

Küblböck, Karin; Six, Clemens; Langthaler, Margarita; Berger, Franz

Working Paper

Budgethilfe als entwicklungspolitische Strategie: Grundlagen zur internationalen Diskussion

ÖFSE Working Paper, No. 14

Provided in Cooperation with:

Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

Suggested Citation: Küblböck, Karin; Six, Clemens; Langthaler, Margarita; Berger, Franz (2006) : Budgethilfe als entwicklungspolitische Strategie: Grundlagen zur internationalen Diskussion, ÖFSE Working Paper, No. 14, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/98822>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WORKING PAPER 14

BUDGETHILFE ALS ENTWICKLUNGSPOLITISCHE STRATEGIE

Grundlagenpapier zur internationalen Diskussion

Karin Küblböck
Margarita Langthaler
Clemens Six

Mitarbeit von: Franz Berger

NOVEMBER 2006

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	3
Abstract	4
1. Einleitung	5
2. Budgethilfe als Instrument der „New Aid Agenda“	5
3. Definition von Budgethilfe	6
4. Quantitative Trends	7
5. Umsetzung von Budgethilfe	10
5.1. <i>Grundsätzliches</i>	10
5.2. <i>Methoden der Implementierung</i>	10
5.3. <i>Erfolgsmessung</i>	11
6. Mit Budgethilfe verbundene Erwartungen	11
6.1. <i>Erhöhung der Ownership von Entwicklungsstrategien</i>	11
6.2. <i>Reduktion der Transaktionskosten</i>	15
6.3. <i>Erhöhung der Vorhersehbarkeit</i>	16
7. Geberpositionen	17
7.1. <i>Budgethilfe als entwicklungspolitische Strategie der Europäischen Union</i>	17
7.2. <i>Die Rolle der Budgethilfe in der multilateralen Geberkoordination der OECD</i>	26
7.3. <i>Die Rolle der Budgethilfe in der Geberpolitik der Internationalen Finanzinstitutionen</i>	28
8. Die Diskussion um Budgethilfen aus der Sicht des Bildungssektors	31
8.1. <i>Allgemeine Budgethilfen im Bildungssektor</i>	31
8.2. <i>Sektorbudgethilfen im Bildungssektor</i>	32
8.3. <i>Die Förderung des Bildungssektorprogramms in Burkina Faso</i>	34
9. Herausforderungen	38
Beilagen	
<i>Annex 1 „Zusammenfassung der Joint Evaluation of General Budget Support (2006)“</i>	42
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	47
<i>Literaturliste</i>	48

IMPRESSUM

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung - ÖFSE
Wissenschaftsbereich
A-1090 Wien, Berggasse 7
Tel. ++43 / 1 / 317 40 10-200
Fax ++43 / 1 / 317 40 15
E-Mail: office@oefse.at
WEB: <http://www.oefse.at> und <http://www.eza.at>

Zusammenfassung

Budgethilfe ist ein relativ neues Instrument der Entwicklungsfinanzierung, mit dem im Rahmen der Bemühungen um wirksamere Entwicklungszusammenarbeit große Hoffnungen verknüpft werden. Immer mehr Geber, darunter auch Österreich, setzen Budgethilfe in zunehmendem Maße ein. Das vorliegende Dokument beschäftigt sich mit diesem Trend und erörtert sowohl grundlegende Aspekte dieser entwicklungspolitischen Strategie wie auch Detailfragen in ausgewählten Bereichen.

Budgethilfe, also die in regelmäßigen, meist jährlichen Abständen direkt an das Budget des Empfängerlandes eingezahlten Mittel sind ein wichtiger Baustein einer neuen entwicklungspolitischen Agenda der internationalen Gemeinschaft. Der eigentliche Paradigmenwechsel besteht in einem partnerschaftlichen Ansatz, der die Eigenverantwortung der Empfängergergesellschaften respektieren soll und nationale Entwicklungsprioritäten bzw. -programme zum Leitbild der Zusammenarbeit erklärt.

Die quantitativen Trends weisen sowohl im Hinblick auf den Anteil der Budgethilfe an den gesamten EZA-Leistungen der Geber als auch in Prozenten des Bruttoinlandsproduktes einzelner Empfänger ein klares Bild aus: Die Bedeutung der Budgethilfe stieg insbesondere in den letzten Jahren signifikant an und die bereits gemachten Zusagen setzen diese Entwicklung fort.

Das kombinierte System der fixen und variablen Tranchen macht eine Neugestaltung der Zusammenarbeit im Sinne erhöhter Flexibilität möglich. Die Europäische Union nimmt hierbei eine federführende Rolle ein. Trotz Schwierigkeiten in der Messung der Erfolge als Voraussetzung für die Ausbezahlung variabler Tranchen gestaltet die EU ihre Anwendung landesspezifisch und fokussiert insbesondere soziale Dienstleistungen als Maßstab.

Konfrontiert mit den hohen Erwartungen gegenüber Budgethilfe zeigen sich in der bisherigen Umsetzung noch deutliche Defizite bzw. konzeptionelle Schwächen: Fehlende Operationalisierungen der PRSPs verursachen, dass sich die Geber in der Praxis nur marginal an diesen orientieren und weiterhin Qualitätsanforderungen aufrecht erhalten, die ihre eigenen Prioritäten widerspiegeln; unterschiedliche Dezentralisierungsgrade in den Empfängerländern schaffen sehr heterogene Voraussetzungen für Budgethilfe; mangelnde Kapazitäten im Süden erschweren echte partnerschaftliche, eigenverantwortete Prozesse; Budgethilfe bedeutet auch den direkteren Zugriff auf Budgetgestaltung und -formulierung, wobei auch Machtverhältnisse zwischen Geber und Empfänger eine wesentliche Rolle spielen; Unterschiedliche Geberanforderungen führten bislang nicht zu einer Reduktion der Transaktionskosten; Und die angestrebte bessere Vorhersehbarkeit der Mittel ist durch die kurzzeitigen Geberzusagen nicht erreicht bzw. die Unvorhersehbarkeit durch den eventuellen direkten Wegfall von Budgetmitteln noch folgenreicher.

Unterschiedliche Geberpositionen zu Budgethilfe verdeutlichen einerseits unterschiedliche EZA-Traditionen, lassen andererseits aber auch zunehmende Annäherung auch auf der operativen Ebene erkennen.

- Die EU versucht mittels Budgethilfe, eigene, spezifische Defizite in der EZA besser in den Griff zu bekommen, die sowohl ihre administrative Struktur wie auch ihren Charakter als supranationale Organisation betreffen. Die für die EU wesentlichen Voraussetzungen für den Empfang von Budgethilfe unterscheiden sich nicht wesentlich von der Weltbank, die EU versucht aber, langjährige Laufzeiten durchzusetzen, genaue Richtlinien für Leistungsindikatoren zu implementieren, den „politischen Dialog“ zu verstärken und die Koordination der Geber innerhalb der EU zu verbessern. Die quantitativen Trends der EU weisen keinen sprunghaften Anstieg auf, sondern eine auf die internen Budgetzyklen insbesondere des Europäischen Entwicklungsfonds abgestimmte Erhöhung.

- Die OECD nimmt in diesen Prozessen durch unterschiedliche Maßnahmen die Rolle der multilateralen Koordinatorin ein. Insbesondere die Weiterentwicklung der Instrumente zur Überwachung der Ergebnisse ist dabei eine Kernaufgabe.
- Schließlich sind die internationalen Finanzinstitutionen die historisch erfahrendsten Akteure in diesem Bereich, die insbesondere im Monitoring und in der Evaluierung nach wie vor die Maßstäbe setzen. Ein genauere Blick auf die entwicklungspolitische Praxis zeigt, dass die Ausweitung der Budgethilfe keinen Bruch mit bisherigen Entwicklungsprioritäten und makroökonomischen Strategien brachte.

Das Fallbeispiel Bildungszusammenarbeit insbesondere in Burkina Faso im dritten Teil bringt interessante Aufschlüsse über die entwicklungspolitischen Konsequenzen dieser Strategie. Der Sektor der Grundbildung hat durch die Budgethilfe eine Mittelaufstockung erfahren. Die Bildungsreform ist jedoch ein langfristigerer Prozess, der bereits vorher eingeleitet wurde, mögliche armutsreduzierende Wirkungen können nur mittelbar nachverfolgt werden und auch die Effizienzprobleme des Bildungssektors konnten dadurch nicht verringert werden. Als Allheilmittel scheint dieser Ansatz also nicht geeignet und die Kombination mit ganzheitlichen Entwicklungsplänen ist eine wesentliche Voraussetzung für langfristigen Nutzen.

Folgende zukünftige Herausforderungen lassen sich aus diesen Studien daher ableiten:

- Budgethilfe braucht als entwicklungspolitische Strategie eine Anpassung an die Bedingungen des jeweiligen Partnerlandes. Unterschiedliche (De-)Zentralisierungsgrade oder verschiedene Einkommensverteilungen über ein Budgetjahr machen eine Gestaltung entsprechend der Erfordernisse der Einzelstaaten notwendig.
- Es besteht die Gefahr der Konzentration auf „good performers“ unter den Empfängerländern. Eine besondere Herausforderung bleiben die fragilen oder gescheiterten Staaten, auf deren spezifische Strukturmerkmale eingegangen werden muss. Auch in diesen Fällen ist Budgethilfe unter Beachtung gewisser Rahmenbedingungen eine sehr wirksame Strategie.
- Die politische Dimension der Budgethilfe macht dieses EZA-Instrument anfällig für Krisen und Kursänderungen im Empfängerland. Da die Geber Budgethilfezahlungen im Prinzip jederzeit stoppen können, besteht die Gefahr, sie als politisches Regulativ bei nicht genehmen Regierungen einzusetzen, die etwa in der Frage der Privatisierung öffentlicher Güter eine andere Ansicht vertreten als die Weltbank oder dominante Geber wie die USA.
- Die Rolle der Zivilgesellschaft und der Parlamente ist bislang auf Kontrolle und Monitoring reduziert. Kritische Beiträge und Meinungspluralität sind aber wesentliche Voraussetzungen für die Formulierung gesamtgesellschaftlicher Entwicklungsziele. Es muss in diesem Sinn auch darum gehen, zivilgesellschaftliche Denkfabriken, lokale Initiativen und Gewerkschaften zu fördern und ihre Äußerungen entsprechend mit einzubeziehen.

Abstract

Budget support as an increasingly popular instrument of development cooperation enjoys broad optimism within the international community. This paper outlines not only definitions, underlying principles, facets, modes of implementation and experiences made so far, but critically analyses the various donor positions including the European Union, the international financial institutions and the OECD. The last chapter is a case study of the education sector in Burkina Faso demonstrating the contradictory implications of budget support on poverty-related aspects of development.

1. Einleitung

Budgethilfe ist ein relativ neues Instrument der Entwicklungsfinanzierung, mit dem im Rahmen der Bemühungen um wirksamere Entwicklungszusammenarbeit große Hoffnungen verknüpft werden. Immer mehr Geber, darunter auch Österreich, setzen Budgethilfe in zunehmendem Maße ein. Das vorliegende Dokument beschäftigt sich mit diesem Trend. Der erste Teil bietet einen umfassenden Überblick über Definition, Ausmaß und wesentliche Aspekte der Umsetzung von Budgethilfe. Im zweiten Teil werden verschiedene Geberpositionen skizziert, dabei wird insbesondere auf die Konzeption und Umsetzung von Budgethilfe durch die Europäische Union eingegangen. Der dritte Teil geht auf das Instrument der Sektorbudgethilfe, insbesondere im Bildungssektor ein. Als Fallbeispiel wird in diesem Teil Burkina Faso näher untersucht. Im Annex findet sich eine Zusammenfassung der bisher umfassendsten Budgethilfe-Evaluierung, der Joint Evaluation on Budget Support (1994-2004), im Folgenden kurz Joint Evaluation, die im Auftrag von zahlreichen bi- und multilateralen Gebern erstellt wurde.

2. Budgethilfe als Instrument der „New Aid Agenda“

Die Erkenntnis, dass Jahrzehnte der Entwicklungszusammenarbeit das Problem der Weltarmut und der ungleichen Entwicklung nicht lösen konnten, veranlasste die Gebergemeinschaft am Ende 20. Jahrhunderts zur Suche nach neuen Formen der Kooperation. Durch eine Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (Aid Effectiveness) soll das Ziel der Armutsminderung, das nun im Zentrum der Agenda steht, erreicht werden. Die Übertragung von mehr Verantwortung an die Regierungen der Empfängerländer ist ein wesentliches Element der neuen Entwicklungsagenda.

Die Neuorientierung nach 20 Jahren Strukturanpassung folgte der Erkenntnis, dass formulierte Politiken und Strategien nur dann nachhaltig umgesetzt werden, wenn diese von Regierung und Gesellschaft als ihre eigenen betrachtet und getragen werden (Ownership), und dass wirksame Reformen daher nicht von außen auferlegt werden können. Das Finanzierungsinstrument Budgethilfe ist Teil der neuen Entwicklungsagenda, deren Basis die Annahme eines „konsensualen Entwicklungsrahmens“ zwischen Gebern und Empfängern (Langthaler 2006) ist.

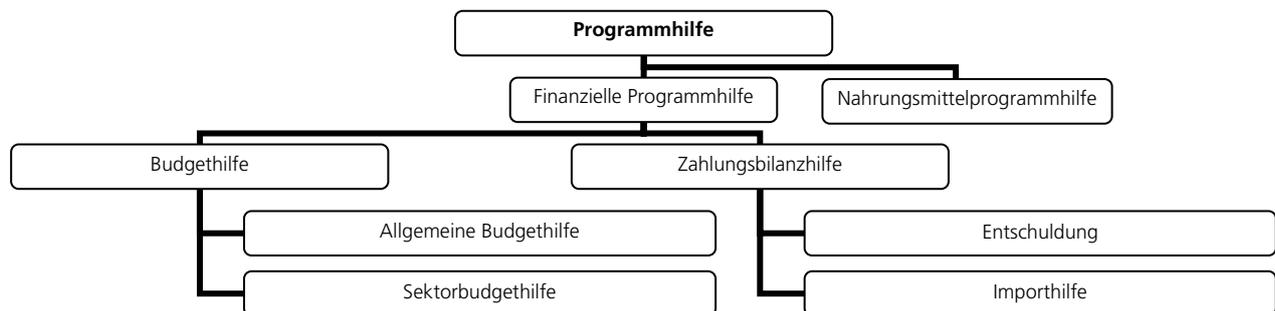
Ein Ausdruck dieses Paradigmenwechsels ist die Einführung der PRSP-Initiative im Jahr 1999, nach der die Regierungen der Empfängerländer mit zivilgesellschaftlicher Beteiligung umfassende Armutsminderungsstrategien ausarbeiten und die Geber ihre jeweilige Politik an diese Strategien und die darin festgelegten Prioritäten anpassen sollen (Alignment). Gleichzeitig sollen die Geber ihre Politik auch untereinander koordinieren (Harmonization). Ziel ist ein Ende der weit verbreiteten Praxis, dass viele Geber ihre eigenen Prioritäten und Strategien unabhängig voneinander verfolgen und die Implementierung oft an lokalen und nationalen Regierungsstellen vorbei erfolgt. Das Finanzierungsinstrument der Budgethilfe ist eng mit dem PRSP-Ansatz verbunden, da ein mittelfristiger und ganzheitlicher Entwicklungsplan die Basis für Budgethilfeleistungen darstellt.

Dieser neue partnerschaftliche Ansatz findet seinen Ausdruck besonders deutlich in den Formulierungen der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe vom März 2005. In dieser Erklärung werden unter anderem Zielsetzungen zur Stärkung der Kapazitäten und Institutionen der Empfängerländer, Anpassung der Geber an nationale Prioritäten, verlässlichere Finanzierungszusagen sowie ein vermehrter Einsatz von programm-basierten Finanzierungsinstrumenten formuliert (OECD/DAC 2005).

3. Definition von Budgethilfe

Budgethilfe stellt eine Form von Programmhilfe dar (siehe Graphik 1) und ist ein relativ neues Finanzierungsinstrument. Bei der Budgethilfe stellen internationale Geldgeber Mittel zur Unterstützung einer nationalen Entwicklungsstrategie zur Verfügung. Die Mittel werden auf regelmäßiger Basis, typischerweise jährlich, direkt in das Budget des Empfängerlandes eingezahlt und demnach von diesem eigenverantwortlich verwaltet (Seco o.J., Koeberle/Stavreski 2006, Hammond 2006).

Graphik 1: Arten von Programmhilfe



Quelle: Hammond (2006)

Budgethilfe kann durch die Ausrichtung an nationalen Prioritäten einerseits als Alternative zu den Strukturanpassungsprogrammen und den damit verbundenen Konditionalitäten gesehen werden, andererseits auch im Gegensatz zum traditionellen Projektansatz der Entwicklungszusammenarbeit.

Die Auszahlung von Budgethilfe basiert auf einer im Empfängerland formulierten Armutsminderungsstrategie (PRS-Strategie) und richtet sich im Idealfall nach dem jährlichen Zyklus der „Annual Performance Reviews“, die in diesem Zusammenhang vom Empfängerland durchgeführt werden, sowie nach den nationalen Planungs- und Budgetprozessen (Koeberle/Stavreski 2006, 6).

Bei der Budgethilfe werden die so genannte Allgemeine Budgethilfe (General Budget Support), die in das Gesamtbudget einfließt und nicht zweckgebunden (earmarked) ist, sowie die Sektorprogrammhilfe unterschieden, die für einen bestimmten Sektor (z.B. Bildung oder Gesundheit) oder Subsektor (z.B. Grundbildung) zur Verfügung gestellt wird.

Ökonomisch gesehen ist die Budgethilfe eine Art von Zahlungsbilanzhilfe, die im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit seit langem praktiziert wird. Bei allen Arten von Budgethilfe wird ein bestimmter Betrag an Devisen an die Zentralbank des Empfängerlandes überwiesen. Dieser Betrag steht der Empfängerregierung dann in heimischer Währung für Budgetausgaben zur Verfügung, bzw. kann je nach Vereinbarung mit den Gebern auch für Schuldentrückzahlungen verwendet werden (Koeberle/Stavreski 2006, 7). Prioritäres Ziel der Budgethilfe ist es, die finanziellen Mittel in für Armutsminderung wichtigen Sektoren zu erhöhen. Im Gegensatz zur traditionellen Zahlungsbilanzhilfe ist die Überweisung nicht an eine bestimmte Verwendung der Devisen, z.B. für Importe gebunden (Hammond 2006, DEZA 2001, Hauck et al 2005). Das heißt, auch wenn Budgethilfe ökonomisch gesehen der Zahlungsbilanzhilfe gleicht, ist die damit verbundene Zielsetzung unterschiedlich¹.

¹ Aus diesem Grund ist die Budgethilfe in der Grafik getrennt von der Zahlungsbilanzhilfe dargestellt.

4. Quantitative Trends

In der ODA Statistik weist die Kategorie „Programmhilfe“, zu der auch die Budgethilfe zählt, sowohl bei den Auszahlungen als auch bei den Zusagen starke Steigerungen auf.²

*Tabelle 1: Entwicklung der Programmhilfe 2000-2004
Programmhilfe aller DAC-Geber in Mio US\$*

Jahr	Disbursements	Committments
2000	4.167,56	5.391,57
2001	5.614,72	5.166,48
2002	5.649,69	5.651,45
2003	7.339,76	11.751,25
2004	11.303,34	14.529,96

Quelle: OECD/DAC. International Development Statistics (IDS) online
<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>

Die umfassendste aktuelle Untersuchung über den Umfang und Anteil von Budgethilfe ist der „Survey of Budget Support“ der Strategic Partnership for Africa (SPA 2006)³. In diesem Bericht wurden bereits zum dritten Mal in Folge die Budgethilfemittel von 18 bi- und multilateralen Gebern in 16 afrikanischen Ländern erhoben und ausgewertet⁴. Demnach sind im Vergleich zum Jahr 2003 die Mittel für Budgethilfe um fast 30 % gestiegen. Bei fast allen untersuchten Gebern ist der Anteil der Budgethilfe an den EZA-Mitteln für diese Länderstichprobe von 2003 auf 2004 gewachsen⁵. Insgesamt wurden 2004 27,8 % der gesamten Entwicklungshilfemittel der untersuchten Geber für die Länderstichprobe für Budgethilfe aufgewendet (2003: 25,7 %). im Durchschnitt wendete im Jahr 2004 jeder der untersuchten Geber 18 % seiner EZA-Mittel für die Stichprobe für Budgethilfe auf (2003: 16,1 %).

² Eine detailliertere Zeitreihe über Budgethilfe durch die OECD/DAC Statistik wird erst in den kommenden Jahren möglich sein, da die Melderichtlinien erst 2004 angepasst wurden.

