politische Charakter des Staatshaushalts und die Nähe zwischen dem Dialog über die allgemeinen politischen Prioritäten des Partnerlandes und dem konkreten Politikdialog haben zwei wichtige Fragen aufgeworfen.

Die erste Frage betrifft die Bereitstellung von Budgethilfe, wenn sich die Situation bezüglich der wesentlichen Grundsätze verschlechtert. Manche Geber setzen die Auszahlungen aus, andere wiederum nicht. Derart widersprüchliche Reaktionen können den betroffenen Partnerregierungen die falsche Botschaft vermitteln. Es muss also eine Vorgehensweise gefunden werden, die die Kohärenz und Konsistenz verbessert, die Achtung der wesentlichen Grundsätze sicherstellt und gleichzeitig den Nutzen für die Entwicklung einschließlich der Vorhersehbarkeit der Budgethilfe erhält.

Die zweite Frage ist, welches Forum für den Dialog über politische Governance am besten geeignet ist. Manche sprechen sich dafür aus, alle Möglichkeiten, einschließlich der Dialogverfahren im Rahmen der Budgethilfe, zur Maximierung der politischen Hebelwirkung und Einflussnahme im Zusammenhang mit den wesentlichen Grundsätzen zu nutzen. Da die gesamte Entwicklungszusammenarbeit auf diesen Grundsätzen beruht, befürworten andere ein eher politisches Forum, das von den Dialogprozessen im Rahmen der Budgethilfe zwar getrennt ist, aber durch diese gespeist wird und umgekehrt auch zu ihnen beiträgt.

Frage 1: Sollte die Budgethilfe (insbesondere die allgemeine Budgethilfe) so gestaltet werden, dass sie den Verpflichtungen der Partnerländer zur Wahrung der **wesentlichen Grundsätze** besser Rechnung trägt? Wenn ja, wie? Sollte bei Budgethilfeprogrammen insbesondere eine gute politische Governance verstärkt zur Auflage gemacht werden? Ist es

sinnvoll, bei der allgemeinen Budgethilfe ein anderes Konzept der **politischen Konditionalität** zu verfolgen als bei der sektorbezogenen Budgethilfe?

Frage 2: Wie kann die Kohärenz des Budgethilfeprozesses mit dem **politischen Dialog** über die wesentlichen Grundsätze gewahrt werden, während gleichzeitig das Schwergewicht des **Politikdialogs** auf den vereinbarten Zielen bleibt? **In welchen einschlägigen Foren und auf welcher Ebene** sollten Geber und Partnerländer ihre Anliegen zu den wesentlichen Grundsätzen ansprechen und erörtern?

Frage 3: Wie können Geber sinnvoll auf eine Verschlechterung bei den wesentlichen Grundsätzen **reagieren**, dabei aber gleichzeitig die Vorhersehbarkeit der Budgethilfe und den Nutzen für die Entwicklung erhalten?

4.2. Die Rolle des Politikdialogs, die Rolle der Konditionalität und die Knüpfung der Budgethilfe an Leistungen und Ergebnisse

Von grundlegender Bedeutung ist, dass der **Politikdialog** im Haushaltsverfahren und in den politischen Prozessen des jeweiligen Partnerlandes verankert ist, um zu gewährleisten, dass die zur Erreichung der vereinbarten Ziele erforderlichen politischen Maßnahmen ermittelt, erörtert und mit allen benötigten Ressourcen ausgestattet werden. Ein derartiger Dialog hilft, eine deutlichere Verknüpfung zwischen der Verwendung von Ressourcen (einschließlich der Budgethilfe) und dem Erreichen von Ergebnissen herzustellen. Es muss noch einiges getan werden, um den Dialog wirksamer zu gestalten. So ist es beispielsweise besonders wichtig, dass die Rechnungshöfe, die nationalen Parlamente, der Privatsektor und Organisationen der Zivilgesellschaft besser eingebunden werden.