³ Eine weitere Erhebung, die auch Sektorbudgethilfe inkludiert, führte Norad durch (Norad 2006).

⁴ Benin, Burkina Faso, Kap Verde, Äthiopien, Ghana, Madagaskar, Malawi, Mali, Mosambik, Niger, Ruanda, Senegal, Tansania, Uganda, Sambia.

⁵ Die Ausnahmen sind Dänemark, Deutschland, Irland und die Niederlande.

Tabelle 2: Allgemeine Budgethilfe (ABH) als Anteil der gesamten EZA 2004 bzw. 2004/05

Für die Länderstichprobe: Benin, Burkina Faso, Kap Verde, Äthiopien, Ghana, Madagaskar, Malawi, Mali, Mosambik, Niger, Ruanda, Senegal, Tansania, Uganda, Sambia

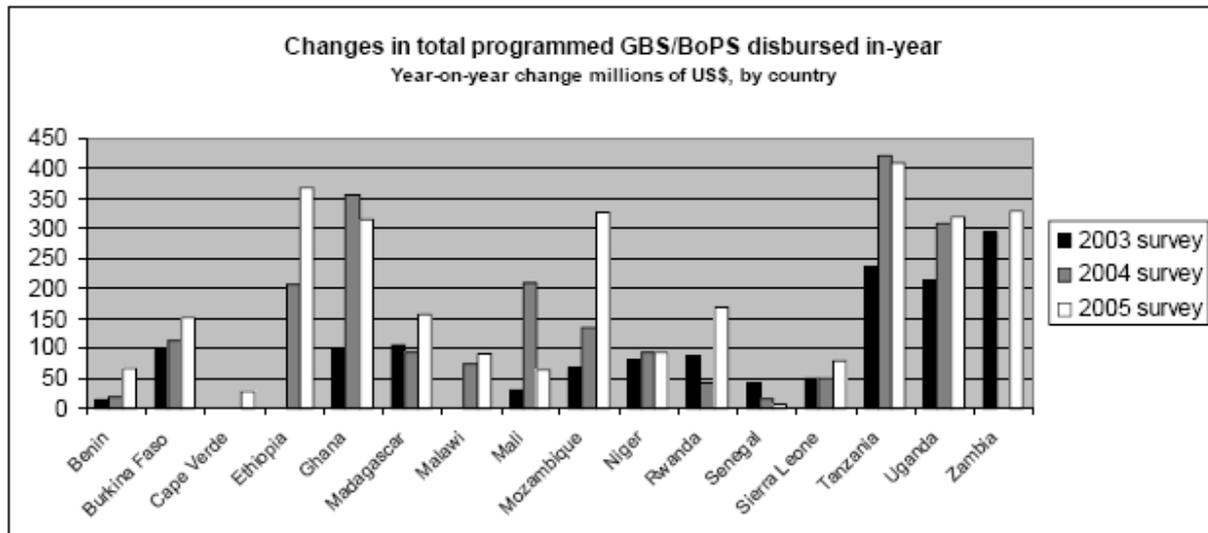
Geber	ABH bestimmt für 2004 bzw. 2004/05 und ausgezahlt 2004	Gesamte EZA für Länderstichprobe, 2004	Ausgezahlte ABH in % der Gesamt EZA, 2004
Weltbank	1001,59	1918,74	52,2 %
Großbritannien	388,61	950,00	40,9 %
EU-Kommission	446,72	1272,24	35,1 %
Norwegen	93,26	292,08	31,9 %
Schweden	72,72	258,48	28,1 %
AfDB	234,18	921,19	25,4 %
Niederlande	123,74	535,81	23,1 %
Schweiz	27,45	133,32	20,6 %
Finnland	8,89	55,69	16,0 %
Irland	26,53	178,86	14,8 %
Kanada	31,74	242,77	13,1 %
Dänemark	20,95	359,05	5,8 %
Frankreich	22,68	650,85	3,5 %
Deutschland	23,25	683,96	3,4 %
Italien	3,98	119,75	3,3 %
Belgien	3,73	121,45	3,1 %
Portugal	1,58	66,43	2,4 %
Japan	4,68	364,47	1,3 %
Gesamt	2536,28	9125,14	27,8 %
Mittelwert	140,90	506,95	18,0 %

Quelle: SPA (2006), S. 43

Diesem Trend entsprechend sind auch bei den meisten untersuchten Empfängerländern die erhaltenen Budgethilfemittel angestiegen⁶ (siehe Graphik 2). Der Anteil der Budgethilfe am BIP der 15 untersuchten Länder betrug 2004 durchschnittlich 4,7 %, im Vergleich zu 3,8 % im Jahr 2003 (siehe Tabelle 3).

⁶ Für genauere Erläuterungen siehe SPA (2006) S. 40f.

Graphik 2: Entwicklung der Budgethilfezahlungen 2002-2004



Quelle: SPA 2006, S. 40

Tabelle 3: Anteil der allgemeinen Budgethilfe am Bruttoinlandsprodukt

Land	Auszahlungen 2004 oder 2004/05 (Mio US\$)	BIP 2003 (Mio US\$)	Budgethilfe in % des BIP
Ruanda	168,5	1637	10,3 %
Sierra Leone	79,1	793	10,0 %
Mosambik	326,7	4321	7,6 %
Sambia	330,6	4335	7,6 %
Äthiopien	367,3	6652	5,5 %
Malawi	92,6	1714	5,4 %
Uganda	321	6297	5,1 %
Ghana	315,9	7624	4,1 %
Tansania	409,8	10297	4,0 %
Burkina Faso	151,1	4182	3,6 %
Niger	93,1	2731	3,4 %
Kap Verde	27,8	948	2,9 %
Madagaskar	157,4	5474	2,9 %
Benin	67	3476	1,9 %
Mali	64,8	4326	1,5 %
Senegal	8,1	6496	0,1 %
Durchschnitt	186,3	4456	4,7 %

Quelle: SPA (2006), S. 35

5. Umsetzung von Budgethilfe

5.1. Grundsätzliches

Budgethilfe ist in allen Empfängerländern eine von mehreren Arten der Entwicklungsfinanzierung. D.h. neben der grundsätzlichen Entscheidung, ob Budgethilfe in einem bestimmten Fall ein geeignetes Finanzierungsinstrument ist, ist auch immer die Einbettung von Budgethilfe in das Gesamtinstrumentarium der Entwicklungsfinanzierung zu berücksichtigen und damit abzustimmen. Die Einschätzung, ob Budgethilfe für einen Geber in einem bestimmten Land ein geeignetes Finanzierungsinstrument ist, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Dazu zählen insbesondere die institutionellen Kapazitäten des Partnerlandes bzgl. Politikformulierung, -umsetzung, und im öffentlichen Finanzmanagement sowie der Grad der Übereinstimmung zwischen Gebern und Empfängerland betreffend der Politik- und Budgetprioritäten.

Koeberle (2006, 12) nennt als kritische Erfolgsfaktoren für Budgethilfe ein hohes Ausmaß an Ownership für Armutsminderung, makroökonomische Stabilität, gute Beziehungen mit den internationalen Finanzinstitutionen (guter „track record“) sowie die Bereitschaft und Fähigkeit der Regierung, Reformen umzusetzen. Die Hauptrisiken für die Empfänger sind die erhöhte Volatilität dieser Mittel und dadurch fehlende Planbarkeit (ausführlich s.u.). Diese Volatilität wird mitunter durch „Herdenverhalten“ der Geber verstärkt: Wenn ein Geber beschließt, Budgethilfe auszusetzen, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass sich andere Geber dem anschließen. In diesem Zusammenhang kann ein verstärkter Politikeinfluss der Geber auf Politik- und Budgetprozesse auch als Risiko gesehen werden. Risiken für die Geber sind vor allem eine schwierigere Kontrolle der Mittelverwendung und damit die Gefahr der Korruption sowie „political concerns“, wie z.B. Regierungswechsel, die weg vom konsensualen Entwicklungsrahmen führen.

Mit der Leistung von Budgethilfe sind eine Reihe von Zielen und Erwartungen verknüpft, die zum Teil in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen: Budgethilfe soll z.B. einerseits die Vorhersehbarkeit der Entwicklungsfinanzierung erhöhen (genauer s.u.), andererseits soll die Verknüpfung mit Bedingungen einen Anreiz für die Durchführung von bestimmten Reformen schaffen (genauer siehe Norad 2005). Je mehr jedoch die Auszahlung von Bedingungen und erzielten Erfolgen abhängig ist, desto weniger vorhersehbar werden die Mittelflüsse. Auch die Zielsetzung der verstärkten Aufgabenübernahme durch die jeweiligen Empfängerregierungen steht mit den Bemühungen, das Korruptionspotential zu senken in einem Spannungsverhältnis. Je nach Art der Umsetzung und Wahl der Auszahlungsform werden bestimmte Aspekte stärker in den Mittelpunkt gerückt.

Die Umsetzung der Budgethilfe weist daher je nach Empfängerland und Geber große Unterschiede auf. Diese Unterschiede beziehen sich auf die Auszahlungsformen (fixe versus flexible Tranchen), auf die Indikatoren (Maßnahmen versus Ergebnisse), auf die Art des Politikdialogs und auf die an den Erhalt von Budgethilfe geknüpften Konditionalitäten (ex ante/ex post).

5.2. Methoden der Implementierung

In der Praxis setzt sich der Gesamtbetrag der maximal vereinbarten Budgethilfe oft aus unterschiedlichen Tranchen zusammen, an deren Auszahlung jeweils bestimmte Bedingungen geknüpft sind. Unterschieden werden kann in (höhere) fixe Tranchen, (geringere) fixe „Sub-Tranchen“ sowie variable Tranchen (Lawson et al 2006, 22). Die fixe Tranche wird entweder vollständig oder gar nicht ausbezahlt und ist an die Erfüllung von bestimmten, zumeist makroökonomischen Bedingungen geknüpft, üblicherweise definiert durch die Einhaltung der Auflagen der IWF-Programme (festgestellt in der PRGF-Review). Die „Sub-Tranchen“ sind ebenfalls an die Erfüllung von bestimmten, enger definierten Konditionen geknüpft (z.B. eine Trigger-Bestimmung pro Sub-Tranche). Die variablen Tranchen sind an die Erreichung be-

stimmter Ergebnisse (z.B. Einschulungsraten) oder Auswirkungen (z.B. Alphabetisierungsrate) gebunden und können somit graduell je nach Erreichungsgrad angepasst werden. Der „Survey of Budget Support“ (SPA 2006) ergab, dass die EU im Jahr 2004 in fast allen der untersuchten Länder das Instrument der variablen Tranchen einsetzte, während 80 % der bilateralen Geber keine variablen Tranchen einsetzten. Im Durchschnitt wurden 74 % der variablen Tranchen auch ausbezahlt.

Ein Modell, an dem sich viele Geber zunehmend orientieren ist jenes der Europäischen Kommission. Bei diesem Modell hängt die Auszahlung der fixen Tranche insbesondere von der Erfüllung makroökonomischer Bedingungen ab, erhoben in der PRGF-Review des IWF. Eine eigene Analyse durch die EU-Kommission erfolgt in diesem Zusammenhang nicht. Bestimmend sind weiters noch andere Bedingungen z.B. Maßnahmen bzgl. Korruptionsbekämpfung. Die variable Tranche besteht aus Mitteln, die in gradueller Form – je nach Fortschritt bei den vereinbarten Indikatoren – freigegeben werden. Wo dies möglich ist werden die Ziele und Indikatoren vom nationalen PRSP verwendet, üblicherweise bezogen auf die Sektoren Gesundheit, Bildung und öffentliches Finanzmanagement. Die Aufteilung zwischen der fixen und variablen Tranche ist je nach Land unterschiedlich, in Uganda ist dies z.B. 50 zu 50, in anderen Ländern z.B. 70 zu 30, was zum Teil als realistischer eingeschätzt wird, da die Zielerreichung der variablen Tranche sehr schwierig zu messen ist (Hauck 2005, 14).

5.3. Erfolgsmessung

Ein wesentliches Charakteristikum der oben skizzierten neuen Entwicklungsagenda – und damit auch des Finanzierungsinstruments Budgethilfe – ist eine vermehrte Impact-Orientierung der entwicklungspolitischen Maßnahmen und damit zusammenhängend ein stärkerer Fokus auf deren konkrete Messbarkeit. Die Orientierung der Auszahlung von Budgethilfe an Ergebnissen und Auswirkungen statt an bestimmten Politikmaßnahmen zieht jedoch eine Reihe von statistischen Schwierigkeiten nach sich – denn einerseits weisen nationale Statistik-Kapazitäten oft bedeutende Mängel auf, andererseits ist es oft schwierig, bestimmte Indikatoren, wie z.B. eine Reduktion der Kindersterblichkeit, einer bestimmten Politik zuzuordnen bzw. treten manche Auswirkungen erst mit einer bedeutenden Zeitversetzung auf.

6. Mit Budgethilfe verbundene Erwartungen

An den vermehrten Einsatz von Budgethilfe wird – neben dem übergeordneten Ziel, einen wesentlichen Beitrag für Wachstum und Armutsminderung zu leisten – eine Vielzahl von Erwartungen geknüpft: Aufgrund der kurzen Periode, in der das Instrument angewandt wird, ist es jedoch schwierig, die Erwartungen mit empirischen Ergebnissen zu unterlegen. Dennoch zeigt sich bisher, dass die Umsetzung der neuen Entwicklungsagenda in der Realität schwieriger ist als die Strategiepapiere suggerieren.

6.1. Erhöhung der Ownership von Entwicklungsstrategien

Höhere Eigenverantwortung und Geber-Alignment

Die PRSP-Initiative zielt darauf ab, über einen transparenten und partizipativen Prozess eine Selbstverpflichtung der Regierung sowie einen nationalen Konsens zwischen Regierung und relevanten Akteuren zur Armutsminderung herzustellen. Durch die Bereitstellung von direkten Mitteln für den nationalen Haushalt sollen Geber die national formulierten Prioritäten unterstützen. Die Voraussetzung dafür ist ein laufender Dialog und eine Übereinstimmung über diese Entwicklungsprioritäten zwischen Gebern und Empfängerländern. Die Geber sollen dabei nicht nur ihre inhaltlichen Schwerpunkte nach den nationalen Entwicklungsstrategien ausrichten sondern auch ihre logistische Abwicklung an die Prozesse und administrativen

Abläufe der Partnerländer anpassen. So sollen sich z.B. die Geber in ihrem Auszahlungsrhythmus nach dem Budgetzyklus des Empfängerlandes richten, sowie als zentrale Entscheidungsbasis über weitere Auszahlungen die jährlichen PRSP-Fortschrittsberichte verwenden.

Stärkung von nationalen Kapazitäten und Institutionen

Durch die Übergabe der Verantwortung für die Koordination und Umsetzung der Mittel, durch bestimmte Konditionalitäten (OECD/DAC 2006, 29) sowie durch begleitende Maßnahmen, insbesondere technische Hilfe sollen nationale Institutionen und Kapazitäten gestärkt, sowie vor allem das öffentliche Finanzmanagementsystem verbessert werden. In jenen Fällen wo die öffentlichen Finanzmanagementsysteme der Empfängerländer den Anforderungen der Geber (s.o.) nicht gerecht werden, und die Geber dennoch Parallelsysteme aufbauen, empfehlen die Richtlinien von OECD und Weltbank, dass die Geber darauf achten sollten, die Kapazitäten dadurch nicht zu unterminieren (OECD/DAC 2006, 29, Good Practice Note WB). Für die Einschätzung der Qualität des öffentlichen Finanzmanagementsystems sind von Geberseite verschiedene Instrumente entwickelt worden. Im Jahr 2001 wurde zur besseren Koordinierung dieser Aktivitäten von verschiedenen Geberinstitutionen⁷ das „Public Expenditure & Financial Accountability“-Programm (PEFA) eingerichtet.

Erhöhung der Transparenz sowie der internen Rechenschaftspflicht

Die Übernahme der Verantwortung für die Mittelverwaltung durch die Empfängerregierung sowie mehr Transparenz bei der Erstellung von Gesamt- und Sektorbudgets soll zur Erhöhung der Rechenschaftspflicht der Empfängerregierung gegenüber Parlament und Bevölkerung führen.

Bisherige Erfahrungen zeugen noch von großem Optimierungspotential für die Erreichung der Zielsetzung des gesteigerten Ownership der Entwicklungsstrategien. In der Folge werden einige Aspekte skizziert.

PRSP als Donor-Driven Concept

Etliche Studien zeigen, dass es bzgl. der Ownership der PRSPs, die ja die Basis für Budgethilfeauszahlungen sein sollen, eine beträchtliche Kluft zwischen Theorie und Realität gibt. PRSPs haben sich bislang stark als „Donor driven instrument“ herausgestellt, die PRS-Prozesse haben in den meisten Ländern bisher keine breite institutionelle Verankerung erfahren und werden von Regierungsseite insbesondere als nützlich für das Management der Entwicklungshilfebeziehungen und als Instrument, um Geber zufrieden zu stellen erachtet (siehe Küblböck 2006). Daraus folgt, dass die Prioritätensetzung innerhalb der PRSPs oft unzureichend ist. Zumeist fehlen Indikatoren, wie die geplanten Interventionen zur Erreichung der Armutsziele beitragen sollen. PRSPs ähneln oft eher einer „List of good Intentions“ als umsetzbaren Strategien (Weltbank/OED 2004, Vos/Cabezas 2005). In vielen Ländern ist zudem eine Verbindung zwischen den im PRSP formulierten Zielen und der Politik zum nationalen Budget oder zu anderen Mechanismen, die die Realpolitik der Regierung bestimmen mehr als unklar bzw. nicht vorhanden.

⁷ Weltbank, IWF, Europäische Kommission, DFID (GB), SECO (Schweiz), Norwegisches Außenministerium, Französisches Außenministerium, Strategic Partnership with Africa (SPA).

Anpassung an Abläufe im Empfängerland

Eine Konsequenz der fehlenden Operationalisierung der PRSPs sowie in der Folge auch der jährlichen Fortschrittsberichte (Annual Progress Reports – APRs) ist es, dass sich die Geber in der Praxis nur marginal an letzteren orientieren, da diese ihren Qualitätsanforderungen, die ihnen z.B. von Parlament oder Rechnungshof vorgegeben werden, nicht entsprechen. Stattdessen werden weiterhin eigene Assessments erstellt (Performance Assessment Frameworks, PAF) bzw. die Einschätzungen des IWF im Rahmen des PRGF übernommen. Diese entsprechen jedoch eher Geberprioritäten und enthalten weiterhin traditionelle Konditionalitäten.

Die Umsetzung der programmatischen Vorgaben bzgl. der Anpassung an zeitliche Abläufe der Empfängerländer scheint langsam zu beginnen: Celasun/Walliser (2006) fanden z.B. heraus, dass die Budgethilfeauszahlungen zumeist in den letzten beiden Quartalen des jeweiligen Jahres erfolgen („Year end rush“). Mosambik, das einen sehr hohen Anteil seines jährlichen Budgets über EZA finanziert, hat traditionell im ersten Viertel des Jahres geringe Einkünfte. 2004 wurden lediglich 25 % der gesamten allgemeinen Budgethilfe in den ersten drei Monaten ausbezahlt. Dieser Anteil wurde im ersten Viertel 2005 auf 50 % angehoben. Damit reagierte die Gebergemeinschaft auf den Bedarf der Empfängerregierung, für die Berechenbarkeit und wirksame Einsetzung der Budgethilfe bedeutet dies einen erheblichen Fortschritt (IDD 2006c, 47, 71).

Zentralisierung/Dezentralisierung

Empfängerländer sind im Aufbau ihrer staatlichen Einrichtungen sehr heterogen und weisen insbesondere einen unterschiedlichen Grad an Zentralisierung bzw. Dezentralisierung auf. In den vergangenen Jahren wurden vor allem von multilateralen Geberinstitutionen Dezentralisierungsbestrebungen massiv unterstützt. Diese Bestrebungen sind jedoch unterschiedlich weit fortgeschritten und bilden somit unterschiedliche Voraussetzungen für Budgethilfe. Mosambik etwa besitzt einen aus historischen Gründen stark zentralisierten Staatsapparat, der die Mittelzuteilungen an Lokalregierungen stark hierarchisch und ohne politische Mitsprache gestaltet. Die Folge ist eine geographisch sehr ungleiche Budgetverteilung, die die Region um die Hauptstadt bevorzugt. Die übrigen Provinzen haben in den letzten Jahren eher noch an Einfluss auf die Budgetpolitik verloren (IDD 2006c, 110). Im Hinblick auf die Budgethilfe besteht die Gefahr, dass sie solche Tendenzen innerhalb der Empfängerstaaten verstärkt und daher nicht nur zum Erhalt, sondern sogar zum Ausbau von Ungleichheiten und unausgewogenen Entwicklungstendenzen beiträgt. Vietnam etwa, ein seit langem stark dezentralisierter Staat, riskiert durch die Mittelaufstockung durch Budgethilfe, die von der Zentralregierung in Hanoi verwaltet wird, Rückschritte wieder zurück zu mehr Zentralisierung zu machen, auch weil die Kapazitäten in den Provinzen zur Bewältigung der zusätzlichen Mittel fehlen (IDD 2006g, 9).