Zu den **für den Politikdialog wichtigen Themen** gehören Wachstumsstrategie, makroökonomische Stabilität, Finanzpolitik (einschließlich der Generierung von inländischen Einnahmen und der Haushaltsaufstellung auf zentraler und dezentraler Ebene), Sektorpolitik (vor allem im sozialen Bereich), Sozialschutz (u. a. an Bedingungen geknüpfte Bargeldtransfers⁴), Verwaltung der öffentlichen Finanzen und allgemeinere Fragen der guten Regierungsführung wie Korruptions- und Betrugsbekämpfung, Reform des öffentlichen Sektors und Dezentralisierung. Der **Politikdialog** unterscheidet sich von dem allgemeineren **politischen Dialog** über die wesentlichen Grundsätze, obwohl sich beide natürlich gegenseitig ergänzen und stärken sollten. Die wichtigste Frage ist, wie der Politikdialog wirksamer gestaltet werden kann. Dies wirft Fragen über den Umfang des Dialogs und die erforderlichen Fähigkeiten auf, die Rolle der Konditionalität und das angemessene Gleichgewicht zwischen Politik- und Ergebnisindikatoren, die für die Leistungsbewertung und die Auszahlung der Gelder maßgeblich sind (siehe auch Kasten 6).

Kasten 6: Politikdialog über Budgethilfe in verschiedenen Kontexten

Umfang und Art des Politikdialogs mit den einzelnen Ländern hängen von den Zielen der Budgethilfe ab. Diese Ziele und die Struktur des Dialogs unterscheiden sich je nach der Situation und dem Entwicklungsstand des Landes, seinem Verhältnis zur EU und der Beteiligung weiterer Geber. So kann sich der Dialog mit einem **asiatischen oder lateinamerikanischen** Land, in dem Entwicklungs-

⁴ Hiermit werden armen Familien Finanzleistungen unter der Bedingung gewährt, dass ihre Kinder zur Schule gehen und eine Basisgesundheitsversorgung erhalten (z.B. Brasilien, Mexiko, Bangladesch).

und Budgethilfe üblicherweise nur einen sehr kleinen Teil des Staatshaushalts ausmachen, sehr stark von dem Dialog mit den meisten **afrikanischen** Ländern unterscheiden. In **kleinen Inselstaaten und den überseeischen Ländern und Gebieten** (ÜLG) müssen unter Umständen besondere Herausforderungen angegangen werden, wie kleine nationale Verwaltungen, das Fehlen stabiler nationaler Politiken und Strategien, das Fehlen unabhängiger makroökonomischer Rahmen und die geringe Beteiligung anderer Geber und die unzureichende Koordinierung mit ihnen. In den **EU-Nachbarschaftsländern und den Erweiterungsländern**, in denen die EU-Politik stärker auf die Förderung EU-orientierter Reformen zur politischen Assoziierung und wirtschaftlichen Integration fokussiert ist, steht die Verantwortung der Partnerländer für kurzfristig durchzuführende spezifische politische Maßnahmen im Vordergrund, etwa die Angleichung der Rechtsvorschriften an den EU-Besitzstand im Kontext der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen im Falle der potenziellen Kandidaten und der Kandidatenländer und im Kontext der gegenwärtig verhandelten Assoziierungsabkommen im Falle der Nachbarschaftsländer.

Ein wirksamer Politikdialog erfordert qualifiziertes Personal auf Geberseite, das Unterstützung dabei leisten kann, sowohl die Probleme bei der Verwirklichung der vereinbarten Entwicklungsziele zu analysieren als auch Lösungen zu finden und umzusetzen. Den meisten Gebern fehlt jedoch das richtige Personal, um die sich bietenden Möglichkeiten optimal auszuschöpfen. Dem kann teilweise durch mehr Austausch von Fachkenntnissen und eine bessere Arbeitsteilung unter Budgethilfegebern begegnet werden, doch muss auch verstärkt in den Aufbau neuer Fachkompetenzen investiert werden.

Konditionalität. Dass auf der Grundlage festgelegter Förderkriterien nur bestimmten Ländern Budgethilfe gewährt wird, stellt eine legitime Anwendung des Konditionalitätsprinzips dar. Die Kommission setzt gegenwärtig keine Mindestanforderungen, da sie der Ansicht ist, dass die Zusagen des Partnerlandes zu Reformen wichtiger sind. Die Auszahlungen können von einer Kombination aus politischen Maßnahmen und erreichten Ergebnissen abhängen. Erfahrungsgemäß tragen politische Auflagen selten dazu bei, dass Reformen effektiv umgesetzt werden, es sei denn, es gibt starke Kräfte im Land, die sich für die Reformen einsetzen. Viele Akteure, darunter die Europäische Kommission, messen den Ergebnissen mehr Gewicht bei, auch wenn bei den meisten Programmen sowohl Politik- als auch Ergebnisindikatoren miteinander verknüpft werden.

Leistung und Ergebnisse. Die Europäische Kommission hat als erste bei ihren Budgethilfeprogrammen Leistungs- und Ergebnisindikatoren als Grundlage für die Bewertung der Fortschritte und für die Entscheidung über die Höhe der ausgezahlten variablen Tranchen verwendet und sie zu einem wichtigen Element des Politikdialogs gemacht⁵. Diese Vorgehensweise sollte es den Partnerregierungen im Einklang mit dem Grundsatz der Eigenverantwortung ermöglichen, ihre eigene Politik zu formulieren und die Diskussion darüber anzustoßen, wie und warum eine Politik Erfolg hat und Ergebnisse liefert (oder nicht). Es haben sich jedoch einige Fragen und Probleme ergeben. Dabei geht es um die Fähigkeit der statistischen Dienste, regelmäßig einschlägige, objektive und gute Statistiken zur Bemessung der Leistungen zu erstellen, zu analysieren und zu verbreiten, die Wahl der Indikatoren und Zielvorgaben, die Frage, ob die Leistung am besten mit engem Fokus auf diese Indikatoren gemessen oder ob dies besser im Rahmen einer ganzheitlichen Leistungsbewertung erfolgen sollte, und schließlich die allgemeine Frage, in welchem Ausmaß eine ergebnisorientierte Konditionalität Anreize für die Länder schafft, bessere Leistungen zu erbringen.

⁵ Das vom Zentrum für globale Entwicklung entworfene Konzept „cash on delivery“ („Geld bei Lieferung“), bei dem für Ergebnisse bezahlt und Leistungen belohnt werden, stellt eine weitere und radikalere Neuerung in dieser Richtung dar.

Dreh- und Angelpunkt ist die Ergebnisorientierung. Doch ist es bei der Budgethilfe viel schwieriger als bei der Projekthilfe, Mittelzuweisungen mit bestimmten Erfolgen und Ergebnissen in Zusammenhang zu bringen, da Budgethilfemittel in den Staatshaushalt einfließen und nicht zurückverfolgt werden können. Die Geber müssen jedoch über die Verwendung der Budgethilfe Rechenschaft ablegen, daher ist es für die EU – und die europäischen Steuerzahler – wichtig, klarere Nachweise dafür zu erhalten, dass die Partnerländer die Finanzmittel wie beabsichtigt ausgeben, ein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis erzielen und die vereinbarten Ziele erreichen. Daher müssen die Geber den Fokus der Analyse und des Politikdialogs auf alle wichtigen Bereiche der Verwaltung der öffentlichen Finanzen und der Finanzpolitik eines Staates und auf den gesamten Haushaltszyklus lenken. Werden Schwachstellen entdeckt, so müssen die Regierungen nachweisen, dass sie geeignete und glaubwürdige Programme zur Reform der Verwaltung der öffentlichen Finanzen aufgestellt haben, und entsprechende Fortschritte vorweisen. Eine bessere Haushaltsanalyse ist wichtig, um die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Finanzverwaltung zu erhöhen und einen größeren Nutzen der Budgethilfe zu gewährleisten. Eine wesentliche Herausforderung besteht weiterhin in der Festlegung spezifischer Ziele, von Leistungsindikatoren und eines Rahmens zur Leistungsüberwachung, um aufzuzeigen, wie Budgethilfe zur Entwicklung und Armutsminderung beiträgt. In diesem Zusammenhang ist die bedarfs- und ergebnisorientierte Kapazitätenentwicklung insbesondere in den Fachministerien und Kontrolleinrichtungen wie den Rechnungshöfen und nationalen Parlamenten von herausragender Bedeutung.

Frage 4: Wie kann der **Politikdialog** mit den Partnerländern wirksamer gestaltet werden und zur Verwirklichung von Reformen, Ergebnissen und Zielen beitragen?

Frage 5: Wie sollten die Geber die **Konditionalität** der Budgethilfe zur Leistungssteigerung gestalten, und wie sollten sie auf die Nichteinhaltung vereinbarter Bedingungen reagieren?

Frage 6: Wie können die Rahmenvorgaben für die Leistungsüberwachung verbessert und **Ergebnisindikatoren** im Rahmen der Budgethilfe am besten eingesetzt werden, um die oben beschriebenen Herausforderungen zu meistern?

Frage 7: Wie können die Leistungsfähigkeit der **öffentlichen Finanzverwaltung**, einschließlich der Betrugsprävention, und das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Budgethilfe am besten verbessert werden? Sollte die EU Mindestanforderungen für Budgethilfe festlegen?