Mangelnde Kapazitäten in Empfängerländern

Ein Grund für oben beschriebene Umstände ist es auch, dass die Übernahme von Eigenverantwortung für operationelle mittelfristige Entwicklungspläne in der Realität an den Kapazitäten der Regierung und ihrer Verwaltung scheitert. Diese Tatsache ist durch die Zurückhaltung, die sich die Internationalen Finanzinstitutionen – aufgrund des Erfolgsdrucks im Zusammenhang mit der PRSP-Initiative – bei der Beurteilung der PRSPs selbst auferlegt haben (Booth/Christiansen/de Renzio 2006, 3) nur unzureichend dokumentiert. „African countries with PRSPs typically have highly Balkanized administrations, with little policy coordination at the cabinet level and downward (...) with a few marginal exceptions, voters do not assess candidates and governments in terms of (...) performance standards. (...) the debate

about PRSP experiences tends to be conducted as if we were ignorant of these essential facts about the functioning of political systems.” (Booth/Christiansen/de Renzio, 3).

Die internationale Entwicklungspolitik hat durch unterschiedliche Praktiken in der Vergangenheit wesentlich zu einer Schwächung von öffentlichen Kapazitäten beigetragen: So wurden im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme wirtschaftspolitische Strategien und Maßnahmen oft an der Regierung vorbei direkt in den IWF-Headquarters formuliert. Die Sparvorgaben der Strukturanpassungsprogramme führten weiters in der Regel zu einer Aushöhlung des öffentlichen Sektors (Herfkens 2006, Booth/Christiansen/de Renzio 2006). Auch die Projekte der bilateralen Geber wurden lange Zeit hindurch ohne bzw. mit geringer Regierungseinbindung implementiert. Dazu kommt, dass die qualifiziertesten Beamten häufig von Geberinstitutionen oder NGOs abgeworben wurden (Knack/Rahman 2003).

Politikdialog auf höchster Ebene

Der verstärkte Diskurs über Partnerschaft im Rahmen der neuen Entwicklungsagenda sowie die PRSP-Initiative haben sowohl bei Empfängerregierungen als auch bei zivilgesellschaftlichen Akteuren die Erwartung ausgelöst, dass der Gebereinfluss auf die Politikgestaltung in den Empfängerländern zurückgehen wird. Die Realität zeigt jedoch, dass der Trend sich eher in die gegenteilige Richtung entwickelt. Die Regierungen erhalten zwar mehr Verantwortung über die Implementierung der verschiedenen Programme und Projekte, verlieren jedoch an politischer Autonomie, da der Politikdialog auf der höchsten Ebene der politischen Entscheidungen ansetzt. Weiters sind die Geber über die Gründung von z.B. Budgethilfe-Arbeitsgruppen noch direkter in den Budgetformulierungsprozess eingebunden (Hauck 2005, 15). Dieses durch die finanzielle Abhängigkeit begründete Machtungleichgewicht wird durch die steigende Geber-Koordination noch erhöht – die Entscheidung eines Gebers, aufgrund z.B. politischer Ereignisse Budgethilfe zu suspendieren führt häufig dazu, dass sich andere Geber dieser Entscheidung anschließen. „Weil Budgethilfe eine so zentrale Rolle für makroökonomische Stabilität spielt, gibt diese den Gebern einen Hebel in die Hand, der wirkungsvoller ist als bei anderen Instrumenten“ (Hauck 2005, 16)

Konditionalitäten

Die Orientierung der Budgethilfeleistungen an erzielten Resultaten bzw. Auswirkungen der implementierten Politik (Erhöhung der Einschulungsraten, Verringerung der Kindersterblichkeit,...) statt an bestimmten Politikmaßnahmen (Privatisierung, Außenhandelsöffnung etc.) als „ex-ante“ Konditionalität stellt eine wesentliche Neuerung der neuen Entwicklungsagenda dar. Sie ist mit großen Erwartungen verknüpft, da mittlerweile Konsens herrscht, dass die traditionellen Konditionalitäten keine substantiellen Erfolge in Richtung Armutsminderung nach sich gezogen haben (Hauck/Hasse/Koppensteiner 2005, 19). Durch die Ergebnisorientierung soll die Wahl und damit die Verantwortung für die dorthin führenden Politikmaßnahmen an die Empfängerregierung übertragen werden.

Die Grundvoraussetzung für die Gewährung von Budget Support besteht jedoch zumeist in einem bestehenden Abkommen im Rahmen der Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) des Internationalen Währungsfonds. An die Gewährung des PRGF sind eine Reihe von traditionellen Konditionalitäten geknüpft (Küblböck 2006). Die Joint Evaluation bestätigt in vielen Fällen ein de-facto Alignment der Budgethilfe an das PRGF und kommt zu dem Ergebnis, dass der vermehrte Übergang von Projekt- zur Budgethilfe das Ausmaß der Entwicklungshilfemittel, das an makroökonomische Konditionalitäten geknüpft ist, potentiell erhöht (IDD 2006).

6.2. Reduktion der Transaktionskosten

Im Rahmen der Bemühungen um gesteigerte Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit ist eine zentrale Erwartung an das Finanzierungsinstrument Budget Support eine Reduktion der Transaktionskosten – also jener Kosten, die für Verwaltung und Abwicklung von Entwicklungsfinanzierung anfallen⁸.

Schätzungen ergaben, dass Empfängerregierungen im Durchschnitt mit 23 öffentlichen Geberinstitutionen interagieren. In Vietnam sind beispielsweise 44 bilaterale und multilaterale Geber aktiv (Acharya/ de Lima/Moore 2003 zitiert in van de Walle 2005, 48), in Mosambik sind dies 46 Geber⁹, mit jeweils eigenen Anforderungen und Wunsch nach Sichtbarkeit. Das Ergebnis sind tausende verschiedene Projekte, zahllose Gebermissionen in den verschiedenen Ministerien sowie unzählige Berichte. Dies bedeutet für die Verwaltungen der Empfängerländer immense Arbeitsanforderungen und daher hohe Transaktionskosten: Die tansanische Regierung musste im Jahr 2003 2000 Berichte verfassen und 1000 Gebermissionen empfangen (WDR 2004, 207). Um arbeiten zu können bat die Regierung die Geber um zwei „missionsfreie“ Monate (Herfkens 2006). Eine wesentliche Herausforderung der Budgethilfe liegt also nicht nur in der Abstimmung der inhaltlichen Schwerpunkte sondern auch in der Vereinheitlichung der Prozesse in Bezug auf Berichterstattung, Monitoring, Evaluierung etc. Dies soll einerseits die Wirksamkeit der Hilfe erhöhen und die Transaktionskosten für die Empfängerländer beträchtlich senken. Bisherige Untersuchungen ergaben jedoch durch die oft komplexen und unterschiedlichen Geberanforderungen sowie durch die Tatsache, dass Budget Support für viele Länder ein zusätzliches Finanzierungsinstrument ist (Lawson et al 2005 zitiert in Koeberle 2006, 22) eher gegenteilige Resultate – also steigende Transaktionskosten (SPA 2005 zitiert ebenda)¹⁰. Es ist allerdings anzunehmen dass dieser Effekt durch verbesserte Abläufe mittelfristig eintreten wird (Koeberle 2006). Die Joint Evaluation ergab, dass durch die verstärkte Leistung von Budgethilfe Fortschritte bei der Geberharmonisierung erzielt wurden, allerdings ebenfalls mit beträchtlichem Verbesserungspotential – so zählte die Studie z.B. in Uganda 30 verschiedene Budgethilfeeinstrumente (IDD 2006f).

Erhöhung der Entwicklungshilfemittel?

Seit der Verabschiedung der OECD/DAC Strategie „Shaping the 21st Century“ (OECD/DAC 1996) ist es den Akteuren der internationalen EZA klar, dass die neuen Zielsetzungen nur mit einer substantiellen Erhöhung der EZA-Leistungen erreicht werden können.

Dies wurde etwa durch das Millennium Development Goal 8 „Develop a Global Partnership for Development“ zum Ausdruck gebracht. Die Monterrey Konferenz „Financing for Development“ im Jahr 2002 sowie die Konferenz „MDG +5“ im Jahr 2005 in New York brachten neben den allgemeinen Erklärungen zur Erhöhung der Mittel für EZA konkrete Stufenpläne der EU-Mitgliedsländer, die jeweils als Vorbereitung der Gipfeltreffen beschlossen wurden, um das 0,7 % Ziel an ODA-Leistungen bis zum Jahr 2015 einzulösen (Kommission der EG 2005).

Die G8 Staaten einigten sich bei ihrem Gipfeltreffen in Gleneagles im Juli 2005 auf eine Aufstockung der Entwicklungshilfe um jeweils 50 Mrd US\$ jährlich bis zum Jahr 2010. Für das Jahr 2005 hat das DAC in seiner vorläufigen ODA-Statistik eine Steigerung der ODA-Leistungen von 79 Mrd US\$ im Jahr 2004 auf 106 Mrd US\$ im Jahr 2005 prognostiziert.

Der Großteil der Steigerungen im Rahmen der ODA-Statistik seit der Millenniumswende geht auf Ausgaben im Kontext des US-amerikanischen „War on Terrorism“ für Afghanistan, für den Irak sowie im Jahr 2005 für die Tsunami Opfer zurück. Weiters wird die Anrechenbarkeit der internationalen Entschuldungsmaßnahmen im Rahmen der ODA für die Steigerungen in den Jahren 2004 und 2005 verantwortlich gemacht. So wurden 2005 allein 14 Mrd US\$ für Entschuldungsmaßnahmen für den Irak sowie rund 5 Mrd für Nigeria in der DAC ODA-Statistik ausgewiesen. Das bedeutet, dass diese Maßnahmen sich zwar in der ODA-Statistik niederschlagen, jedoch nicht unbedingt zu höheren, frei werdenden Mitteln führen, die in Form von Budgethilfe eingesetzt werden könnten.

⁸ Für genaueres zum Versuch der Messung von Transaktionskosten siehe Brown et al zitiert in Koeberle 2006, 33)

⁹ <http://www.aidharmonization.org>

¹⁰ Insbesondere z.B. Europäische Kommission (Hauck, 16).

6.3. Erhöhung der Vorhersehbarkeit

Für Empfängerländer spielt die Vorhersehbarkeit der Entwicklungshilfe – also die Tatsache dass die Mittelzusagen der Geber sowohl quantitativ als auch zeitlich den Mittelauszahlungen entsprechen – eine zentrale Rolle. Das Finanzierungsinstrument Budgethilfe soll zu einer Verbesserung diesbezüglich beitragen, da die erfolgreiche Umsetzung eines mittelfristigen Entwicklungsplans von Geberseite verlässliche und vorhersehbare Mittelzuflüsse benötigt. Das bedeutet, dass sowohl die Höhe als auch der Zeitpunkt der Auszahlung der Mittel, sowie die Bedingungen für die Auszahlung aber auch für die Suspendierung der Unterstützung, im Vorhinein klar festgelegt werden müssen.

Fehlende Vorhersehbarkeit zählt laut Nancy Birdsall zu den „sieben Geber-Todsünden“ (Birdsall 2004) und hat bei der Budgethilfe besonders drastische Auswirkungen: Die öffentliche Ausgabenplanung wird erschwert und die makroökonomische Stabilität gefährdet (Celasun/Walliser 2006). Dies betrifft insbesondere jene Entwicklungsländer deren Budget zu einem großen Teil von Entwicklungshilfemitteln abhängig ist, also praktisch alle Länder, die Budgethilfe erhalten. Bis in die späten 1990er Jahre wurde dieses Problem von der Forschung jedoch vernachlässigt. In der aktuell umfassendsten Studie untersuchten die IWF-Ökonomen Bulir und Hamann die Entwicklungshilfe flüsse für 76 Entwicklungsländer von 1975 bis 2003 und fanden heraus, dass Entwicklungshilfemittel gemessen in US\$ durchschnittlich 20-mal, gemessen als Anteil des BIP 40-mal¹¹ volatiler waren als Steuereinnahmen. Betrachtet man den Median ist die Volatilität immer noch 6-mal und 23-mal so hoch. Die Untersuchungen ergaben zudem, dass die Entwicklungshilfemittel für Länder mit niedrigem Einkommen besonders volatil sind und dass ärmere Länder einen geringeren Teil (zwischen 1999 und 2001 50 %) der zugesagten Mittel erhielten als Länder mit höherem Einkommen. Ein weiteres Ergebnis der Studie ist, dass EZA-Mittel prozyklisch wirken, also negative oder positive Konjunkturlagen verstärken. So sehen sich Regierungen z.B. oft gleichzeitig mit Steuerrückgängen und Entwicklungshilfeausfällen konfrontiert (Bulir/Hamann 2005, Celasun/Walliser 2006).

Eine verspätete Mittelauszahlung kann die negativen Effekte oft nicht mehr wettmachen: Empfängerregierungen reagierten auf nicht eintreffende Mittel zu einem großen Teil mit der Kürzung von Investitionsausgaben, eine nachträgliche Zahlung führt allerdings nicht zum „Aufholen“ bei diesen Investitionen (Celasun/Walliser 2006).

Die Bemühungen um mehr Aid Effectiveness und in diesem Zusammenhang die verstärkte Aufmerksamkeit für das Thema Vorhersehbarkeit und Planbarkeit scheint sich jedoch noch nicht in einer realen Änderung niedergeschlagen zu haben: Die Differenz zwischen Zusagen und Auszahlungen hat sich seit Ende der 1990er Jahre sogar noch erhöht (Bulir/Hamann 2005, 7, 10).

Die Zurückhaltung zugesagter Mittel kann zwei Hauptgründe haben: Einerseits die Nichterfüllung bestimmter vereinbarter Konditionalitäten von Seiten des Empfängerlandes (s.u. Anreize), andererseits aber auch administrative Probleme bei der Geberseite. Bei einer Geberumfrage der Strategic Partnership for Africa (SPA) in 15 Ländern wurden als Gründe für fehlende Auszahlungen zu 40 % nicht erfüllte Konditionalitäten und zu 29 % administrative Probleme der Geberseite angegeben, für die EU und bilaterale Geber waren eigene administrative Probleme mit 40 % sogar der Hauptgrund für verspätete oder ausbleibende Auszahlungen (SPA 2005, Celasun/Walliser 2006). Hier existiert von Geberseite offensichtlich beträchtliches Verbesserungspotential. Etliche Empfängerregierungen versuchen, mit diesem Problem durch Diskontierungen umzugehen – so diskontiert das ugandische Finanzministerium für seine Budgetplanung nach Erfahrungswerten der letzten Jahre automatisch 35 % der Budgetzusagen, die es von externen Gebern erhält (OECD/DAC 2006, 32).

¹¹ Bei diesem Indikator wird die Volatilität durch schwankende Wechselkurse verstärkt.

7. Geberpositionen

7.1. Budgethilfe als entwicklungspolitische Strategie der Europäischen Union

Seit der Forcierung der Budgethilfe als neues entwicklungspolitisches Instrument durch die internationale Gebergemeinschaft Ende der 1990er Jahre hat die Europäische Union eine federführende Position in der Konzeptualisierung und Implementierung dieser Methode eingenommen. Die Bedeutung der EU ergibt sich in diesem Zusammenhang nicht nur aus ihrem Gewicht als Geberin, die mehr als die Hälfte der weltweiten Mittel öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stellt, sondern vor allem aus einer internen politischen Prioritätensetzung, die die Budgethilfe als Antwort auf diverse Defizite der EU-EZA betrachtet. Vor allem die Europäische Kommission (EK) ist innerhalb der EU die Schlüsselakteurin in Bezug auf die Weiterentwicklung der Budgethilfe, die in Zukunft einen immer größeren Anteil an der Verwendung der Mittel aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) einerseits und dem Gemeinschaftsbudget und den daraus abgeleiteten EZA-Mitteln der EU andererseits haben soll. Aus Sicht der EK ist die Budgethilfe „am effizientesten im Sinne der Harmonisierung der Interventionen und deren Abstimmung mit nationalen Politiken und Prioritäten“ sowie „der am besten geeignete Weg, Regierungen und anderen öffentlichen Körperschaften in den Partnerländern finanziell auszustatten, um die Millenniums-Entwicklungsziele zu erreichen“ (Commission of the EC 2005, 19). Bereits jetzt wird daher „die Hilfe, wenn es die Verhältnisse erlauben, vorrangig als direkte Budgethilfe geleistet“ (Commission of the EC 2005, 12).

Budgethilfe als Antwort auf die Defizite der EU-EZA?

Die Schwerpunktverlagerung in der EU-EZA zugunsten der Budgethilfe wird politisch vor allem mit der Umsetzung der Pariser Deklaration vom März 2005 gerechtfertigt und unterscheidet sich daher nicht wesentlich von der allgemeinen Argumentation der internationalen Gebergemeinschaft. Durch die Direktzahlungen an den Haushalt der Empfängerländer verspricht sich auch die EU eine verbesserte Partnerschaft und verbesserte Ownership sowie die effizientere Abstimmung und Harmonisierung der Geberstrategien sowohl untereinander als auch mit den nationalen Prioritätensetzungen im Süden (Europäisches Parlament/Rat/Kommission 2006, Artikel 113; vgl. auch Hauck/Hasse/Koppensteiner 2005). Den Hintergrund dieser Weichenstellungen bilden auch im Falle der EU die bislang enttäuschende Bilanz in der globalen Armutsbekämpfung und die ambivalente Bilanz der Projekthilfe nach mehreren Jahrzehnten Entwicklungszusammenarbeit. Daneben gibt es aber auch EU-spezifische Erfahrungen und Defizite, die den Hintergrund für eine Forcierung der Budgethilfe durch die Kommission bilden:

- Die Peer Review der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft durch die OECD aus dem Jahr 2002 brachte einige eklatante **strategische und politische Schwächen** der EU in der Umsetzung ihrer Kooperationen zutage. Angesichts der Bedeutung der EU als Geberin forderte die OECD, die Wirksamkeit der Hilfe vor allem durch eine Erhöhung der ungebundenen Hilfe zu steigern. Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit müsse besser mit dem Hauptziel der Armutsbeseitigung abgestimmt und eine Balance gefunden werden zwischen dem Verfolgen von entwicklungspolitischen Langzeitzielsetzungen und der notwendigen Flexibilität in der Gestaltung der Außenbeziehungen. Um den Dialog mit den Empfängerländern im Sinne einer verbesserten Partnerschaft und lokalem Ownership auszubauen, sei eine engere Abstimmung mit den nationalen Strategien zur Armutsbekämpfung und eine echte Akzeptanz der Führungsrolle der südlichen Länder notwendig. Schließlich müsse die EU stärker zum Kapazitätsaufbau im Süden beitragen, um das regelmäßige Monitoring und die Evaluierung der Ergebnisse effizienter zu gestalten und daher ergebnisorientierter arbeiten zu können (OECD/DAC 2002).