4.3. Rechenschaftspflicht

Unter landesinterner Rechenschaftspflicht ist die Rechenschaftspflicht der Partnerregierung gegenüber den eigenen Bürgern und Einrichtungen (Parlament, Rechnungshöfe) zu verstehen, was ihre Politikentscheidungen, die Steuererhebung, die Mittelzuweisung und die erzielten Ergebnisse angeht. Sie beruht auf Gegenseitigkeit. Den Bürgern und Institutionen muss es ebenfalls möglich sein, ihre Regierung für deren Tätigkeit zur Rechenschaft zu ziehen, etwaigen Missbrauch zu überprüfen und Sanktionen zu verhängen. Die Rechenschaftspflicht der Partnerregierung gegenüber ihren eigenen Bürgern ist eine wichtige Triebkraft bei den Bemühungen, Entwicklungsergebnisse zu erreichen. Sie stellt auch eine wichtige Komponente der **Eigenverantwortung des Landes** für seine Entwicklungsagenda dar. Budgethilfe untersteht im Grunde der Kontrolle des Parlaments und des Rechnungshofes des betreffenden Landes, Projekthilfe oft nicht.

Bisher lassen sich bei der landesinternen Rechenschaftspflicht allerdings nur geringe Verbesserungen verzeichnen, was teilweise daran liegt, dass derartige Änderungen erst nach einer gewissen Zeit zu konkreten Ergebnissen führen. Die Fähigkeit der Zivilgesellschaft und der Parlamente, sich in einem transparenten Haushaltsverfahren für bestimmte Politikentscheidungen einzusetzen und diese zu überwachen, ist in vielen Ländern noch immer schwach entwickelt. Daher besteht für die Geber von Budgethilfe eine wichtige Herausforderung darin, die nationalen Kontrolleinrichtungen und -systeme zu unterstützen. Forderungen der Geber könnten der landesinternen Rechenschaftslegung durch Auferlegung einer von außen bestimmten Agenda Abbruch tun, insbesondere dann, wenn der Betrag der Budgethilfe im Vergleich zum Staatshaushalt erheblich ist.

Gegenseitige Rechenschaftspflicht. Aus der **Geberperspektive** ist die gegenseitige Rechenschaftspflicht wichtig, damit die Geberregierung den eigenen Parlamentsabgeordneten und Steuerzahlern nachweisen kann, dass sie die für Entwicklungszusammenarbeit vorgesehenen öffentlichen Mittel sinnvoll verwendet. Aus **Sicht der Partnerländer** sind glaubwürdige Geberverpflichtungen zur fristgerechten, vorhersehbaren, transparenten und umfassenden Bereitstellung von Informationen über die Mittelflüsse (insbesondere die Budgethilfe), die an den Haushaltszyklus angepasst sind, erforderlich, damit sie umfassende Haushaltspläne aufstellen und durchführen können, die eine Verwirklichung der vereinbarten Politikziele und Prioritäten ermöglichen. Die Partnerländer müssen auch die Öffentlichkeit über ihre Beziehung zur Gebergemeinschaft und über den Nutzen der Budgethilfe informieren. Die Zivilgesellschaft kann die Tätigkeit der Regierung allerdings nur kontrollieren, wenn sie über grundlegende Informationen zu den für spezifische Maßnahmen ausgegebenen Mitteln verfügt und es Wege gibt, zuständige Stellen, einschließlich der Geber, über Betrug und Korruption zu informieren.

Frage 8: Wie sollte Budgethilfe (einschließlich des Kapazitätsaufbaus) ausgestaltet sein, um die **landesinterne Rechenschaftspflicht** und die Eigenverantwortung der Partnerländer, einschließlich der Beteiligung der Zivilgesellschaft, zu fördern?

Frage 9: Wie kann die **gegenseitige Rechenschaftspflicht** besser dazu beitragen, dass Budgethilfe sowohl im Geber- als auch im Partnerland wirksamer wird?

Frage 10: Welche Art von Sichtbarkeits-/Kommunikationstätigkeit sollte sowohl von den Gebern als auch von den Partnerländern durchgeführt werden, um die gegenseitige Rechenschaftspflicht zu stärken?

4.4. Programmierung der Budgethilfe und deren Kohärenz mit anderen Instrumenten

Die Entscheidung darüber, ob und wie viel Budgethilfe geleistet wird, muss im weiteren Kontext der gesamten Hilfeprogrammierung gesehen werden, bei der die Mittelzuweisungen für das Land je nach Bedarf und Leistung festgelegt werden. Sie stützt sich auf eine breite politische Wirtschaftsanalyse, den Finanzmittelbedarf eines Landes (unter Berücksichtigung seines mittelfristigen Finanzrahmens und des Beitrags, den Geber und Gläubiger anbieten können), die Absorptionsfähigkeit eines Partnerlandes sowie die Risiken und den erwarteten Nutzen der Budgethilfe. Nachdem der Länderkontext und die Anstrengungen der Regierung zur Beseitigung festgestellter Schwachstellen und der verfügbaren inländischen Ressourcen analysiert worden ist, kann über die Ziele der Zusammenarbeit und die am besten geeignete

Hilfemodalität – auch unter Berücksichtigung der Frage der Einzelkosten und des Kosten-Nutzen-Verhältnisses – entschieden werden.

Neben der Budgethilfe bestehen noch einige weitere Modalitäten wie vertikale Fonds, Multi-Donor-Trust-Funds, Poolfinanzierungen und Projekthilfe. Ein breites Spektrum von unterschiedlichen Durchführungsmodalitäten ist vorteilhaft, da so auf unterschiedliche Bedürfnisse und Ziele in verschiedenen Kontexten reagiert werden kann. Für manche Bereiche, wie die Unterstützung von nichtstaatlichen Akteuren oder Wahlprozessen, ist es offensichtlich, dass die Unterstützung nicht in Form von Budgethilfe erfolgen kann bzw. sollte. Für andere Bereiche, wie die Bereitstellung von Fachwissen oder die Durchführung wichtiger Infrastrukturvorhaben, muss je nach Länderkontext entschieden werden, welche Form von Hilfe am besten geeignet ist.

Eine Schlüsselfrage ist schließlich, ob die Budgethilfe für ein bestimmtes Land auf mehrere Sektoren ausgerichtet werden sollte (allgemeine Budgethilfe), um – möglicherweise auf Kosten eines wirksamen sektorpolitischen Dialogs – ein umfassendes Bild der nationalen Politik zu gewinnen, oder ob sie – eines wirksameren Politikdialogs halber – auf bestimmte Sektoren konzentriert werden sollte (sektorbezogene Budgethilfe), auch auf die Gefahr hin, dass dabei sektorübergreifende Reformfragen, die für den Fortschritt auf sektoraler Ebene erforderlich sind, vernachlässigt werden. In manchen Fällen verwendet die EU beide Modalitäten gleichzeitig (siehe Abschnitt 2).

Frage 11: Nach welchen Kriterien sollte die Kommission entscheiden, ob und **wieviel** Budgethilfe an förderfähige Länder geleistet werden soll?

Frage 12: Welche Vor- und Nachteile hat es, einem Land sowohl **allgemeine als auch sektorbezogene Budgethilfe** zu gewähren bzw. nur eine der beiden Budgethilfeformen? In welchem Kontext wäre sektorbezogene Budgethilfe die wirksamere Hilfeform?

Frage 13: Welches sind die Vor- und Nachteile des Einsatzes zahlreicher anderer Hilfemodalitäten neben der Budgethilfe? Welche praktischen Vorkehrungen müssen in diesem Fall getroffen werden, um die Kohärenz und effiziente Koordinierung zu gewährleisten?

4.5. Bessere Risikoeinschätzung und Vorgehen gegen Betrug und Korruption

Die Effizienz und Wirkung jeder Form von Hilfe (von der Projekthilfe bis hin zur Budgethilfe) können durch zahlreiche Risiken beeinträchtigt werden, die abgeschwächt werden müssen. Da die Budgethilfe und Projekthilfe jeweils ein anderes Risikoprofil haben, muss das Risikomanagement der ausgewählten Hilfemodalität angepasst werden. Der Rahmen für das Risikomanagement von **Budgethilfe** stellt ein wichtiges Instrument zur Bewertung der Förderfähigkeit, zur Programmierung, Gestaltung und Durchführung von Programmen dar und beeinflusst den Politikdialog. Er ist ein Instrument, mit dem die finanziellen Interessen der EU geschützt werden sollen. Außerdem stellt er ein wesentliches Element des dynamischen Ansatzes zur Prüfung der Förderfähigkeit (siehe Kasten 1) dar, der glaubwürdige Reformzusagen und nachweisliche Fortschritte verlangt. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, das Risikomanagement bei der Budgethilfe zu überprüfen und zu verstärken.