- Die EU-interne Bilanzierung der bisherigen Erfolge in der **Umsetzung des Monterrey-Konsenses**, der 2002 in Mexiko vor allem nach intensiven Vorarbeiten der EU von der internationalen Gemeinschaft angenommen wurde, fiel zwei Jahre später in manchen Punkten ernüchternd aus. Während in den Bereichen Schuldenerlass und geringere Bindung der Hilfe konkrete Maßnahmen gesetzt wurden, fehlte es nach wie vor insbesondere in der mehrjährigen Programmierung der EZA an besserer Koordination der EU-Geber untereinander, an einem gemeinsamen Rahmenwerk für die Implementierungsmodalitäten und an lokalen EU-Aktionsplänen, die ein gemeinsames Vorgehen in den Partnerländern ermöglichen würden (Commission of the EC 2004). Harmonisierung und Anpassung an die Systeme der Partner war daher eher Rhetorik als politische Realität.
- Fünf Jahre nach der Resolution der Vollversammlung der Vereinten Nationen vom September 2000, die als Basis für die Formulierung der **Millenniums-Entwicklungsziele** (MDGs) diente, machte die EU-Kommission neben anderen Defiziten vor allem die **inadäquate Gestaltung der Hilfe** für bislang unerreichte Zielsetzungen verantwortlich: „Die derzeitigen Modalitäten der Umsetzung der Hilfe lassen es nicht zu, den Nehmerländern die für Investitionen und politische Maßnahmen im Hinblick auf die Verwirklichung der EMZ [entwicklungspolitischen Millenniumsziele] erforderliche Flexibilität und Kalkulierbarkeit zu garantieren (...) Daraus folgt, dass in Ergänzung zu den vorhandenen Instrumenten neue, besser kalkulierbare und weniger erratische Formen der Hilfe zu entwickeln sind, die es gestatten, die Umsetzung der für die Verwirklichung der EMZ erforderlichen Strukturreformen zu unterstützen. In Frage kämen beispielsweise für drei bis fünf Jahre garantierte Budgethilfen, die nicht ausgesetzt werden können, eine Art mittelfristiger „Vertrag“, der für eine begrenzte Zeit ein Minimum an Unterstützung garantiert, das durch leistungsgebundene Prämien ergänzt werden könnte, bzw. gleitende Vereinbarungen jeweils für drei Jahre“ (Kommission der EG 2005, 9). Besser kalkulierbare Unterstützung erkannte die Kommission damit offiziell als Schlüsselfaktor für wirksamere Kooperation.
- Entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom März 2002 in Barcelona sollten neben Verbesserungen in der Koordination der jeweiligen Politik und Harmonisierung der Abwicklung auch die **Mittel der ODA** bis 2006 im Durchschnitt aller EU-Mitgliedstaaten auf 0,39 % bzw. bis 2015 durch alle Einzelstaaten auf 0,7 % des Bruttonationalproduktes **angehoben werden** (Europäischer Rat 2002, Punkt 13). Dieses politische Bekenntnis löste innerhalb der EU eine breite Diskussion über mögliche alternative Finanzierungsformen der EZA aus, um diese Vorgaben entsprechend umzusetzen. Die Kommission verwies aber in diesem Zusammenhang auf einen weiteren, für die Ergebnisse der EZA ebenso wesentlichen Aspekt, nämlich das Risiko, mit der Verbreiterung der Finanzierungsformen und deren Bindung an bestimmte entwicklungspolitische Interventionen eine weitere Fragmentierung der Hilfe zu bewirken. Dies würde die Priorität der Wirksamkeit, die Bedeutung der Ownership und die Vorhersehbarkeit der Finanzmittel für die Empfängerländer aufs Spiel setzen (Commission of the EC 2005, 22). Es müsse daher unter anderem in Form der Budgethilfe eine Modalität entwickelt werden, die es ermöglicht, die Vervielfältigung der Finanzressourcen der EZA nicht zulasten ihrer Wirksamkeit auszubauen.
- Unterschiedliche Partnerregionen der EU-EZA beklagten insbesondere im Rahmen des aktuellen, neunten Europäischen Entwicklungsfonds nach rasch gemachten Zusagen **langsame und zögerliche Mittelauszahlungen**. Die EU-interne Implementierung der entwicklungspolitischen Programme kämpft nach wie vor mit administrativen Schwierigkeiten. Die Budgethilfe wird unter anderem auch als Strategie gesehen, die helfen könnte, die Implementierungsrate, d.h. das Verhältnis von Zusagen und tatsächlich gemachten Auszahlungen bzw. Umsetzungen, zu verbessern und damit einen entscheidenden strukturellen Schwachpunkt der EU-EZA zu beseitigen.

Die EU folgt in ihrer Reaktion auf diese Schwierigkeiten im Wesentlichen den Empfehlungen der Weltbank, die zur Erreichung wirksamerer Kooperation einen Mix an unterschiedlichen Instrumenten vorschlägt, von denen Budgethilfe ein wesentliches sein soll. Der Umfang der Anwendung hängt im Konkreten einerseits vom Konsens über die notwendigen Politiken und Budgetprioritäten und andererseits von den institutionellen Kapazitäten der Empfängerländer ab. Für die EU bedeutete dieser Instrumenten-Mix auch einen Politik-Mix, der die spezifischen Bedürfnisse des jeweiligen Landes mit berücksichtigt und sich aus „unseren Prioritäten, den Bedürfnissen der Partner [Reihenfolge!] oder den globalen Herausforderungen“ ergibt (Commission of the EC 2004a, 25). Die Budgethilfe ist also aus Sicht der EU ein zentrales Instrument im Kontext eines weiter gefassten Spektrums an Modalitäten. Entsprechend der mittlerweile ausgearbeiteten Richtlinien der EU orientiert sich dieses Instrument an den institutionellen und politischen Kapazitäten des Empfängerlandes und stellt aus europäischer Sicht eine zentrale politische Priorität dar, die zur bestimmenden Abwicklungsform der EZA in naher Zukunft werden soll, um den multilateralen Vorgaben zur Erreichung verbesserter Wirksamkeit, wie sie die Pariser Deklaration formuliert, nachzukommen.

Budgethilfe als zukunftsweisende Strategie: Aktuelle politische Weichenstellungen in der EU

Wie bereits erwähnt geht das Engagement der EU für einen breiteren Einsatz der Budgethilfe in der Abwicklung der Entwicklungszusammenarbeit auf das Ende der 1990er Jahre zurück. Historisch hat sich diese Form der Hilfe aus den Budgetdirektzahlungen der ehemaligen Kolonialmächte an ihre in die Unabhängigkeit entlassenen Kolonien entwickelt. Ursprünglich dienten diese Direktzahlungen der Importfinanzierung, wovon wiederum die exportierenden europäischen Mächte profitierten (vgl. Kapitel 2). Die EU-interne Schwerpunktverlagerung um die Jahrtausendwende spiegelt sich in einigen wichtigen Weichenstellungen wider, die die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen der EU zu den Ländern des Südens seither gestalten:

- Das **Cotonou-Abkommen**, das seit dem Jahr 2000 die Beziehungen der EU zu den ehemaligen Kolonien im afrikanischen, karibischen und pazifischen Raum (AKP) gestaltet, enthält einige wesentliche Aspekte, die die Leistung von Budgethilfe gegenwärtig regeln. Bereits unter dem Vorgängervertrag von Cotonou, Lomé IV, der 1990 in Kraft trat, hatte die EU eine Strukturanpassungsfazilität geschaffen, die der Finanzierung von Importprogrammen diente, die von der Weltbank und dem IWF federführend entworfen wurden. 1995, im Rahmen des achten EEF, gestaltete die EU diese Fazilität zur direkten Budgethilfe für jene Partnerländer um, die sich durch eine entsprechend liberale Währungspolitik dafür qualifizierten (Hauck/Hasse/Koppensteiner 2005, 10). Das Cotonou-Abkommen verlangt zum einen makroökonomische und budgettechnische Reformen wie etwa Haushaltsdisziplin, mehr Transparenz in der Verwendung der Budgetmittel oder die generelle Verbesserung der Effizienz der Fiskalpolitik (Artikel 22), die nun im Rahmen der Erhöhung der Budgethilfe zentrale Konditionalitäten sind. Die Revision des Abkommens im Jahr 2005 brachte zudem eine Präzisierung im Hinblick auf die Durchführungsmodalitäten der EZA mit den AKP-Staaten. Neben anderen Modalitäten wie der Vergabe von Aufträgen oder der Gewährung von Zuschüssen wird dort die „direkte Auszahlung als Budgethilfe, Unterstützung der sektorbezogenen Programme, Unterstützung der Entschuldung und Unterstützung im Falle kurzfristiger Schwankungen der Ausfuhrerlöse“ festgeschrieben (AKP/Rat der EU 2005, Artikel 19a). Budgethilfe ist damit seit 2005 ein offizieller, integraler Bestandteil der Abwicklung der Kooperation zwischen der EU und den AKP-Staaten. Ein weiteres wichtiges Detail ist der „politische Dialog“ mit den Partnerländern, also die Betonung der politischen Dimension der Zusammenarbeit, die das Cotonou-Abkommen im Vergleich zu seinen Vorgängerverträgen (Lomé I-IV) wesentlich stärker betont und im Detail regelt. Die Achtung der Menschenrechte, gute Regierungsführung oder die Qualität des öffentlichen Haushaltswesens, jeweils gemessen an eigenen Indikatoren (Artikel 9, 96, 97), sind ausgehend vom Abkommen auch zentrale Themen

für die Qualifikation zur Budgethilfe, waren als solche auch Gegenstand der Revisionsverhandlungen 2005 (vgl. AKP/Rat der EU 2005, Anhang VII) und verdeutlichen die wachsende politische Bedeutung für die EU.

- Der „**Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik**“ der EU und ihrer Mitgliedstaaten, der die EU-EZA in den kommenden Jahre prägen soll, führt Budgethilfe und sektorbezogene Programme als tragende Elemente dieser zukünftigen Politik an. 50 % der den Regierungen zur Verfügung gestellten Unterstützung soll „nach dem Länder-System-Ansatz“ (Anwendung der rechtlichen Standards der Partnerländer) bereitgestellt werden, „wozu eine Anhebung des Prozentsatzes der in Form von Budgethilfe und sektorbezogener Hilfe geleisteten Unterstützung gehört“ (Europäisches Parlament/Rat/Kommission 2006, Artikel 32). Dort, wo es die Verhältnisse erlauben, ist daher „vorzugsweise die Haushaltsunterstützung für spezifische Sektoren oder das allgemeine öffentliche Ausgabenprogramm zu wählen“ (Artikel 113).
- Die von der EU gegenwärtig erarbeiteten **Regionalstrategien** zu den einzelnen Partnerregionen im Süden spiegeln ebenso die zukünftige Bedeutung der Budgethilfe wider. Die kürzlich verabschiedete Strategie für Afrika, die zum ersten Mal die entwicklungspolitischen Grundsätze der EU gegenüber ganz Afrika formuliert, enthält zwar nur ein allgemeines Bekenntnis zur Wirksamkeitssteigerung der EZA (Council of the EU 2005, Punkt 6), die Kommission unterstreicht aber, dass die Budgethilfe „immer mehr zum hauptsächlichen Durchführungsmechanismus“ werden soll (Commission of the EC 2005a, 19). Auch in der Neugestaltung und Intensivierung der Beziehungen zum karibischen Raum, die die Kommission im Frühjahr 2006 einleitete, ist Budgethilfe eine Priorität (vgl. Commission of the EC 2006, 10).

Voraussetzungen und Charakteristika der EU-Budgethilfe

Wie bereits aus den Dokumenten der EU ersichtlich wurde, knüpft die EU die Gewährung von Budgethilfe an politische und administrative Voraussetzungen, deren Einhaltung nicht nur im Vorfeld, sondern auch während der Abwicklung überprüft wird. Diese Konditionen sind Gegenstand heftiger Debatten, zumal diese insbesondere für Länder, die die Mittel aus der EZA aufgrund ihrer schwierigen innenpolitischen Lage notwendig brauchen, eine wesentliche Hürde darstellen. Im Konkreten regelt die EU diese Voraussetzungen einerseits in eigenen Richtlinien und andererseits in den Rahmenabkommen der Zusammenarbeit mit den Partnerländern, also im Cotonou-Abkommen (AKP-Staaten) und in der MEDA-2-Verordnung (Länder des Mittelmeerraumes), beide aus dem Jahr 2000. Für die Länder Asiens und Lateinamerikas (ALA) gibt es ebenfalls ein Vertragswerk, das aber nicht explizit auf die Budgethilfe Bezug nimmt. In diesem Fall greift eine Empfehlung des Rates der EU, die für alle Entwicklungsländer einschließlich der asiatischen und lateinamerikanischen gilt (vgl. Schmidt 2005, 25). Die Zusammenschau dieser Rahmendokumente ergibt folgenden Katalog an Voraussetzungen als Zulassungsbestimmungen:

- Das betreffende Land muss ein von den Bretton Woods Institutionen (IWF, Weltbank) gebilligtes **makroökonomisches Reformprogramm** anwenden und umsetzen, oder aber ein gleichwertiges, nicht von diesen Institutionen finanziertes Programm, das von diesen ausdrücklich gut geheißen wird (vgl. MEDA II, Anhang II, Ib).
- Die **gesamtwirtschaftliche Lage** des Landes soll berücksichtigt werden, insbesondere die makroökonomische Situation (Verschuldung, Haushaltssituation, Pro-Kopf-Einkommen etc.) (EC 2005a, 7).
- Es muss bereits eine **Langzeitstrategie zur Armutsbekämpfung** implementiert werden, in den meisten Fällen ist dies ein PRSP oder etwas Entsprechendes (Cotonou-Abkommen Artikel 61/2). Für die Sektorbudgethilfe ist eine entsprechende Sektorstrategie gefordert, die als strategischer Leitfaden für die gebundenen Budgethilfe dienen soll,

sowie ein Sektorbudget (vgl. DG AIDCO/DEV/RELEX 2002, 28; Commission of the EC 2003).

- Das **öffentliche Budgetmanagement** ist „ausreichend transparent, effizient und effektiv“ (Cotonou-Abkommen Artikel 61/2a+c).
- Die Partnerländer müssen akzeptieren, dass Fortschritte anhand von vorher festgelegten **Leistungsindikatoren** bemessen werden und davon die Fortsetzung der Budgethilfe abhängig gemacht wird (Europäische Kommission, zitiert nach Schmidt 2005, 26, Fußnote 30).

Diese Voraussetzungen sind in manchen Punkten sehr allgemein gehalten, generell kooperiert die EU aber in der Ausgestaltung und konkreten Anwendung dieser Kriterien sehr eng mit der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds. Diese beiden Institutionen haben in den letzten Jahren ein umfassendes Regelwerk zur Beurteilung der Risiken und des Fortschritts entsprechend der eigenen wirtschaftspolitischen Prioritäten und Sichtweisen entwickelt, die die EU übernommen hat. Grundsätzlich unterscheidet die EU zwischen drei Formen von makroökonomischer Budgethilfe, nämlich die Unterstützung für Wirtschaftsreformen, die meist längerfristig angelegt ist; spontane komplementäre Hilfe insbesondere zur Kompensation von Einkommensfluktuationen aus dem Export; und schließlich die Nothilfe, die zur Stabilisierung und Rehabilitation von Krisenländern gedacht ist. Aus den von der EU erarbeiteten Leitlinien für die Vergabe dieser drei Formen von Budgethilfe lassen sich einige Merkmale der EU-Budgethilfe ableiten, die die EU selbst als „Commission Approach“ (vgl. EC 2005a) bezeichnet:

- Die EU bevorzugt **nicht-gebundene, also flexibel anwendbare Budgethilfe**, die dem Empfängerstaat entsprechend mehr Freiräume zugesteht (vgl. AIDCO/DEV/RELEX 2002, 23f). Die Umsetzung dieser Priorität ist bereits 2003 abgeschlossen worden. In diesem Jahr wurden bereits sämtliche aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) zur Verfügung gestellten Budgethilmittel für die AKP-Staaten in Form der ungebundenen Budgethilfe umgesetzt (Schmidt 2005, 4).
- Im Gegensatz zur Budgethilfe der Mitgliedstaaten hat die Budgethilfe der EU zumeist eine **mehrjährige Laufzeit**. Dieser Trend wird sich auch in den kommenden Jahren nicht wesentlich verändern, eher wird die EU-Kommission versuchen, auch die Mitgliedstaaten als bilaterale Geber für diese Vorgangsweise zu gewinnen. Die Ausbezahlung erfolgt im Falle der EU sowohl in flexiblen als auch in fixen Tranchen. Ein Vergleichswert liegt in Bezug auf die AKP-Staaten vor, wo die fixen Tranchen der EK 65 % und die flexiblen 35 % ausmachen (EC 2005a, 27).
- Die EU hat für die **Leistungsindikatoren** genaue Richtlinien erarbeitet, die eine möglichst klare Definition erlauben sollen und auch die Schwierigkeit der Datenerhebung berücksichtigen. Im Allgemeinen wird dabei die herkömmliche Konditionalität, die von den Gebern im Vorhinein formuliert wurde, durch Leistungsindikatoren ersetzt, die die Fortsetzung der Zahlungen beeinflussen, d.h. es wird unter Auswertung des Erreichten graduell ausbezahlt (vgl. DG AIDCO/DEV/RELEX 2002, 43f). Auf der operativen Ebene der EG-EZA ist vor allem eine Unterscheidung bedeutsam. Für fixe Tranchen, die nach dem Prinzip des „Alles-oder-Nichts“ vergeben werden, benutzt die EK die generellen Konditionen für Budgethilfe, die der IWF ausgearbeitet hat und die entsprechend die wirtschaftspolitischen Prioritäten dieser Institution reflektieren. Bei den flexiblen Tranchen hingegen orientiert sich die EK an Indikatoren, die die Leistung der öffentlichen Dienstleistungen in Bezug auf armutsrelevante Faktoren wie Zugang zu Primärbildung messen. Auch die für die MDGs verwendeten Indikatoren wie etwa Einschulungsrate, Kindersterblichkeit, Unterernährungsrate usw. werden hinzugezogen (EC 2005a, 8, Box 1). In einer erst kürzlich veröffentlichten Stellungnahme äußert das Europäische Parlament jedoch Bedenken über die Schwierigkeit der Auswertung dieser Leistungsindikatoren und insbesondere im

Hinblick auf die tatsächliche Einschätzung der Konsequenzen der Budgethilfe auf ihr vorrangigstes Ziel, die Armutsbekämpfung (European Parliament 2006, 7). Damit bleibt die Auswertung der konkreten, armutsrelevanten Effekte der Budgethilfe eines der wichtigsten Probleme.

- Der bei weitem wichtigste Teil der EU-Budgethilfe kommt aus EEF-Mitteln, die direkt von den Mitgliedstaaten finanziert werden und daher nicht dem Prozedere des Gemeinschaftsbudgets unterliegen. Das Europäische Parlament hat dabei kein echtes Mitspracherecht, sodass die zahlreichen hoch politischen Implikationen und Konditionen der Budgethilfe an diesem demokratisch direkt legitimierten Organ vorbeigeschleust werden. Der „**politische Dialog**“, wie ihn das Cotonou-Abkommen vorsieht, findet somit ohne das EU-Parlament statt, während von der Gegenseite, den Partnerländern im Süden, möglichst transparente Involvierung der Nationalparlamente verlangt wird. Auch im Hinblick auf die Budgethilfe formuliert die EK unter anderem die Erwartung, dass mit diesem Instrument die lokale parlamentarische Aufsicht über die Zuteilung budgetärer Mittel gestärkt würde (vgl. EC 2005a, 11). Sie sieht damit im echten Parlamentarismus sowohl eine wesentliche politische Konditionalität für Budgethilfe als auch eines ihrer primären Ergebnisse.
- Ein Hauptanliegen der Budgethilfe als europäische Entwicklungsstrategie ist die **Koordination der Geber** innerhalb der EU. Obwohl die zentrale Verwaltung des EEF und damit der Mittel der EU-Mitgliedstaaten durch die Kommission einen Koordinationsschub bringt, bleiben im Bereich der Budgethilfe noch deutliche Defizite. Die Kommission hat Mühe, die Mitgliedstaaten in ihren bilateralen Geberstrategien zu koordinieren und zu einer gemeinsamen Budgethilfepraxis anzuhalten (vgl. Kommission der EG 2006, 12f). Außerdem stellte der Europäische Rechnungshof 2005 fest, dass die lokale Koordination mit anderen Gebern nur unzureichend funktioniert und die EU die nationalen Rechnungskontrollbehörden sowie die Parlamente in den Empfängerländern nicht ausreichend mit einbezieht (Court of Auditors 2005, Paragraph 54).
- Zu den strukturellen, von der EU intendierten Begleiterscheinungen zählt vor allem die **Verbesserung der Budgetmanagementsysteme**. Dieser Schwerpunkt der EU-Budgethilfe wird durch unterschiedliche Strategien wie Kapazitätsentwicklung oder technische Hilfe verfolgt. Die Bewertung der Budgetmanagementsysteme ist seitens der EU hingegen weiterhin schwierig. Bereits 2001 hat der Rechnungshof festgestellt, dass eine Einsicht und Überwachung der Ausführungen der Haushaltspläne in den Empfängerländern nur schwer möglich ist, da in vielen Fällen keine korrekten Angaben zur Verfügung stehen. Die Stärkung der Kapazitäten, wie sie die EU angekündigt hatte, wurde tatsächlich nur unzureichend unternommen (Europäischer Rechnungshof 2001, Punkt 40f). Obwohl die Kommission seither Weiterentwicklungen vor allem der Bewertungsindikatoren eingeleitet hat, stellte der Rechnungshof im Vorjahr fest, dass weitere Präzisierungen notwendig sind, um mehr realpolitische Anreize für die Verbesserung des Budgetmanagements zu geben und tatsächlich alle Bereiche der geforderten Reformen abzudecken (Court of Auditors 2005, Punkt 46, 49). Auch methodologisch sind die Indikatoren zur Leistungsberechnung der Budgetmanagementsysteme weniger ausgereift als beispielsweise diejenigen zur Armutsberechnung. Je weiter daher die Forcierung der Budgethilfe fortschreitet, umso eklatanter wird dieses Defizit für die Umsetzung. Daher empfiehlt die Kommission selbst, in der Weiterentwicklung dieser Indikatoren eine drängende Frage der Zukunft zu sehen (EC 2005a, 48). Die Komplexität der Gesamtbeurteilung des Budgetmanagements und die genaue Identifikation der Fortschritte der Reformen macht es zudem notwendig, dass die EU-Kommission sich eng mit sämtlichen anderen Gebern vor Ort koordiniert und insbesondere mit den anderen Budgethilfegebern abspricht, um zukünftige Maßnahmen und Vorgangsweisen konzertiert zu unternehmen (Schmidt 2005, 107). Eine derart enge Absprache ist im Moment noch nicht umgesetzt, was bis zu einem gewissen Grad am Informationsdefizit der Kommission liegt. Nicht alle Budgethilfegeber

legen offen, wie viel Mittel sie für welche Form der Budgethilfe geben, was eine exakte Abstimmung erheblich erschwert (Court of Auditors 2005, Punkt 55).

Angesichts der bereits existierenden unterschiedlichen Erfahrungswerte der Europäischen Union, die ein durchaus ambivalentes Bild bieten, sollte Budgethilfe nicht nur an den inhärenten Maßstäben der technischen Umsetzung gemessen werden. Auch die politischen Konsequenzen, die diese Strategieänderung in der Entwicklungszusammenarbeit etwa durch die enge Verknüpfung mit einem „politischen Dialog“ mit sich bringt, sind ein wichtiger Aspekt dieser Vorgangsweise. Obwohl die EU wiederholt betont hat, dass es sich bei der Budgethilfe lediglich um ein zusätzliches Mittel in einem Mix an Instrumenten handelt, das auf die Möglichkeiten und Bedürfnisse der Empfängerländer abgestimmt wird, sieht die EU darin den „am besten geeigneten“ und „effizientesten“ Weg, die MDGs zu erreichen. Die EU verlagert damit innerhalb ihres Instrumentenmixes den Schwerpunkt auf Budgethilfe und vollzieht damit eine massive Strategieänderung in ihrer EZA. Der Blick auf die Mittelzuweisungen zur Budgethilfe innerhalb der EU-ODA verdeutlicht diesen Trend.

Quantitative Trends in der Budgethilfe der EU

Nach EU-internen Angaben haben sich die Bewilligungen für Budgethilfen zwischen 2000 und 2003 mehr als verdoppelt, nämlich von 348,23 Mio Euro auf 772,8 Mio Euro (Europäische Kommission 2004, zitiert nach Schmidt 2005, 44). Diesem rasanten Wachstum der Bewilligungen steht nach Angaben der EU-Kommission ein ähnlicher Verlauf der tatsächlichen Auszahlungen gegenüber, die vor allem seit 2003 stark steigen. Betrachtet man diese Entwicklung jedoch vor dem Hintergrund der Zahlenangaben der OECD und des Europäischen Verwaltungsgerichtshofes, bietet sich ein weniger eindeutiges und teilweise gegenteiliges Bild.

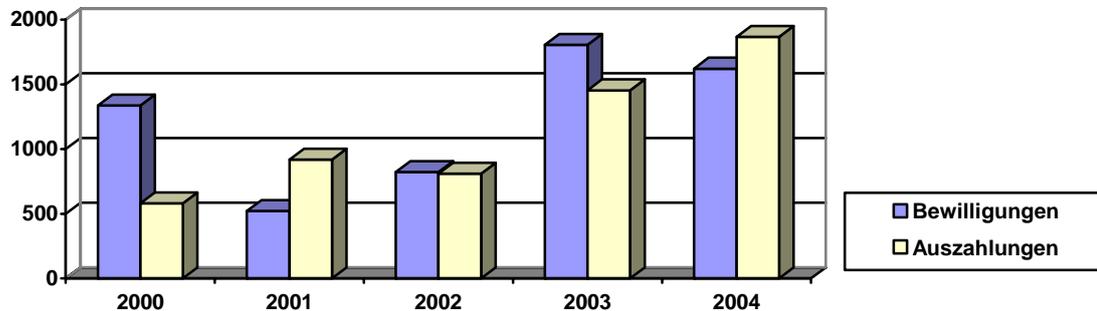
Seitens der EU-Kommission ist allgemein ein deutlicher Trend zur programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit festzustellen. Darunter wird die Unterstützung von Programmen und Strategien durch die Geber verstanden, die von den Empfängerländern selbst entworfen und ausgeführt werden. Zwischen 2000 und 2004 ist die tatsächlich ausbezahlte Programmhilfe in Nettobeträgen stark angestiegen. Auch der prozentuelle Anteil der Programmhilfe an der gesamten öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit zeigt bei den tatsächlichen Auszahlungen einen kontinuierlichen Anstieg seit 2000, was die wachsende politische Bedeutung dieser Art der Kooperation unterstreicht. Die EU forciert damit allgemein programmorientierte Hilfe, innerhalb derer die Budgethilfe eine wichtige Rolle spielt.

Tabelle 4: Programmhilfe der Europäischen Kommission, Nettozahlen, Mio US\$ und in (% der gesamten ODA)

Jahr	Bewilligungen	Auszahlungen
2000	1336,47 (15,96 %)	580,51 (11,82 %)
2001	520,70 (8,95 %)	919,34 (15,42 %)
2002	822,26 (13,34 %)	810,38 (14,87 %)
2003	1806,12 (18,71 %)	1453,01 (20,26 %)
2004	1621,52 (16,81 %)	1866,24 (21,44 %)

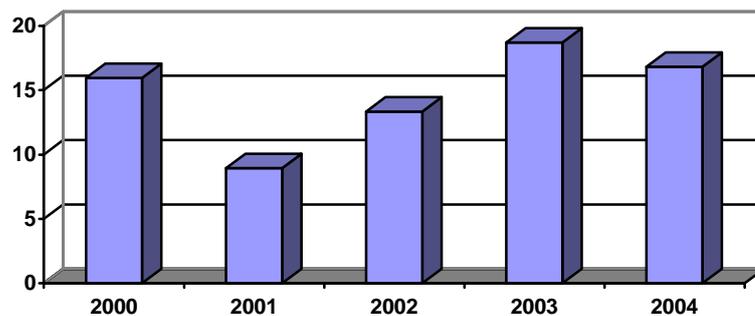
Quelle: OECD/DAC

Grafik 3: Programmhilfe der Europäischen Kommission in Mio US\$, Gesamtzahlen 2000-2004



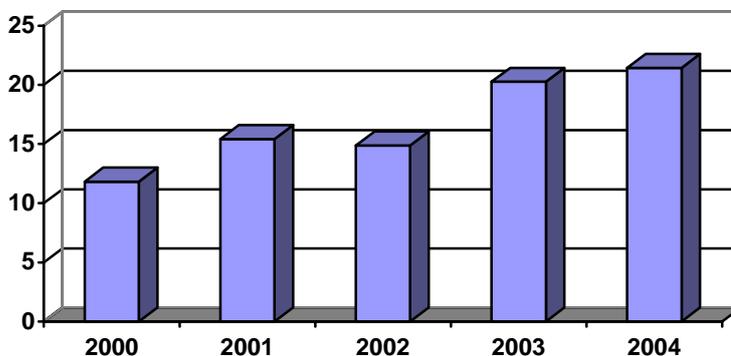
Quelle: OECD/DAC

Grafik 4: Anteil der Programmhilfebewilligungen an der gesamten ODA der Europäischen Kommission in %, 2000-2004



Quelle: OECD/DAC

Grafik 5: Anteil der Auszahlungen an der gesamten ODA der Europäischen Kommission in %, 2000-2004

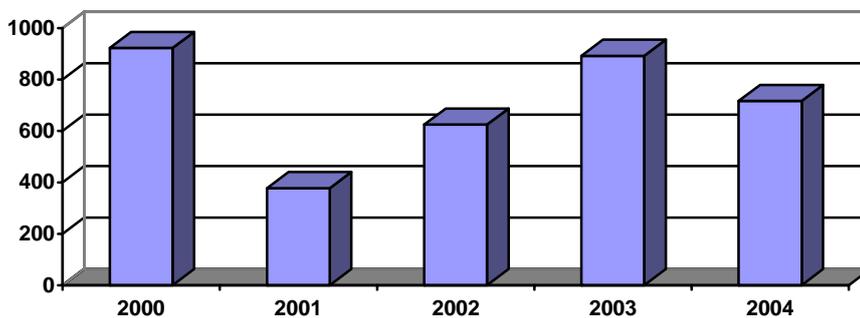


Quelle: OECD/DAC

Die OECD verfügt zudem – wie in der nächsten Grafik deutlich wird – über genauere Zahlen der allgemeinen Budgethilfe, die von der Kommission verwaltet wird. Nach einem deutlichen Einbruch der Bewilligungen 2001 stiegen die Mittel wieder an und erreichten 2003 in etwa das Niveau des Jahres 2000, um dann wieder etwas abzunehmen. Der unregelmäßige Ver-

lauf der Kurve ist aber weniger auf politische Entscheidungen oder Schwerpunktverlagerungen seitens der EU zurückzuführen, als vielmehr durch interne, verwaltungstechnische Umstände bedingt. 2002 begann die Kommission, Mittel des achten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) an die Programmierung des neunten EEF zu binden. Auf diese Weise wurde die neue Prioritätensetzung im neunten EEF, die zugunsten der Budgethilfe ausfiel, auf alte Mittel aus dem achten EEF übertragen (vgl. Schmidt 2005, Fußnote 66). Resultat war eine signifikante Mittelausstockung im Kontrast zu 2001.

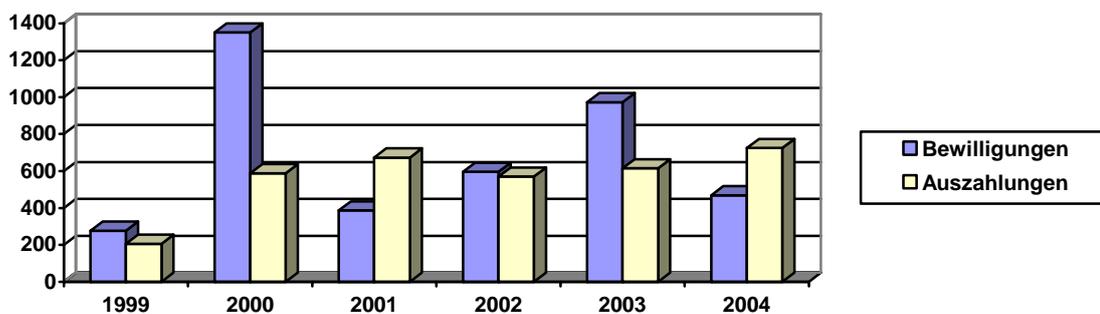
Grafik 6: Allgemeine Budgethilfe in Mio US\$, Europäische Kommission, Gesamtzahlen 2000-2004



Quelle: OECD/DAC

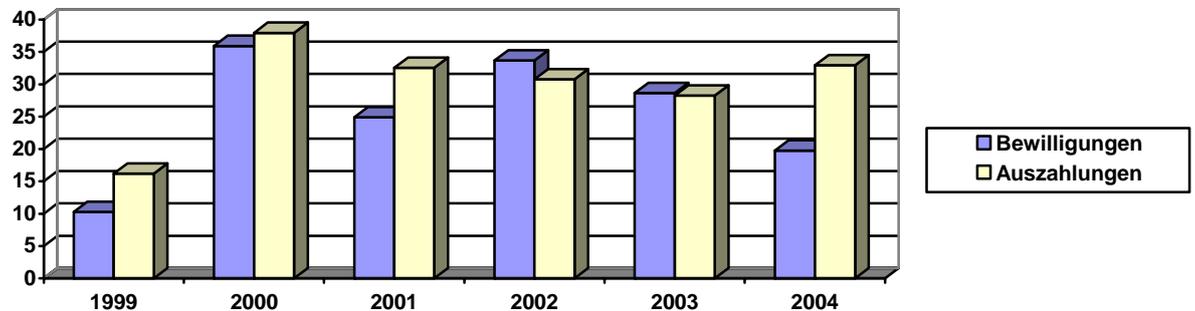
Warum nicht einfach von einem linearen, signifikanten Anstieg der Budgethilfe gesprochen werden kann, wird außerdem sichtbar, wenn man die AKP-Staaten als traditionell enge Partnergruppe der EU getrennt betrachtet. Zwar unterlagen die Bewilligungen für Budgethilfe aus EEF-Mitteln, die von den Mitgliedstaaten der EU für AKP-Länder gestellt werden, insgesamt deutlichen Schwankungen mit einem etwa parallelen Verlauf zu den Bewilligungen der allgemeinen Budgethilfe zwischen 2000 und 2004; die tatsächlichen Auszahlungen pendelten sich seit 2000 aber auf einem konstanten Niveau ein. In Prozenten an den Gesamtmittel des EEF gemessen liegt der Anteil der tatsächlich ausbezahlten, gesamten Budgethilfe seit 2000 immer zwischen 28 und 38 %. Die Bewilligungen sind gemessen in Prozenten an den Gesamtmittel des EEF entgegen der politischen Bekenntnisse seit 2002 sogar rückläufig.

Grafik 7: Gesamte Budgethilfe aus EEF-Mittel in Mio Euro, Europäische Kommission, 1999-2004



Quelle: Court of Auditors 2005, Annex 1

Grafik 8: Gesamte Budgethilfe, Europäische Kommission, in % der EEF-Hilfe, 1999-2004



Quelle: Court of Auditors 2005, Annex 1

Diese Zahlen beziehen sich lediglich auf EU-interne Entwicklungen und haben daher auf globaler Ebene wenig Aussagekraft. Bezieht man die anderen internationalen Geber mit ein, zeigt sich, dass die Europäische Kommission eine der wichtigsten Akteurinnen im Bereich der Budgethilfe ist. Fünfzehn Empfängerländer in Subsahara-Afrika zusammengenommen¹² weisen die Kommission gemessen in Prozent an der Gesamthilfe als drittwichtigste Geberin von Budgethilfe aus, wobei entsprechend der politischen Struktur der EU-Mitgliedstaaten und ihrer bilateralen Budgets getrennt gerechnet werden. Hinter der Weltbank (48 %) und dem Vereinigten Königreich (34 %) rangiert die Kommission mit 30,7 % ihrer Gesamthilfe als Budgethilfe an dritter Stelle. Zahlreiche einzelne EU-Mitgliedstaaten finden sich zudem unter den zehn wichtigsten Gebern (Court of Auditors 2005, Annex 1, Table E). In ihrer Gesamtheit einschließlich der Kommission und der Mitgliedstaaten ist die EU damit eine der Hauptakteurinnen im globalen Trend zu direkter Budgethilfe, auch wenn die internen Trends im EZA-Budget der EU-Kommission konjunkturell verlaufen und keinen einfachen, linearen Anstieg der Budgethilfe signalisieren.

7.2. Die Rolle der Budgethilfe in der multilateralen Geberkoordination der OECD

Die aktuelle Hochkonjunktur der Budgethilfe als scheinbar zukunftsweisende EZA-Modalität geht auf einen breit angelegten Reflexionsprozess innerhalb der internationalen Gebergemeinschaft noch vor der Jahrtausendwende zurück, an dem vor allem die OECD als Koordinatorin der nördlichen Geberstaaten federführend beteiligt war. Die sich nähernde Zeitenwende sollte nach dem Ende der globalen Bipolarität des Kalten Krieges zu einer umfassenden Neuorientierung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit genutzt werden. Einer der Gründe für die Persistenz extremer Armut im Süden sah die OECD damals in der Art der traditionellen Abwicklung der Hilfe über Projekte, die eine lokale bzw. nationale Ownership verhindern würde: „While each donor’s strategy seeks to respond to national priorities, the number and diversity of donor strategies raise questions about the burdens they create for local institutions and the degree to which they foster or impair local ownership and participation“ (OECD/DAC 1996, 15). Um die Wirksamkeit der Hilfe zu steigern, schlug die OECD vor, lokal formulierte und auch verwaltete Strategien ernst zu nehmen und Instrumente zu entwickeln, die eine entsprechende Umsetzung nicht nur erlauben, sondern aktiv unterstützen würden: „One way to reinforce locally-owned strategies may be for donors increasingly to finance those aspects of the strategy calling for public expenditure through the budget of the developing country“ (Ebda). Um eine derartige Abstimmung zu ermöglichen, sollten zwi-

¹² Das sind Benin, Burkina Faso, Äthiopien, Ghana, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mosambik, Niger, Uganda, Ruanda, Senegal, Sierra Leone und Tansania.

schen Geber- und Empfängerländern „Country Strategies“ ausgearbeitet werden und durch die Einbettung der Projekte in diese Strategien das Projektmanagement (Project Cycle Management) optimiert werden. Seit damals existiert die Eigenverantwortung (Ownership) als Schlagwort der internationalen entwicklungspolitischen Rhetorik.

Die von der OECD vorgeschlagene Methode der direkten Budgethilfe, die vor allem die lokalen Institutionen entlasten und die politische Eigenregie des Empfängerlandes ausbauen sollte, wurde damals eng mit einer Grundvoraussetzung verbunden, die in der aktuellen Diskussion wesentlich weniger zentral ist. Neben hohen Standards von Verantwortlichkeit vor allem seitens der politischen Institutionen, die eine inländische Anforderung an die südlichen Staaten waren, hing für die OECD das Gelingen der Budgethilfe vor allem von einer gestärkten Zivilgesellschaft ab, durch die ein wirtschaftlich und politisch partizipatorisches System realisiert werden sollte („Development Partnership in the New Global Context“, 3-5. Mai 1995, zitiert nach OECD/DAC 1996, Annex). Die hohen politischen und administrativen Anforderungen an die Empfängerländer, die für die Sinnhaftigkeit von Budgethilfe Voraussetzung sind, machte dies aus Sicht der OECD absolut notwendig. Angesichts der konkreten Situation der Zivilgesellschaft in vielen Entwicklungsländern kann rund zehn Jahre später noch immer nicht von einer starken Zivilgesellschaft ausgegangen werden, wohingegen die Implementierung der Budgethilfe auch ohne diese Grundvoraussetzung zügig voranschreitet.

Die Anregungen der OECD sind wenige Jahre später in die Formulierung und die versuchte Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele eingeflossen. Das Development Assistance Committee (DAC) der OECD hat im Rahmen dieser Koordinationsbestrebungen die unterschiedlichen Geberpraktiken analysiert. Die Ergebnisse dieser Auswertungen flossen in ein Papier mit dem Titel „Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery“ ein und dienten der Vorbereitung der Pariser Erklärung, die die Kerninhalte der Diskussion um die Wirksamkeit der Hilfe im Frühjahr 2005 zur offiziellen Agenda der internationalen Gemeinschaft machte. Seither nimmt die OECD eine Schlüsselposition in der Durchsetzung und Weiterentwicklung der Budgethilfe ein, die als Teil einer erweiterten Agenda um effizientere Hilfe im Sinne der Armutsbekämpfung gesehen wird:

- Die OECD wurde von ihren Mitgliedstaaten mit der Koordination der **Umsetzung der Pariser Erklärung** betraut, die in ihren Indikatoren für wirksamere Hilfe auch eine deutliche Forcierung der programmorientierten Hilfe sowie die vermehrte Nutzung des Finanzmanagement und Beschaffungswesen der Empfängerländer vorsieht (vgl. Pariser Erklärung 2005, Indikator 9 und Anmerkungen zu Indikator 9). Dazu wurde das „Joint Venture on Monitoring“ gegründet, das dafür zu sorgen hat, dass die Erhebung der Ausgangsdaten zur späteren Messung des Fortschritts koordiniert bzw. die Anwendung der Indikatoren international einheitlich gestaltet wird. Die OECD koordiniert damit den Ausbau jener programmorientierten Geberstrategien, zu denen auch die Budgethilfe zählt, und wird im Dezember 2006 einen ersten umfassenden Bericht über die Gesamtumsetzung der Pariser Deklaration vorlegen.
- Die OECD betrachtet die Vor- und Nachteile von Budgethilfe im Rahmen einer übergeordneten Agenda, nämlich der **Harmonisierung und Anpassung** der Geberstrategien untereinander sowie an die politischen Prioritäten und staatlichen Infrastrukturen der Empfängerländer. Dazu gehören die Vereinheitlichung und Systematisierung der Analyse länderspezifischer Erfordernisse, des Monitoring oder der Beurteilung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Finanzmanagements, alles Kriterien, die für die Anwendung der Budgethilfe bedeutsam sind, aber darüber hinausgehen (vgl. OECD 2003). Die OECD wertet bisherige Erfahrungen mit Harmonisierung und Anpassung aus und erstellt allgemeine Leitlinien unter anderem auch für die Durchführung von Budgethilfe. Ein 2006 veröffentlichter Bericht zum Thema enthielt eine umfassende Befragung der Geber in Bezug auf direkte Budgethilfe und kam zum Schluss, dass 60 % der Geber die Anforderung der mehrjährigen Bewilligungen erfüllen, die für eine entsprechende Berechenbarkeit und Planbarkeit als eigentliche Intention von Budgethilfe wesentlich ist. 67 % der Geber

schütten die Budgethilfe tatsächlich nach Plan aus (OECD 2006, 17). Dies bedeutet aber auch, dass 40 % bzw. 33 % der Geber diese beiden Voraussetzungen und damit den eigentlichen Sinn von Budgethilfe nicht erfüllen. Um diese Einsichten im Sinne der Geberkoordination nutzen zu können, formuliert die OECD Leitlinien, die wie praktische Bedienungsanleitungen funktionieren sollen (OECD/DAC 2006, 27f; siehe auch Erwartungen an die Budgethilfe, Kapitel 2).