Eine gravierende Verschlechterung der **politischen Governance** in einem Partnerland, das Budgethilfe erhält, könnte die Rolle des Staatshaushalts als Ausdruck des allgemeinen

Interesses deutlich beeinträchtigen und die Mechanismen zur Rechenschaftslegung aushöhlen. Dies könnte wiederum die mit der Budgethilfe unterstützten Anstrengungen untergraben, die Transparenz und die Verwaltung des Haushalts zu verbessern, und damit letztlich die Budgethilfe unwirksam machen. Die Bewertung der politischen Risiken erfordert einen intensiven politischen Dialog über die für Budgethilfe relevanten Fragen.

Die Bewältigung von makro-ökonomischen und Entwicklungsrisiken erfordert strenge Überwachungsprozesse, einschlägige Diagnosen und Indikatoren sowie die Fähigkeit, gegebenenfalls geeignete Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Das Risikomanagement wird erschwert, wenn nur wenige brauchbare Indikatoren zur Verfügung stehen. Die Verbesserung des Dialogs über die Fortschritte bei der Durchführung nationaler und sektorbezogener Maßnahmen ist von entscheidender Bedeutung für ein wirksames Risikomanagement.

Die Verbesserung der Instrumente für das Management von **finanziellen Risiken** ist besonders wichtig. Bei allen Budgethilfemaßnahmen unterliegen die von den Gebern bereitgestellten Mittel den Systemen und Verfahren des Partnerlandes für die Verwaltung und Kontrolle der öffentlichen Finanzen (siehe Kasten 1). Das finanzielle Risiko wird durch Fortschritte hinsichtlich der Effizienz und Wirksamkeit der **Verwaltung der öffentlichen Finanzen** bewertet und gemindert. Durch regelmäßige Diagnosen kann ermittelt werden, wo Fortschritte gemacht wurden oder Schwachstellen vorliegen. Diese Erkenntnisse gehen in die Vorbereitung und Durchführung von Reformprogrammen ein, deren Relevanz und Glaubwürdigkeit im Rahmen der Budgethilfeprozesse überwacht werden.

Korruption gefährdet ernsthaft die Erfolge von Entwicklungsanstrengungen. Sie untergräbt die Demokratie und gute Regierungsführung, indem sie Verfahrensabläufe und institutionelle Prozesse stört. Korruption unterminiert die wirtschaftliche Entwicklung, indem für prioritäre Ausgaben vorgesehene Ressourcen abgezweigt werden, was zu Ineffizienz und Nichteinhaltung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge führt. Korruption ist einer der Schlüsselfaktoren bei der Abwägung, ob Budgethilfe geleistet werden soll oder nicht. Wird gegen die Korruption nicht vorgegangen, so leidet darunter das Vertrauen in den Haushalt und in die Wirtschaftspolitik im Allgemeinen, **was sich sowohl auf die finanziellen als auch auf die Entwicklungsrisiken auswirkt**. Da die Gebermittel darüber hinaus in den Staatshaushalt einfließen, werden Betrugs- oder Korruptionsfälle nicht der Kommission zur Kenntnis gebracht oder von ihr untersucht. Zudem kann sich in Fällen von missbräuchlicher Verwendung der Budgetmittel durch das Partnerland die Rückforderung der Mittel als schwierig erweisen. Daher ist ein enger Dialog zu Korruptionsfragen zwischen den Partnerregierungen und der Kommission und der weiteren Gebergemeinschaft von grundlegender Bedeutung.

Externe Risikofaktoren wie ungünstige Bedingungen aufgrund der internationalen Finanz- und Wirtschaftslage, Volatilität bei Rohstoffpreisen oder Klimabedingungen können die Haushaltslage des Partnerlandes ebenfalls beeinflussen. Die jüngste globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat gezeigt, wie eng verflochten unsere Welt ist. Zur Überwachung und Begrenzung dieser Risiken sind Maßnahmen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit des Haushalts, einschließlich der Steuerstruktur, gegenüber externen Schocks erforderlich.

Frage 14: Wie können die oben erwähnten Risiken innerhalb eines umfassenden Rahmens am besten bewertet und bewältigt werden, um die Wirksamkeit von Budgethilfe zu verbessern?

Frage 15: Welche Art von Maßnahmen sollte die EU anwenden, wenn das Risiko in Bezug auf Betrug und Korruption als hoch eingestuft wird?

Frage 16: Wie können Geber sinnvoll, u. a. mit finanziellen Korrekturmaßnahmen, auf Korruption oder Betrug in großem Maßstab bei der Durchführung von Maßnahmen reagieren, die mit Budgethilfe unterstützt werden?

4.6. Budgethilfe in fragilen Situationen

Budgethilfe kann in Ländern, die sich in einer fragilen Situation befinden, wesentlich zum Erreichen eines gewissen Grades an wirtschaftlicher und politischer Stabilität beitragen.

Kasten 7: Fragile Situationen

Hierbei handelt es sich um Situationen, in denen der soziale Vertrag nicht mehr erfüllt wird, weil der Staat unfähig oder unwillig ist, seine Grundfunktionen auszuüben und seinen Verpflichtungen nachzukommen, was die Erbringung von Dienstleistungen, die Ressourcenverwaltung, die Rechtsstaatlichkeit, den gerechten Zugang zu Macht, die Sicherheit der Bevölkerung sowie den Schutz und die Förderung der Rechte und Freiheiten der Bürger betrifft. Die Überwindung einer Krise in einem Land gliedert sich in drei aufeinanderfolgende, sich oft überschneidende Phasen, in denen die politischen Partner und Geber aktiv werden: Der Notstandsphase folgt die friedenskonsolidierende Phase, in der eine gesellschaftliche und wirtschaftliche Rehabilitation stattfindet und der institutionelle Wiederaufbau beginnt. Die dritte Phase ist die makroökonomische Stabilisierung, die nach Bereinigung von Rückständen generell durch die Wiederaufnahme der Hilfe seitens der IFI gekennzeichnet ist und zur Entwicklung führt. Jede dieser Phasen bietet eine Möglichkeit zur Entscheidung über die Gewährung von Budgethilfe.

Zwar sind die Risiken naturgemäß hoch, doch überwiegen unter Umständen die Folgen der Untätigkeit und der Nutzen wirksamer Hilfe (z.B. Aufrechterhaltung grundlegender staatlicher Funktionen wie öffentliche Versorgungsleistungen und Sicherheit). Bei der Auslegung der Förderkriterien müssen die tatsächliche Fähigkeit, das Engagement und das Fortschrittspotenzial des Partnerlands berücksichtigt werden. Eine engere Koordinierung unter den Gebern, die bereit sind, den Wiederaufbau eines Staates zu unterstützen, ist für eine ordnungsgemäße, kontinuierliche Bewertung und Bewältigung der Risiken, eine strenge Fortschrittsüberwachung und eine flexible Planung unabdingbar. Die Kommission erstellt derzeit mit dem IWF, der Weltbank und der Afrikanischen Entwicklungsbank ein gemeinsames Konzept (Common Approach Paper). Nichtsdestotrotz gewähren bislang nur relativ wenige Geber Budgethilfe für Staaten in fragilen Situationen.

Frage 17: Sollte Budgethilfe verwendet werden, um die Stabilität in fragilen Staaten zu fördern, und wenn ja, wie?

4.7. Wachstum, Finanzpolitik und Mobilisierung von Staatseinnahmen

Sowohl die Entwicklungsstrategien der Partnerländer als auch die Aufmerksamkeit der EU konzentrieren sich neben der Erbringung sozialer Dienstleistungen zunehmend auf ein nachhaltiges **Wirtschaftswachstum**. Daher muss gewährleistet sein, dass die Entwicklungshilfe im Allgemeinen und die Budgethilfe im Besonderen auch dazu beitragen können, dass ein allen zugutekommendes Wachstum, eine nachhaltige Entwicklung und die

Armutsminderung gefördert werden. So ist es besonders wichtig zu ermitteln, welche Schritte zur Beseitigung entscheidender Hindernisse für ein nachhaltiges Wachstum, wie z. B. unangemessene Wirtschaftsinfrastrukturen, Bürokratie oder unzureichendes Humankapital, erforderlich sind. Budgethilfe kann durch die Förderung makroökonomischer Stabilität, zentraler Reformen zur Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Unternehmen und effizienterer Mittelzuweisungen hierzu beitragen. Die Finanzpolitik ist beim Politikdialog im Rahmen der Budgethilfe ein besonders wichtiges Thema.