- Durch **Fallstudien zu Einzelbereichen der internationalen Entwicklungskooperation** versucht die OECD zudem, die Effizienz der direkten Budgetzahlungen ökonomisch auszuloten. Am Beispiel der Nahrungshilfe illustrierte die OECD etwa, dass die Direkthilfe in Form von Waren rund 30 % Mehrkosten verursacht als die Finanzhilfe für Warenimporte. Die Warenhilfe war in den untersuchten, konkreten Fällen um rund 50 % teurer als lokale Einkäufe und rund 33 % teurer als Nahrungseinkäufe in Drittländern. Die Effektivität kann zudem weiter gesteigert werden, wenn die Hilfe ungebunden zur Verfügung steht und die Budgetstrukturen der Empfängerländer genutzt werden (OECD 2006a, 17). Derartige Studien der OECD sind Beiträge zu einer systematischeren Auswertung der realen Chance und Risiken der Budgethilfe, wie sie die internationale EZA dringend braucht, da der politische Enthusiasmus über diese Strategie die empirische Evidenz ihrer tatsächlichen Sinnhaftigkeit deutlich übersteigt.
- Schließlich unternimmt die OECD jährlich eine genaue **Berichterstattung über die Geberaktivitäten** ihrer Mitgliedstaaten, alle vier Jahre werden diese Staaten einzeln einer ausgedehnten Überprüfung unterzogen. Die „Peer Review“ der österreichischen EZA aus dem Jahr 2004 stellte fest, dass die Fragmentierung in zahlreiche kleine Projekte ein Nachteil für die zu erzielenden Effekte sein kann. Die OECD forderte daher, im Rahmen der ODA auch Mittel für Budgethilfe zur Verfügung zu stellen, wobei ein klares politisches Bekenntnis dazu fehlen würde: „Austria does not yet provide direct budget support to any partner country. Its position to this modality is ambiguous. The MFA [Ministry for Financial Affairs] should take the lead by adopting a clear position on participation in programme-based co-operation and joint financing arrangements (such as pooled funding, budget support)” (OECD/DAC 2004, 16). Seither werden im Außenministerium Pläne verfolgt, den Anteil der Budgethilfe an der ODA auch in Österreich zu erhöhen, wobei Sektorbudgethilfe der Allgemeinen Budgethilfe vorgezogen wird (vgl. dazu Österreichische Entwicklungspolitik 2006).

7.3. Die Rolle der Budgethilfe in der Geberpolitik der Internationalen Finanzinstitutionen (Weltbank/IWF)

Aufgrund der zur Verfügung stehenden Finanzmittel und ihrer globalen organisatorischen Reichweite sind die internationalen Finanzinstitutionen Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF) zentrale *player* in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Ihre Politiken und Strategien haben auf den ökonomischen und sozialen Werdegang der Empfängerländer großen Einfluss. Im Fall der Budgethilfe hat insbesondere die Weltbank einen deutlichen Erfahrungsvorsprung, die dieses Instrument in unterschiedlichen Formen bereits seit langem anwendet.

In der Terminologie der Weltbank wird die Budgethilfe seit 1999 als „Poverty Reduction Support Credits (PRSC)“ bezeichnet und politisch eng mit der Umsetzung der unter ihrer Anleitung in den vergangenen Jahren formulierten PRSPs (Poverty Reduction Strategy Plans) verknüpft, also jenen länderspezifischen Strategien, die in einem Dialog mit den Nationalregierungen der Empfängerländer erstellt und bei der Weltbank zur Billigung eingereicht werden und als Voraussetzung für weitere Mittelvergaben dienen. Im Hinblick auf die Entwicklung der PRSCs zeigt sich über die letzten Jahre folgender Trend: Seit ihrer Einführung im Finanzjahr 2001 im Rahmen einer Strukturreform der Vergabepolitik hat die Weltbank bis 2005 insgesamt 33 PRSCs für rund 3 Mrd US\$ vergeben, wobei innerhalb dieses Zeitraums

ein gradueller, regelmäßiger Anstieg zu beobachten war. Die 20 Länder, die 2005 PRSCs erhielten, machen etwas weniger als die Hälfte jener 45 Staaten aus, die vollständige PRSPs eingereicht hatten und damit aus Sicht der Bank grundsätzlich qualifiziert wären, Budgethilfe zu bekommen. Im Falle der International Development Association (IDA), die die Geberpolitik der Weltbank mit den ärmsten Ländern abwickelt, machten PRSCs 2005 bereits 50 % der neuen Entwicklungskreditvergaben und 55 % der Kreditbewilligungen aus (World Bank 2005, Seite X). Budgethilfe wird also im Rahmen der Entwicklungspolitik der Weltbank in Form von Krediten vergeben, die einer Reihe von Konditionalitäten unterliegen, die seit der Reform 2001 graduell anders gestaltet werden als bei den Strukturanpassungen davor. Die Evaluierungen seitens der Bank und auch von NROs anlässlich der ersten fünf Jahre seit der Implementierung der PRSCs brachten folgende Merkmale und Erfahrungen zutage:

- Die **internen**, selbst gesteckten **Ziele**, die die Weltbank mit der Forcierung der Budgethilfe verfolgt, wurden großteils umgesetzt. Diese sehr allgemein gehaltenen Ziele sind vor allem die Operationalisierung und Implementierung der PRSPs, erhöhte Vorhersehbarkeit der Finanzressourcen für die Empfängerländer und die bessere Harmonisierung der Geber untereinander, insbesondere mehr Kooperation mit dem IWF und anderen Gebern von Budgethilfe (ebda, 3f). Die Bank selbst resümiert, dass in allen drei Bereichen Fortschritte erzielt wurden. Die „strategische Selektivität“, also die Bevorzugung jener Staaten, die ein PRSP formuliert haben und auch politisch umsetzen und zudem den wirtschaftspolitischen Prioritäten der Bank entsprechen („good performers“), bringt allerdings mit sich, dass sich diese Verbesserungen auf einige wenige Empfängerländer beschränkten.
- Erweitert man jedoch den Beurteilungsrahmen der bisherigen Erfahrungen etwas, bietet sich ein anderes Bild. Budgethilfe als neue Strategie geht einher mit einer **Neuorientierung der Konditionalitätenpolitik** der Weltbank, die erkannt hat, dass die Verknüpfung von Kreditvergabe mit Strukturanpassungen keine entsprechenden Resultate liefern kann. Im Allgemeinen versteht die Bank unter Kreditkonditionalitäten Aspekte wie „maintenance of an adequate macroeconomic policy framework, implementation of the overall program in a manner satisfactory to the Bank, and implementation of the policy and institutional actions that are deemed critical for the implementation and expected results of the supported program“ (Koeberle/Walliser 2006, 268). Die neue Vergabepolitik („new development policy lending“) sollte nicht nur die verbindlichen Konditionalitäten in ihrer Anzahl reduzieren, sondern auch stärker an den nationalen Entwicklungsstrategien orientiert sein, wie sie die PRSPs formulieren, und dadurch im Vergleich zu den Strukturanpassungen einen stärker armutsreduzierenden Effekt erzielen. Eine Auswertung der Budgethilfepraxis in dreizehn Empfängerländern sowie eigene Evaluierungen der Bank zeigten jedoch, dass die Verknüpfung der PRSCs bzw. deren Konditionalitäten mit diesen Länderstrategien nicht konsequent umgesetzt wird. Die Bank habe zwar den PRSP-Prozess in vielen Ländern aktiv mitgestaltet, die Konsequenzen für die eigene Geberpolitik aber ignoriert und damit weitergemacht wie bisher (Wood 2005, 10). Der Prozess der Formulierung der PRSPs wurde zudem in vielen Länder zu stark von der Weltbank dominiert und unter Missachtung der parlamentarischen Kontrolle im Süden gestaltet (vgl. Küblböck 2006), sodass von einer nationalen Ownership der PRSPs und damit auch der darauf aufbauenden Budgethilfe nicht mehr gesprochen werden kann.
- Entscheidend ist neben der grundsätzlichen Frage der Ownership vor allem der **Inhalt der Konditionalitäten**. Eine Untersuchung von zwanzig Ländern mit geringem Einkommen, die alle Empfänger von Weltbank- bzw. IWF-Krediten sind, ergab, dass in achtzehn Fällen Konditionen vorlagen, die die Privatisierung betrafen. Da die Geberpraxis dieser beiden Institutionen nicht signifikant von einander abweicht, teilen sich IWF und Weltbank im Wesentlichen eine gemeinsame Agenda in ihrer Kreditvergabepraxis: Privatisierung vor allem der Sektoren Telekommunikation, Energie und Wasser (Eurodad 2006, 13f). Interessant ist, dass in den vergangenen Jahren die Konditionalitäten zur „direkten Privati-

sierung“, also jene Bedingungen, die in ihrem Wortlaut Privatisierung einfordern, leicht zurückgegangen sind, hingegen jene stark gestiegen sind, die günstige Rahmenbedingungen für weit reichende Privatisierungen schaffen (Ebda, 13). Die Budgethilfe der Weltbank setzt mit etwas anderer Methode diesen wirtschaftspolitischen Kurs fort. Die meisten PRSPs, die die Grundlage und Voraussetzung von Budgethilfe der Weltbank sind, enthalten keine expliziten Hinweise auf Privatisierungen bzw. Public-Private Partnership. An den Beispielen Ghana, Mosambik, Senegal oder Guyana wird hingegen ersichtlich, dass Privatisierung ein wesentlicher Teil der PRSC-Bedingungen war (Wood 2005, 7f), die damit entschieden über den Rahmen der PRSPs hinausgingen und den Spielraum für Politikgestaltung in den Empfängerländern weiter einschränkten.

- Neben dem Inhalt ist auch die **konkrete Gestaltung der Konditionalitäten** ein wesentlicher Aspekt der Beurteilung von Budgethilfe, insbesondere im Falle der Weltbank. Wie die Bank selbst feststellt und auch andere Analysen bestätigen, ist im Rahmen der Budgethilfe die Anzahl der verpflichtenden Konditionalitäten, die als absolute Voraussetzungen im Vorfeld der Mittelvergabe verlangt werden, zurückgegangen, die Anzahl der „soft conditions“, die über die Höhe der Mittel entscheiden, aber gestiegen (Koeberle/Walliser 2006, 272; Wood 2005, 1; Eurodad 2006, 9). Die Bank ist damit zwar vorsichtiger geworden, durch allzu großen Privatisierungsdruck öffentliche Opposition in den Empfängerländern zu provozieren, über die „soft conditions“ hat sie aber ein Instrument ausgebaut, das ihr weiterhin erlaubt, den politischen Kurs der Regierungen im Süden stark zu beeinflussen. Ein weiterer Umstand in der Vergabepaxis der Bank erhöht zusätzlich diese Kontrollmöglichkeit. Die Gewährung von Budgethilfe ist sowohl bei der Weltbank als auch bei der EU an Indikatoren gebunden, die den Fortschritt in der Umsetzung der Reformen etwa im Finanzmanagement oder in der Sektorpolitik bemessen sollen. Während die EU jedoch die Vergabe und Höhe insbesondere von flexiblen Tranchen an klar festgelegte Effektivitätsindikatoren etwa im Sozialbereich bindet, besitzt die Weltbank kein eindeutiges formelhaftes Konzept, den angestrebten Anteil der Budgethilfe innerhalb eines Länderprogramms festzulegen oder Kriterien sichtbar zu machen, deren Erfüllung bzw. Nichterfüllung bestimmte Konsequenzen auf die Höhe der nächsten Budgethilfeauszahlung haben (Eifert/Gelb 2006, 260f). Damit ist die Budgethilfepaxis der Weltbank und des IDA für die Empfängerländer nicht ausreichend transparent und die Geberinstitutionen behalten sich abrupte Kursänderungen vor, auf die die Regierungen im Süden keinen Einfluss haben.

Vor dem Hintergrund bereits länger zurückreichender Erfahrungen mit Haushaltsdirektzahlungen unterschiedlicher Art sind IWF und Weltbank auch im Rahmen der Forcierung der Budgethilfe als entwicklungspolitische Strategie grundsätzlich nicht von ihrer wirtschaftspolitischen Agenda abgerückt. Gemessen an den Zielsetzungen der Budgethilfe, die die Abwicklung und Effektivität der EZA betreffen, hat vor allem die Weltbank gewisse Fortschritte zu verzeichnen. Die gesellschaftspolitische Dimension dieser Fortschritte, die sich an dem Ownership der Empfängerländer und an der Armutsreduktion zu orientieren hat, muss allerdings kritisch beurteilt werden. Der fließende Übergang von den Strukturanpassungsprogrammen der 1990er Jahre, die in Bezug auf Armutsreduzierung sehr ambivalent beurteilt werden, zur Praxis der Budgethilfe, die von den Strukturanpassungen wesentliche Konditionalitäten übernommen hat, muss Anlass sein, die „Poverty Reduction Support Credits“ der Weltbank sehr genau im Hinblick auf ihre Potentiale zu Ownership und Armutsreduktion zu überprüfen.

8. Die Diskussion um Budgethilfen aus der Sicht des Bildungssektors

Bildung und hier vor allem Grundbildung wird als ein wesentlicher Teilbereich der sozialen Sektoren seit einigen Jahren von der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) stark gefördert. Die Verbesserung des Zugangs zu Grundbildung, insbesondere für arme Bevölkerungsgruppen, gilt als wesentliches Instrument zur Armutsbekämpfung und ist insofern Teil der meisten PRSPs. Folglich ist Grundbildung einer jener Sektoren, an denen die Auswirkungen von Allgemeinen Budgethilfen prioritär gemessen werden bzw. auf den Sektorbudgethilfen angewendet werden. Darüber hinaus ist der Bildungssektor (bzw. der Subsektor der Primarschulbildung) in vielen Ländern einer der wenigen Sektoren, für die eine relativ ausgearbeitete, umfassende und kohärenter Politik und Strategie vorliegt, was seinerseits die Anwendung von Budgethilfen bzw. auf Programmansätzen beruhenden Instrumenten erleichtert.

Im Folgenden soll daher die Diskussion um Budgethilfen am Beispiel des Bildungssektors dargestellt werden. Auf definitorische Ausführungen wird, soweit diese bereits in anderen Teilen des vorliegenden Dokumentes vorgenommen wurden, verzichtet. Die Ausführungen besprechen überblicksmäßig die sich in der internationalen Diskussion herauskristallisierenden Argumente und angenommenen Vor- und Nachteile der beiden Instrumente Allgemeine und Sektorbudgethilfen aus der Sicht des Bildungssektors in Gegenüberstellung zu anderen Instrumenten wie SWaps und Projekthilfe¹³. Im Anschluss daran sollen die Auswirkungen der Allgemeinen Budgethilfe auf den Grundbildungssektor in Burkina Faso beleuchtet werden.

8.1. Allgemeine Budgethilfen im Bildungssektor

Allgemeine Budgethilfen kommen dem Bildungssektor insofern zugute, als die für das Gesamtbudget des betroffenen Staates zur Verfügung gestellten Mittel auch das Budget des Bildungssektors erhöhen. Aus bildungsspezifischer Sicht ergeben sich zusätzlich den grundsätzlichen Überlegungen, des ersten Teils dieses Dokuments folgende spezifische Erfahrungswerte:

- Allgemeine Budgethilfen werden in fragilen Staaten nicht bzw. kaum angewendet, weil in diesen die Voraussetzungen stabiler staatlicher Regierungs- und Verwaltungsstrukturen nicht gegeben sind. Gerade diese Staaten sind aber oft jene mit den schlechtesten Bildungswerten, die den größten Bedarf an zusätzlichen finanziellen Ressourcen hätten.
- Generell ist durch den Einsatz von Allgemeinen Budgethilfen eine Verbesserung auf quantitativer Ebene zu verzeichnen, v.a. die Erhöhung der für Bildung bereitgestellten Finanzmittel, die Verbesserungen im Infrastrukturbereich (Schulbau), die Erhöhung von Einschulungsraten im Primarbereich etc.
- Der sektorspezifische Dialog zwischen Geberorganisationen und dem Bildungsministerium der Partnerregierung wird durch den Einsatz von Allgemeinen Budgethilfen nicht oder gering gefördert, vor allem im Vergleich mit sektorspezifischen Finanzierungsformen. Dies führt zu einer Vernachlässigung bildungsspezifischer Ziele wie Bildungsqualität und Lernergebnissen.
- Allgemeine Budgethilfen behindern in der Praxis die angestrebte Dezentralisierung eher als diese zu fördern, da der Politikdialog mit den zentralen Institutionen des Partnerlandes stattfindet. Die für Qualitätsverbesserungen im Bildungsbereich wesentliche Kapazitätenentwicklung auf Schulebene findet kaum statt.

¹³ Für eine ausführlichere Besprechung der gängigen Finanzierungsinstrumente in der internationalen Bildungsförderung siehe Langthaler 2006.

Ein zentrales Argument der Diskussion sind die Transaktionskosten. Hier wird das Fehlen von relevanten Erfahrungswerten deutlich, da die Aussagen hinsichtlich des Sinkens der Transaktionskosten durch den Einsatz von Allgemeinen Budgethilfen einander diametral widersprechen. Die jüngste Diskussion verweist jedoch darauf, dass die Entwicklung von Transaktionskosten mittel- bzw. längerfristig beobachtet werden müsste. Hier zeigt sich, dass Transaktionskosten durch die Anwendung von Budgethilfen in der Anfangsphase tatsächlich ansteigen, in späteren Phasen jedoch zurückgehen würden.

8.2. Sektorbudgethilfen im Bildungssektor

In der internationalen Diskussion finden sich grundsätzlich unterschiedliche Kategorisierungen von Sektorbudgethilfen in Hinblick auf deren Verhältnis zu Allgemeinen Budgethilfen. In manchen Fällen werden Sektorbudgethilfen als eine spezifische, prinzipiell jedoch nicht unterschiedliche Form zu Allgemeinen Budgethilfen angesehen. Mitunter und häufig in der bildungsspezifischen Diskussion werden Sektorbudgethilfen jedoch als zu Allgemeinen Budgethilfen alternatives und kontrovers diskutiertes Instrument erörtert. Ein dritter Ansatz sieht hier eine Art Kontinuum, ein „Etappenmodell“, das von der Projekthilfe über Korbfinanzierung zur Sektorbudgethilfe und letztendlich zur Allgemeinen Budgethilfe führt, wobei als optimale Form die Allgemeine Budgethilfe angesehen wird.

Der wesentliche Unterschied zwischen Sektor- und Allgemeinen Budgethilfen ist die Unterstützung eines Sektorprogramms gegenüber der Unterstützung des nationalen Entwicklungsplans. Als **Vorteile** werden hierbei folgende angesehen:

- Sektorbudgethilfen ermöglichen einen tiefgreifenderen Politikdialog mit dem Bildungsministerium und den relevanten Akteuren des Bildungssektors als dies für Allgemeine Budgethilfen der Fall ist.
- Sektorbudgethilfen ermöglichen es die Verbindungen zwischen der Sektorpolitik und deren Umsetzung einerseits sowie Querschnittsthematiken wie Finanzmanagement bzw. Reform des öffentlichen Sektors andererseits zu stärken. Sie bieten auch eine gute Möglichkeit, die Zusammenarbeit zwischen Fachministerien und dem Finanzministerium bzw. zentralen Regierungsstellen zu stärken.
- In jenen Partnerländern und Regionen, in denen EZA-Mittel nur einen relativ kleinen Teil des Bruttonationalprodukts ausmachen, werden Sektorbudgethilfen oft als effizienter angesehen um die Auswirkungen der EZA-Aktivitäten zu maximieren.
- Sektorbudgethilfen werden mitunter von Geberorganisationen bevorzugt, weil sie Steuerzahlern und Parlamenten des eigenen Landes gegenüber besser legitimiert werden können. Dies hat in der Praxis dazu geführt, dass Sektorbudgethilfen mit längerfristigeren finanziellen Verpflichtungen einhergehen, als dies für Allgemeine Budgethilfen der Fall ist. Da sich Sektorbudgethilfen darüber hinaus als durch politische Konditionalitäten weniger beeinflussbar erweisen als Allgemeine Budgethilfen, steigert dies in der Praxis die Vorhersagbarkeit der Mittelauszahlungen.
- Gegenüber Projekthilfe und Korbfinanzierungen erlauben Sektorbudgethilfen ganzheitlichere Ansätze in der Unterstützung von Sektorreformen. Das verbessert das nationale Ownership. Durch die Verwendung landeseigener Verwaltungsstrukturen werden deren Kapazitäten gestärkt.
- Die Verbindung zu und Abstimmung mit nationalen Reformprozessen ist besser als für andere Formen der sektorspezifischen EZA. Die Anreize für die fachspezifischen Ministerien und das Finanzministerium, die Planung und Umsetzung des Budgets stärker an nationale Prioritäten anzubinden, sind ebenfalls größer. Querschnittsthematiken können ebenfalls besser bearbeitet werden als bei Anwendung anderer Formen der sektorspezifischen EZA. Transaktionskosten können, zumindest langfristig, gesenkt werden.

- Sektorbudgethilfen ermöglichen es laufende Kosten wie Lehrergehälter zu decken. Dies wird als entscheidender Vorteil gegenüber Projekthilfe betrachtet.

Als **Nachteile** gelten folgende:

- Im Vergleich zu Allgemeinen Budgethilfen erhöhen Sektorbudgethilfen das Risiko die nationale Strategie, Planung und das Management negativ zu beeinflussen bzw. durch finanzielles Earmarking ungünstig zu verzerren, vor allem wenn sie schlecht geplant und umgesetzt werden und ungenügend an den Politikdialog auf Makroebene angebunden sind.
- Im Vergleich zu anderen Formen der sektorspezifischen EZA gelten die treuhänderischen Risiken bei Sektorbudgethilfen als größer.
- In manchen Ländern überfordern Sektorbudgethilfen die landeseigenen Managementkapazitäten auf Sektorebene.
- Sektorbudgethilfen genießen in den Geberländern u.U. weniger politische Unterstützung als Projekthilfe, da Erfolge und Verbesserungen im Bildungssektor der Partnerländer oft nicht direkt mit den Geberaktivitäten in Verbindung gebracht werden können.

In bildungsspezifischer Hinsicht gilt auch für Sektorbudgethilfen, ebenso wie für Allgemeine Budgethilfen, dass sie zu Verbesserungen auf quantitativer Ebene geführt haben. Darüber hinaus zeigt sich für die Sektorbudgethilfen jedoch auch eine Beschleunigung des institutionellen Wandels, v.a. Verbesserungen in den partnerschaftlichen Beziehungen, im Bereich der Kapazitätenentwicklung sowie in der Partizipation der Bildungsakteure. Diese Entwicklung ist für den Einsatz von Allgemeinen Budgethilfen nicht bzw. schwächer zu verzeichnen und erklärt sich durch den verstärkten Politikdialog bei der Verwendung von Sektorbudgethilfen.

Sowohl für Allgemeine als auch für Sektorbudgethilfen werden aus bildungsspezifischer Sicht darüber hinaus einige **Kritikpunkte** angeführt, die sich weniger aus deren Eigenschaften als Finanzierungsformen ergeben, sondern vielmehr damit zu tun haben, dass die zur Verfügung gestellten Mittel ausschließlich die Bildungssektorprogramme des betroffenen Landes fördern. Die im Folgenden angeführten Schwächen beziehen sich daher in erster Linie auf die Sektorprogramme, sind jedoch in der Diskussion um Budgethilfen durchaus relevant, um das Gesamtbild der Auswirkungen dieser Instrumente vor Augen zu haben:

- Die geförderten Bildungssektorprogramme konzentrieren sich meist auf den Primarschulbereich und vernachlässigen andere Subsektoren (Berufsbildung, Erwachsenen- alphabetisierung, Sekundarbildung, Höhere Bildung etc.). Sie berücksichtigen auch in den wenigsten Fällen alle sechs Ziele der internationalen Bildungsinitiative Education for All (EFA) bzw. die in diesem Ansatz verankerte wechselseitige Beeinflussung der unterschiedlichen Bildungsebenen. Die Konzentration auf eine Bildungsebene kann zu einer unausgewogenen Reform der Bildungssysteme in den Partnerländern führen und dadurch zu deren Fragmentierung und Ineffizienz beitragen.
- Viele Bildungssektorprogramme lehnen sich an relativ strenge Indikatoren an, die beispielsweise von der EFA – Fast-Track-Initiative vorgegeben werden. Diese sehen etwa im Bereich der Mittelallokationen häufig die Kürzung von Lehrergehältern bzw. in Ländern mit großer Bildungsexpansion die massive Einstellung von so genannten „Contract teachers“ (un- oder schlecht ausgebildeten Lehrkräften auf Grundlage von prekären Arbeitsverträge) vor. Dadurch besteht das Risiko des Sinkens der Bildungsqualität.
- Die Einbindung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und NGOs in den Politikdialog und die Ausarbeitung der Sektorstrategie ist oft unzureichend. Das verstärkt die Vernachlässigung von Subsektoren, die nicht dem Primarschulsektor zuzurechnen

sind, da die Bereitstellung des Bildungsangebots hier oft über NGOs und nichtstaatliche Organisationen erfolgt. Darüber hinaus werden auch Maßnahmen im Bereich von Bildungsinnovationen und Bildungsangeboten für marginalisierte Gruppen, die ebenfalls meist von NGOs durchgeführt werden, nicht ausreichend gefördert.

- Einer der größten Problembereiche ist die häufig auftretende administrative Überforderung der betroffenen Institutionen im Partnerland, was mitunter auch zu einer Verstärkung der Kapazitätsmängel führen kann.

Das Hauptargument im Für und Wider zwischen Allgemeinen und Sektorbudgethilfen in Hinblick auf bildungsspezifische Überlegungen ist die Rolle von fachspezifischem Sektor- und Politikdialog, der durch Allgemeine Budgethilfen, im Gegensatz zu Sektorbudgethilfen, kaum gefördert wird.

8.3. Die Förderung des Bildungssektorprogramms in Burkina Faso

Burkina Faso¹⁴ zählt zu den Ländern mit den schlechtesten Bildungswerten weltweit. Laut EFA Global Monitoring Report 2006 liegt die Einschulungsrate bei 36,2 %, die Rate alphabetisierter Jugendlicher und Erwachsener bei 12,8 %.

In Übereinstimmung mit dem PRSP konzentriert die Regierung Burkina Fasos ihre Bildungsbemühungen derzeit auf den Grundbildungssektor und hier v.a. auf die Primarschulbildung. Der Zehn-Jahres-Plan Plan Décennal de Développement de l'Education de Base (PDDEB), der in die Kompetenz des Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation (MEBA) fällt, wurde für die Periode 2001-2010 erstellt.

Der Bildungssektor wird über das nationale Budget finanziert, in das die Mittel der Allgemeinen Budgethilfe fließen. Darüber hinaus stehen ihm Mittel aus dem HIPC-Fonds (special account) zur Verfügung.

Eine Reihe von bi- und multilateralen Gebern unterstützt den PDDEB direkt. Dies geschieht entweder über einen SWAp in Form einer Korbfinanzierung (Weltbank, Niederlande, Kanada, Schweden, Frankreich und Dänemark), über Projektfinanzierungen, die über einen Partnerschaftsvertrag an den PDDEB angelehnt sind, oder über Projektfinanzierungen, die sich ebenfalls am PDDEB orientieren, allerdings nicht über ein Partnerschaftsabkommen geregelt sind.

Die Verwaltung der Korbfinanzierung lief bislang außerhalb der Regierungsstrukturen ab. In der jüngsten Zeit gab es Bestrebungen, dafür landeseigene Strukturen stärker zu verwenden. Es wurde deshalb 2004 beschlossen, die Verwaltung der Korbfinanzierung dem MEBA zu übertragen. Das Jahr 2005 sollte für den erforderlichen Aufbau notwendiger Kapazitäten im MEBA verwendet werden, die tatsächliche Geschäftsübernahme 2006 erfolgen.

Die Budgethilfe geht in ihrer derzeitigen Form auf einen Rahmenvertrag zur Implementierung des PRSP aus dem Jahr 2005 zurück (CGAB-CSLP), in dem alle früheren Formen der Budgethilfe konvergierten. Das PRSP definiert Grundbildungsförderung als einen der prioritären Handlungsbereiche.

Insgesamt kamen die dem Grundbildungssektor zur Verfügung stehenden Mittel im Jahr 2004 aus folgenden Quellen und wurden über folgende Strukturen abgewickelt¹⁵:

¹⁴ Die folgenden Ausführungen stützen sich v.a. auf die Länderstudie zu Burkina Faso, die im Rahmen der Evaluierung Allgemeiner Budgethilfen von der OECD in Auftrag gegeben wurde: IDD and Associates (2006): Joint Evaluation of General Budget Support – Burkina Faso Country Report.

¹⁵ Vgl. IDD 2006 Burkina Faso Country Report, 253

Tabelle 5: Mittel, die dem Grundbildungssektor zur Verfügung stehen, 2004

	Nationales Budget (inkl. Budgethilfe)	HIPC-Fonds	PDDEB Korbfi- nanzierung	PDDEB Projektmit- tel bzw. „andere“ Projektmittel
Verfügbare Mittel (in Mio Francs CFA)	47.086,93	8.850,00	22.090,80	12.227,3
Operationelles und finanziel- les Manage- ment	Nationales Finanzmanagement- system General treasury account	Über nationale Strukturen (bis 2003 vom Fi- nanzministeri- um verwaltet, seit 2004 vom MEBA) Special treasury account	„virtueller“ Korb: tatsächlich sepa- rate Prozeduren Separate accounting Finanzmanage- ment prinzipiell in Strukturen von MEBA integriert, aber de facto autonom	In Abhängigkeit vom Projekt: entweder Project Management Unit, Verwendung von MEBA-Strukturen oder NGOs Separate Accounting

Insgesamt wird die Umsetzung des PDDEB bislang als Erfolg gewertet, wenn auch durchaus Schwächen und Problembereiche hervorgehoben werden¹⁶:

- Große Verbesserungen sind im Bereich des Zugangs zu Bildung zu verzeichnen, gewisse Verbesserungen auch auf dem Gebiet der Geschlechtergleichstellung.
- Hinsichtlich der Bildungsqualität gibt es ebenfalls Fortschritte, diese sind allerdings eher bescheiden. Abbruchs- und Wiederholungsraten sind zwar gesunken, sind jedoch generell sehr hoch. Auch die Erfolgsraten bei Prüfungen sind nach wie vor relativ niedrig.
- Die Hauptaufmerksamkeit der Regierung sowie der Geber liegt auf dem Primarschulsektor, während non-formale Bildung und Alphabetisierung v.a. die Domäne von NGOs ist. In der Bildungsreform findet nicht die gesamte EFA-Agenda Berücksichtigung. Das drückt sich auch in einer gewissen Parallelität unterschiedlicher Bildungsreformprozesse aus. Neben dem PDDEB existieren ein eigener Plan zur Umsetzung von EFA sowie einige andere spezifische Bildungsstrategien.
- Das Primarschulsystem ist insgesamt wenig innovativ, viel mehr bedient es sich klassischer Unterrichtsmethoden. Reformen kommen in der Regel selten über die Testphase hinaus, bzw. sind sie dann die Antwort auf den Ressourcenmangel (z.B. multigrade teaching – eine Lehrkraft unterrichtet gleichzeitig mehrere Schulstufen). Sie haben kaum Einfluss auf das gesamte Schulsystem.
- Non-formale Bildung und Alphabetisierung sind grundsätzlich flexiblere und innovativere Bereiche, werden strukturell jedoch vernachlässigt. Allerdings wurde im Rahmen des PDDEB der Fonds FONAEF (Fonds pour l'Alphabétisation et l'Education non Formelle) eingerichtet.

¹⁶ Siehe hierzu die von der niederländischen Regierung und einigen anderen Geberorganisationen in Auftrag gegebene Evaluierungsstudie im Grundbildungsbereich Local Solutions to Global Challenges: Towards Effective Partnership in Basic Education. Joint Evaluation (2003), die Fünfte Überprüfung des PDDEB (Cinquième Mission Conjointe 2005) sowie den Fortschrittsbericht über den nationalen EFA-Prozess (L'état d'avancement des plans sectoriels ou d'EPT dans le pays).

- Die angestrebte Dezentralisierung wird in der Praxis nicht effizient umgesetzt, sondern ist eher als Dekonzentration der Bereitstellung von Bildungsdienstleistungen zu sehen, denn als Dezentralisierung von Entscheidungen und Ressourcen.
- Einige Maßnahmen des PDDEB haben zu stark sinkender Motivation der Lehrerschaft geführt, die um ihren Berufsstatus fürchtet. Es besteht keine Integration der Lehrerschaft in den Reformprozess.
- Die Konzentration auf den Primarschulsektor könnte sich negativ auf die Weiterentwicklung anderer Teile des Bildungssystems auswirken. Die größten Probleme zeichnen sich im Bereich des Übergangs zur Sekundarschule ab, welche die große Anzahl von Primarschulabsolventen nicht aufnehmen kann.
- Institutionelle und personelle Kapazitätsmängel im administrativen und Managementbereich stellen ein großes Problem dar.
- Stetige Verbesserungen sind in den Partnerschaften zwischen der Regierung und den Gebern zu verzeichnen, allerdings ist der Bildungsreformprozess dennoch stark von den Gebern beeinflusst. Die Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft wurden durch den FONAENF sowie die Schaffung von Koordinationsstrukturen für NGOs im Grundbildungsbereich (CCEB – Cadre de Concertation pour les ONG et la Société Civile) bis zu einem gewissen Grad formalisiert.
- Hinsichtlich der Koordinierung unter Gebern gibt es Fortschritte, sie entspricht allerdings nicht vollständig den Erwartungen. Es gibt teilweise formalisierte Strukturen der Geberkoordination, der Koordinierungsprozess findet allerdings bislang noch nicht unter der Leitung der Regierung Burkinas statt. Bestrebungen in diese Richtung existieren jedoch.
- Der Anteil der landeseigenen Finanzmittel für die Bildungsreform ist zwar gestiegen, dennoch besteht eine starke Abhängigkeit der Bildungsreform von den Mitteln ausländischer Geberorganisationen.

Inwieweit die Budgethilfe zu den Erfolgen der Grundbildungsreform beigetragen hat bzw. ob diese eher auf den bereits davor existierenden SWAp oder überhaupt andere Maßnahmen und Strukturen der Bildungsreform zurückzuführen sind, ist nicht eindeutig nachzuvollziehen. Die jüngste OECD-Evaluierung betont, dass es schwierig ist, die genauen Auswirkungen der Budgethilfe auf die Reformbemühungen im Grundbildungssektor eindeutig festzustellen. Dennoch trifft sie dahingehend folgende Aussagen:

- Die dem Grundbildungssektor zur Verfügung stehenden Mittel sind durch die Budgethilfe stark angestiegen. Dies hat insbesondere die quantitativen Verbesserungen durch intensiven Schulbau und die Deckung der laufenden Kosten für Lehrergehälter, die durch die massive Expansion entstanden sind, ermöglicht. Beide wurden vorwiegend über das nationale Budget finanziert.
- Die Umsetzung der Bildungsreformen ist jedoch nicht unmittelbar auf die Budgethilfe zurückzuführen, sondern wurde durch den PDDEB sowie die schon vor der Budgethilfe existierenden Implementierungsstrukturen möglich. Die Bildungssektorreformstrategie und ihre Strukturen existieren unabhängig von der Budgethilfe, diese hat allerdings ihre erfolgreiche Implementierung durch zusätzliche Ressourcen unterstützt.
- Eine fördernde Wirkung der Budgethilfe auf den Sektordialog kann daher nicht festgestellt werden, da dieser über bereits existierende Strukturen abgewickelt wurde. Allerdings wird davon ausgegangen, dass das positive Beispiel der Budgethilfe die Geber auf Sektorebene dazu bewegen hat, die Korbfinanzierung enger an die nationalen Strukturen anzubinden, d.h. von der Korbfinanzierung in Richtung Sektorbudgethilfe zu gehen.

- Die erwartete armutsreduzierende Wirkung der Budgethilfe kann, auch im Bildungssektor, nur mittelbar nachverfolgt werden. Das nationale Budget Burkinas kennt keine spezifische pro-poor expenditure, sondern definiert prioritäre Aktionsbereiche, wovon einer Grundbildung ist. Die Bildungsreform hat zu quantitativen Verbesserungen im Bildungsbereich geführt (siehe oben), doch ist es fraglich, ob diese tatsächlich den ärmsten Bevölkerungsschichten zugute kommen. Der Zusammenhang zwischen Budgethilfe und Armutsminderung wird als indirekt beschrieben, insofern als ein komplementäres Verhältnis der Budgethilfe zum HIPC-Fonds bzw. den sektorspezifischen Finanzmitteln besteht: HIPC-Mittel werden speziell für auf bedürftige Bevölkerungsgruppen ausgerichtete Maßnahmen aufgewendet (z.B. fließen HIPC-Gelder in spezifische Grundbildungsmaßnahmen in den 20 ärmsten Provinzen), während die Budgethilfe hilft, den Staatshaushalt insgesamt zu stabilisieren.
- Die Bemühungen zur Kapazitätenentwicklung auf Sektorebene sind weniger erfolgreich als erwartet. Grundsätzlich ist zu beachten, dass die Kapazitäten im Bildungssektor traditionell sehr schwach waren, sodass etwa die für Bildung bereitgestellten HIPC-Mittel bis 2004 vom Finanzministerium verwaltet wurden. Die Bemühungen zur Kapazitätenentwicklung im Bereich von Public Finance Management werden zwar insgesamt als relativ erfolgreich betrachtet, allerdings scheinen die Verbindungen zur Sektorebene zu schwach zu sein, um auch hier die nötige Stärkung der Kapazitäten zu bewerkstelligen. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass durch die Weiterentwicklung von SWAs, auch wenn diese im Prinzip im Sinne der Stärkung der Sektorpolitiken wünschenswert sei, zumindest anfänglich zusätzlicher Druck auf die ohnehin schwachen Kapazitäten auf Sektorebene ausgeübt würde. An der Komplementarität zwischen der Budgethilfe und dem SWAp müsse noch gearbeitet werden.
- Die Ownership wird für den Sektor als schwächer angegeben als auf Regierungsebene. Auch wird darauf hingewiesen, dass der Politikdialog mit den Gebern auf Sektorebene stärker von den Gebern bestimmt wird, als auf allgemeiner Regierungsebene. Auch die spezifischen Bedingungen des Landes werden auf Sektorebene offenbar nicht ausreichend in Rechnung gestellt. So wird beispielsweise berichtet, dass die von der EFA-Fast Track Initiative vorgegebenen Bildungsparameter von den nationalen Behörden als für Burkina unerreichbar eingeschätzt wurden, die Geber aber dennoch versucht hätten die nationale Bildungsstrategie dahingehend zu beeinflussen.
- Obwohl der Grundbildungssektor als jener Sektor gilt, der die am weitesten entwickelte Sektorstrategie aufweist, wird dennoch auf ein hohes Maß an Fragmentierung von Ressourcen und Abwicklung der Reform gesprochen. Die Geber sind auch keineswegs alle davon überzeugt, dass der derzeit existierende SWAp (Korbfinanzierung) tatsächlich in eine Sektorbudgethilfe umgewandelt werden soll. Ein weiteres Problem ist die fehlende Effizienz auf Ebene der Dienstleistungsbereitstellung, d.h. auf Schulebene bzw. Ebene der lokalen Verwaltung. Die verfügbaren Mittel erreichen diese Ebenen nicht. Auch aus diesem Grund neigen einige Geber nach wie vor dazu, Finanzierungsformen den Vorzug zu geben, die es erlauben, Mittel direkt der Schulebene oder der lokalen Verwaltung zukommen zu lassen.