Gesicherte Staatseinnahmen sind für die Gewährleistung der makroökonomischen Stabilität, die nachhaltige Verwirklichung der Entwicklungsziele, die Armutsminderung, die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele und die Stärkung der landesinternen Rechenschaftspflicht von wesentlicher Bedeutung. Dies betrifft sowohl das Wirtschaftswachstum in den Partnerländern als auch deren Steuersysteme. Die Förderung der eigenen Fähigkeit der Entwicklungsländer, Einnahmen im Einklang mit den Grundsätzen eines verantwortungsvollen Handelns (Transparenz, Informationsaustausch und gerechter Steuerwettbewerb) zu erzielen, wird den Entwicklungsländern langfristig dabei helfen, ihre Abhängigkeit von der Hilfe zu verringern und eine **Strategie für den Ausstieg** aus der Budgethilfe zu finden, wobei sich die Bedeutung der Budgethilfe bei abnehmender Hilfeabhängigkeit sicherlich ändern wird. Die Partnerländer sollten sich bemühen, ihre Steuersysteme und Steuererhebungsquoten zu verbessern.

Eine breite Steuerbasis in Kombination mit einem wirksamen Einnahmen- und Ausgabenmanagement erhöht die Legitimität des Staates und stärkt das Verhältnis zwischen der Regierung und den Bürgern. Ein Ziel der Budgethilfeprogramme sollte darin bestehen, das Empfängerland dabei zu unterstützen, inländische und internationale Probleme bei der Steuererhebung zu lösen, um die Rechenschaftspflicht und die Eigenständigkeit zu verbessern und die langfristige Hilfeabhängigkeit zu verringern. Obwohl in manchen Budgethilfeprogrammen Fragen der Staatseinnahmen behandelt werden, lag das Hauptaugenmerk bei dem Dialog und der Konditionalität in Budgethilfeprogrammen bisher immer auf der Verbesserung der Verwaltung der öffentlichen Ausgaben. Es spricht daher vieles dafür, in Bezug auf den Dialog, die Konditionalität, die Leistungsbewertung und die Kapazitätsentwicklung im Rahmen der Budgethilfe (unter Berücksichtigung der besonderen Erfordernisse in ressourcenreichen Ländern) Fragen der Steuererhebung und des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich stärker in den Mittelpunkt zu rücken. Dies würde es ermöglichen, den Grundsätzen des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich (Transparenz, Informationsaustausch und gerechter Steuerwettbewerb) zunehmend Rechnung zu tragen. Von besonderer Bedeutung ist die Frage, ob Budgethilfe von Reformen und einem verantwortungsvollen Handeln im Steuerbereich abhängig gemacht werden sollte.

Die Unterstützung der **regionalen Integration** ist ebenfalls ein Schlüsselthema bei der EU-Entwicklungszusammenarbeit. Die regionale Integration hat einen erheblichen wirtschaftlichen Nutzen, bringt jedoch auch neue Probleme mit sich, insbesondere die Notwendigkeit zur Umstellung von Einnahmen aus Außenzöllen auf inländische Steuereinnahmen, da die Liberalisierung des Handels zu stets geringeren Zolleinnahmen führen kann.

Frage 18: Wie können Budgethilfeprogramme so ausgestaltet und durchgeführt werden, dass mit ihnen ein nachhaltiges Wachstum für alle gefördert wird?

Frage 19: Wie kann der Politikdialog und die Konditionalität im Rahmen von Budgethilfe zur Förderung der Erzielung höherer Staatseinnahmen und zur Beendigung der Abhängigkeit von

Hilfe beitragen? Welcher Art sollte die Ausstiegsstrategie sein, die in den Budgethilfeprogrammen der Geber vorgesehen sein sollte, und wie sollte sie gestaltet werden?

Frage 20: Wie können Partnerländer und regionale Organisationen durch Budgethilfe bei der Förderung der regionalen Integration unterstützt werden?

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND NÄCHSTE SCHRITTE

Budgethilfe gilt als Möglichkeit zur wirksamen Gestaltung der Hilfe, doch stellen sich auch viele Fragen. Mit dem vorliegenden Grünbuch sollen einige davon angesprochen werden: Welche Länder sollten Budgethilfe erhalten, wieviel sollten sie erhalten und wie sollten Budgethilfeprogramme am besten gestaltet werden? Diese Fragen müssen analysiert und gleichzeitig müssen die vereinbarten Ziele und Grundsätze überarbeitet werden, damit die Budgethilfe besser zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele, zu einem nachhaltigen Wachstum und zur Armutsminderung in den Entwicklungsländern bzw. zur Förderung der wirtschaftlichen Integration und politischen Assoziation in anderen Partnerländern beiträgt. Aufbauend auf den Ergebnissen dieser und anderer Arbeiten wird die Kommission das Konzept für die Gestaltung und Durchführung von Budgethilfe verbessern und auf eine bessere Koordinierung innerhalb der EU hinarbeiten.