Die oben dargestellten Punkte bestätigen im Großen und Ganzen die generellen Erfahrungswerte mit Allgemeinen und Sektorbudgethilfen. Ein Aspekt, den die rezente OECD-Evaluierung kaum beleuchtet, ist die Einbindung bzw. der Dialog mit der Zivilgesellschaft. Es gibt vor allem von NGOs aus den Entwicklungsländern kaum Literatur hinsichtlich ihrer Erfahrungen mit Budgethilfen. Im Bildungsbereich zeichnet sich jedoch die Tendenz ab, dass NGOs in erster Linie als Bereitsteller von Bildungsangeboten im non-formalen Bereich eine Rolle spielen, in den Sektordialog allerdings nur schwach eingebunden sind. Das „Positionspapier von AGEZ, KOO und EU-Plattform zu Budget Support“ spricht in Hinblick auf Allgemeine Budgethilfen für Burkina Faso beispielsweise davon, dass die Budgethilfe die Partizi-

pation der Zivilgesellschaft an nationalen Politiken nicht erleichtert, den Zugang zu finanziellen Mitteln im Gegenteil erschwert hätte. Ein Problem seien gerade in Burkina auch die staatlich initiierten zivilgesellschaftlichen Organisationen, die kaum die Stimme der einfachen Bevölkerung wiedergeben.

Insgesamt scheint sich in der internationalen Diskussion mehr und mehr der Ansatz durchzusetzen, dass Budgethilfen nicht als Allheilmittel anzusehen seien, sondern so wie andere Finanzierungsformen auch in Abhängigkeit vom Kontext und von den gegebenen Voraussetzungen sowie unter komplementärem Einsatz anderer Instrumente angewendet werden sollten. Dies gilt hinsichtlich der Bildungsförderung umso mehr, als Budgethilfen bislang keine befriedigende Antwort auf die Frage gegeben haben, wie gerade die bedürftigsten Länder bzw. die so genannten fragilen Staaten in ihren Bildungsreformen unterstützt werden können.

9. Herausforderungen

Anpassung an Bedingungen des Partnerlandes

Budgethilfe bedarf wie jede entwicklungspolitische Strategie der regionalen und lokalen Adaption und muss den spezifischen Bedingungen der jeweiligen Empfängerländer angepasst werden.

Erstens sind die Empfängerländer im Aufbau ihrer staatlichen Einrichtungen sehr heterogen und weisen insbesondere einen unterschiedlichen Grad an **Zentralisierung bzw. Dezentralisierung** auf. Dazu kommt, dass in den vergangenen Jahren vor allem multilaterale Geberinstitutionen wie UN-Sonderorganisationen Dezentralisierungsbestrebungen massiv unterstützt und auch eingefordert haben, um auf diese Weise die Effizienz der Kooperation durch bessere Verteilung und lokale Implementierung zu erhöhen. Diese Bestrebungen sind jedoch unterschiedlich weit fortgeschritten und bilden somit sehr unterschiedliche Voraussetzungen für Budgethilfe. Losgelöst von einer effektiven Entwicklung dezentraler Strukturen kann Budgethilfe zentralistische Tendenzen innerhalb eines Empfängerlandes verstärken bzw. Dezentralisierungsansätze rückgängig machen. Deshalb muss Budgethilfe von einer detaillierten Kenntnis des Staates ausgehen und dort wo notwendig mit Dezentralisierungsmaßnahmen bzw. Kapazitätsaufbau auf lokaler Ebene kombiniert werden.

Zweitens spielen auch die **ungleichen Einnahmen über das Jahr verteilt** eine wichtige Rolle für den Staat. Einerseits sind durch die volkswirtschaftliche Struktur vieler Empfängerländer die Einkünfte des Staates über das gesamte Jahr hinweg sehr ungleich verteilt, andererseits neigen Geber dazu, ihre Hilfszahlungen erst am Ende eines Budgetjahres auszusahlen, die damit vorher zur Deckung laufender Kosten im Süden nicht zur Verfügung stehen. Für die zukünftige Gestaltung der Budgethilfe ist es daher seitens der Geber unbedingt notwendig, Mittelzusagen grundsätzlich einzuhalten und ihre Ausbezahlung mit den budgetären Erfordernissen des Empfängerlandes abzustimmen.

Drittens schließlich ist die größere Planungssicherheit für die Empfängerländer, denen damit die Verfolgung langzeitlicher Entwicklungsziele wie der MDGs ermöglicht werden soll, nur erreichbar, wenn **Budgethilfen mehrjährig zugesagt und tatsächlich auch ausbezahlt** werden. Die bisherigen Fortschritte diesbezüglich sind insbesondere unter den europäischen Gebern mangelhaft.

Wer bekommt und wer braucht Budgethilfe?

Aus den von den nationalen und internationalen Gebern formulierten Qualifikationskriterien für Budgethilfe wie etwa ein annähernd funktionierendes und effizientes Finanzmanagement, gute Regierungsführung oder transparente Budgetpolitik ergibt sich, dass sich das Hauptaugenmerk bislang auf die „**good performers**“ unter den Partnerländern richtet. **Fragile oder gescheiterte Staaten** kommen hingegen nur schwer oder überhaupt nicht in den Genuss dieser Direktzahlungen. Die Gruppe der fragilen oder gescheiterten Staaten bildet aufgrund der Notwendigkeit der Wiederherstellung politisch-administrativer Kapazitäten und sozialer Dienstleistungen eine der dringlichsten Adressaten für internationale Entwicklungskooperation. Aufgrund der spezifischen Umstände in diesen Staaten gestaltet sich die Anwendung von Budgethilfe anders als in anderen Entwicklungsländern, wenngleich die erhofften Vorteile unter bestimmten Voraussetzungen dort genauso zutreffen wie anderswo. Neben den erhöhten finanziellen Risiken, die die Geber zu akzeptieren haben, wäre es in diesen Ländern vor allem notwendig, die Zugangsbedingungen zu Budgethilfe zu senken, um überhaupt Budgethilfe zu ermöglichen und vor allem die Kooperationswilligkeit der Regierungen zu beurteilen. Ist dies gegeben, kann Budgethilfe insbesondere in Perioden nach einer schweren Krise raschen Ressourcentransfer zugunsten besonders entwicklungsrelevanter Sektoren ermöglichen. Sektorbudgethilfe kann auch dann eingesetzt werden, wenn die Budgetverwaltung eines Landes an sich ungeeignet für Budgethilfe wäre, solange innerhalb des Sektors nutzbare Strukturen vorhanden sind. Auch die Mittelknappheit des Staates kann durch Budgethilfe unmittelbar reduziert werden, um die Angebotsseite der sozialen Dienstleistungen wie etwa die Gehälter von Lehrern oder Ärzten aufrecht zu erhalten bzw. wiederherzustellen (Leader/Colenso 2005, 24). Die Konzentration auf bestimmte Ministerien macht es daher auch in Staaten mit extrem fragilen Strukturen möglich, Budgethilfe einzusetzen und eventuell auch dort Erfolge im Sinne der immanenten Zielsetzungen zu erreichen (vgl. DFID 2005, 19).

Politik hat kein Patentrezept

Budgethilfe ist aufgrund ihres politischen Charakters auf die Kooperationswilligkeit der Geber- und Empfängerseite angewiesen. Die Geberstrategien gehen diesbezüglich sogar soweit, graduell auch widrige Umstände wie mangelnde Transparenz oder ineffizientes Budgetmanagement zu akzeptieren, wenn die Politik der Regierung die Entschlossenheit zur Umsetzung der Konditionalitäten erkennen lässt und die Vorstellungen des IWF zur Gestaltung der makroökonomischen Rahmenbedingungen erfüllt werden.

In diesem Zusammenhang führen politische Krisen bzw. Kursänderungen, die eventuell zu einem Verlassen des konsensualen Entwicklungsrahmens auf Seite der Empfängerregierung führen, Einfluss auf die Gewährung von Budgethilfe, die im Prinzip von den Gebern jederzeit gestoppt werden kann. So haben sich etwa die USA und Frankreich in Bolivien, nach der Entscheidung der Regierung Morales, den staatlichen Zugriff auf die teilweise privatisierte Trink- und Abwasserversorgung und auf den ganz privatisierten Erdgassektor wiederzuerlangen zurückgezogen, weil sie die Rechtssicherheit gefährdet sahen. Die Weltbank senkte ihren Beitrag für den Social Sector Programmatic Credit 2005 um 10 Mio US\$, 2006 scheint sie ihre Mittel vorläufig ganz aussetzen zu wollen (Klein/Knill 2006). In einem persönlichen Gespräch mit einer der AutorInnen dieses Dokuments meinte eine ehemalige Mitarbeiterin der bolivianischen Vorgängerregierung, sie könne nicht verstehen, wie die Regierung Morales diese Entscheidungen treffen könne, es sei doch vorhersehbar, dass dies den Gebern nicht genehm sei. Hier stellt sich die Frage, inwiefern diese Geberentscheidungen dem Diskurs um gesteigerte Autonomie und Ownership entsprechen, bzw. welchen Einfluss die Geber dadurch auf politische Prozesse und Entscheidungen nehmen

Rolle der Zivilgesellschaft und Parlamente

Die Rolle der zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie nationalen Parlamente im Süden innerhalb der Budgethilfeprozesse ist nach wie vor unbefriedigend bzw. unklar. Obwohl die Einbeziehung dieser Akteure Teil der Agenda für mehr Wirksamkeit ist, und von der OECD als eine der wesentlichsten Voraussetzung für die erfolgreiche Implementierung für Budgethilfe definiert wird bleibt die bisherige Praxis weit hinter den Absichten zurück: Die intensivierte Form des Dialogs zwischen Gebern und Regierungen schließt zivilgesellschaftliche Organisationen tendenziell aus (Curran, 2006).

In Nicaragua stellte die Evaluierung durch die OECD fest, dass Ownership durch die Budgethilfe zunehmend im Planungsprozess sichtbar werde, im Hinblick auf die stärkere Einbindung des nationalen Parlamentes und der NROs aber keine Verbesserung zeige (IDD 2006d, 7).

Von der Geberseite wird immer wieder die Bedeutung der Zivilgesellschaft bei der Begleitung der Budgeterstellungprozesse sowie bei der Herstellung von mehr Transparenz und beim Monitoring der staatlichen Aktivitäten betont. Dies sollte als inhärenter Teil von Budgethilfe gesehen und mit entsprechenden Mitteln unterstützt werden. Begleitende Maßnahmen von der Geberseite zum Kapazitätenaufbau und Know-how Transfer sind für eine effektive Erfüllung dieser Rollen unabgänglich.

Die Rolle der Zivilgesellschaft muss aber über die Ausübung von Funktionen wie Kontrolle und Monitoring hinausgehen. In einer breiten und transparenten Diskussion um gemeinsame Ziele und sinnvolle politische Strategien zu deren Erreichung gibt es in jeder Gesellschaft unterschiedliche und auch gegensätzliche Positionen. Das Zulassen und Hörbarmachen von oppositionellen Bewegungen und kritischen Stimmen kann ein wesentlicher Beitrag zu einer fruchtbaren Auseinandersetzung über zukünftige Weichenstellungen sein. In diesem Sinne geht es auch darum, unabhängige Denkfabriken (Gerster 2006, 6) zu fördern sowie die Positionen lokaler Initiativen, Gewerkschaften, Bauernbewegungen etc. mit einzubeziehen.

BEILAGEN

ANNEX 1

(Franz Berger)

Zusammenfassung der Joint Evaluation of General Budget Support (2006)

1. Einleitung: Untersuchungsgegenstand und Methoden

Eine verstärkte Anwendung des ODA-Instruments Allgemeine Budgethilfe seit Ende der 1990er Jahre veranlasste eine Gruppe von Gebern zu einer Studie, deren Ergebnisse im Mai 2006 präsentiert wurden. Die Studie untersuchte die Auswirkungen allgemeiner Budgethilfe (ABH) in sieben Ländern (Burkina Faso, Malawi, Mosambik, Nicaragua, Ruanda, Uganda, Vietnam) zwischen 1994 und 2004¹⁷ sowie die Bedingungen, unter denen ABH ein effizientes, effektives und nachhaltiges Mittel für Armutsbekämpfung und Wachstumsförderung ist. Eine von der Studie unabhängige Evaluierung von ABH, die eine ähnliche Methodologie anwendete, erfolgte in Tansania.

Untersuchungsgegenstand der Studie war das ODA-Instrument **allgemeine Budgethilfe**. Sektorielle Budgethilfe wurde nicht berücksichtigt, wobei die Studie ergab, dass die Grenzen zwischen ABH und sektorieller Budgethilfe fließend sind. Als ABH wurde jene Budgethilfe definiert, die an keinem Sektor zugeordnet ist, bzw. jene Budgethilfe, die zwar an sektorielle Bedingungen und Indikatoren gebunden ist, deren Auszahlungen aber einem vorab festgelegten Zeitplan folgen und die nicht Kompensationen für bereits getätigte Ausgaben sind.

Die **Länderauswahl** ist – wie die Studie betont – nicht repräsentativ, sondern illustrativ. Es gibt große Unterschiede von Land zu Land in Bezug auf den Durchdringungsgrad von ABH (Volumen, relative Wichtigkeit in Bezug zu anderen ODA-Instrumenten, Reichweite, Tiefe, Dauer) sowie verschiedener Variablen wie makroökonomische Stabilität oder öffentliches Finanzmanagement. Die Studie beurteilt die Erfahrungen mit ABH in allen außer zwei Ländern positiv: In Malawi scheiterte der erste Versuch mit ABH und in Nicaragua steckte ABH im Untersuchungszeitraum erst in den Kinderschuhen. Der Durchdringungsgrad von ABH war in diesen Ländern besonders gering.

Die **Universalität der Ergebnisse** der Studie ist – wie bei allen sozialwissenschaftlichen Untersuchungen – äußerst eingeschränkt. Einerseits ist jedes Budgethilfeprogramm in einen spezifischen sozio-ökonomischen Kontext eingebunden, andererseits ist es nicht von anderen ODA-Instrumenten isolierbar. So bestand eine Herausforderung der Studie vor allem darin, trotz der Existenz einer Vielzahl von Entwicklungsinterventionen, bestimmte Effekte ursächlich auf ABH zurückzuführen.

2. Ergebnisse der Studie

➤ Allgemein

ABH beinhaltet **nicht nur einen Transfer finanzieller Ressourcen**, sondern ist verbunden mit einem formalisierten Dialog zwischen den Partnern (üblicherweise in den PRSP-Prozess eingebettet), Harmonisierungs- und Anpassungsbemühungen, technischer Zusammenarbeit und Kapazitätenentwicklungsprogrammen, der Spezifizierung von Bedingungen und Evaluations- und Monitoringprozessen.

¹⁷ Die ersten Auszahlungen allgemeiner Budgethilfe im Sinne der Studie begannen erst 1998 (Uganda) bzw. 2000 (die restlichen Studienländer). Das aggregierte Volumen an ABH aller Studienländer betrug 4 Mrd US\$, von denen allein nach Uganda 45 % geflossen sind.

➤ **Querschnittsthemen**

Die Studie hat die Budgethilfedesigns in Bezug auf ihre Verlinkung mit den Querschnittsthemen **Gender, HIV/AIDS, Umwelt sowie Demokratie und Menschenrechte** untersucht. All diese Themen werden auf die eine oder andere Weise berücksichtigt. Untersucht wurde dabei vor allem, ob und in welchem Ausmaß das Thema in für ABH relevanten Indikatoren reflektiert wird und ob es in den PRSPs, deren Implementierung Budgethilfe normalerweise unterstützt, behandelt wird. Der Studie zufolge ist ABH ein geeignetes Instrument, um Querschnittsthemen zu behandeln.

➤ **ABH und Harmonisierung/Anpassung**

Die Studie unterscheidet drei Dimensionen von Harmonisierung und Anpassung: Anpassung an die Ziele und Strategien des Partnerlandes (*policy alignment*), Anpassung an die Verwaltung/Regierung des Partnerlandes (*system alignment*) sowie die Harmonisierung auf Geberseite. Verbesserte *policy alignment* wurde in allen untersuchten Ländern durch Orientierung an vorhandenen PRSPs erreicht. Das Ausmaß an *alignment* variiert jedoch aufgrund unterschiedlicher *ownership* nationaler Regierungen an ihren PRSPs sowie aufgrund fehlender Kapazitäten für ihre Umsetzung. Die Studie stellte außerdem eine verbesserte *system alignment* (u. a. Anpassung der Budgethilfe an den Budgetzyklus des Partnerlandes) und Harmonisierung unter den Gebern fest. Budgethilfe an sich ist hingegen nicht vollständig harmonisiert (die Studie zählte in Uganda 30 verschiedene Budgethilfeinstrumente). Dies ist vor allem auf Empfängerseite unerwünscht, da mit der Harmonisierung auf Geberseite auch die Volatilität von ODA steigt.

➤ **ABH und öffentliche Ausgaben**

Die Auswirkungen auf *pro poor expenditures* (PPEs) variieren von Land zu Land, wobei unklare Definitionen von PPEs eindeutige Aussagen erschweren. Nur in drei Ländern konnte eine klare Verbesserung festgestellt werden (Vietnam, Burkina Faso, Uganda). Die Auswirkungen auf die Ausgabeneffizienz hingegen sind eindeutig positiv. Diese zeigt sich vor allem darin, dass ABH der Tendenz von Projekthilfe entgegensteuert, Kapital- zu Gunsten von laufenden Ausgaben zu fördern, und somit eine bessere Balance zwischen den beiden Ausgabenkategorien erreicht. So finanziert ABH in vielen Studienländern laufende Ausgaben, die durch die Ausweitung von Grundversorgungsdiensten entstanden sind.

Die Studie hat außerdem die Qualität der Verfügungsmacht untersucht, mit der die Regierung die zusätzlichen Budgethilfegelder handhaben kann. Budgethilfe erhöht im Idealfall das der Regierung zur Verfügung stehende Volumen finanzieller Ressourcen. Es wird in der Praxis allerdings durch obligatorische Ausgaben (wie vertraglich fixierte Lohnzahlungen, indirekte oder direkte Bindungen der Gelder, Auflagen auf Geberseite) eingeschränkt. Das Ergebnis der Studie ist in diesem Punkt dementsprechend uneinheitlich.

Auch in Bezug auf die Transaktionskosten ist das Ergebnis gemischt: Die Transaktionskosten sind in der Vorbereitungsphase sehr hoch (vor allem für Finanzministerien) und sinken in der Implementierungsphase nur dann, wenn Projekthilfe und andere Hilfsmodalitäten durch effizientere ODA-Instrumente ersetzt werden. Die Studie betont jedoch, dass viele Transaktionskosten positive Externalitäten aufweisen: Koordinierungssitzungen ermöglichen gegenseitiges Lernen und eine Verbesserung von Entscheidungen.

Die Auswirkungen auf die Vorhersagbarkeit von Geldflüssen sind in der kurzen Frist positiv, mittelfristig jedoch unter den Erwartungen geblieben.

➤ **ABH und der Budgeterstellungprozess**

ABH ist ein effektives Mittel, um das PFM in den Partnerländern zu verbessern und den Budgeterstellungprozess zu stärken. Dies wird vor allem durch ein höheres *on budget*

Volumen von ODA erzielt: Je mehr ODA durch die Kanäle des Finanzministeriums verteilt wird, desto stärker müssen Sektorministerien am Budgeterstellungprozess partizipieren. ABH hat außerdem durch den mit ihr verbundenen Politikdialog, der auf Fragen der *accountability* und Transparenz fokussiert, sowie durch technische Unterstützung das PFM gestärkt. Die Studie betont, dass Fortschritte nur dann nachhaltig sind, wenn sie die politische Unterstützung der Regierung erhalten.

➤ **ABH und Politikprozesse und Politikinhalte**

Die Perspektive auf zusätzliche Gelder durch Budgethilfe ist ein Anreiz für Regierungen, neue *policies* zu entwickeln oder bestehende *policies* schneller weiterzuentwickeln. Dies wird durch die mit ABH verbundenen Kapazitätenentwicklungsprogramme zusätzlich verstärkt. ABH hat somit große Auswirkungen auf Politikinhalte und Politikprozesse und ihr Einfluss steigt mit ihrem Durchdringungsgrad. ABH hat es hingegen nicht geschafft, mehr Partizipation im Politikprozess zu erreichen: Da Dezentralisierung bei ABH bislang eine marginale Rolle gespielt hat, fühlten sich lokale Regierungen oft nicht ausreichend eingebunden.

Die Studie hat außerdem die Auswirkungen von ABH auf *policy based budgeting* untersucht. Durch *medium term expenditure frameworks* hat ABH hier Fortschritte erzielt, die Erfahrungen sind aber noch zu bruchstückhaft, als dass eindeutige Aussagen möglich wären.

➤ **ABH und makroökonomische Performance**

Die einzelnen Budgethilfeprogramme haben in allen Studienländern makroökonomische Stabilität zwar nicht hergestellt, aber doch verbessert (mit Ausnahme Malawis und Nicaraguas). Diese Verbesserungen erfolgten über zwei Wirkungskanäle: Erstens machen es die zusätzlichen Ressourcen für die Regierung leichter, das Budget ausgeglichen zu halten. Zweitens ist die Gewährung von ABH in vielen Fällen an Bedingungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) gebunden, dessen Fokus auf makroökonomische Stabilität notorisch ist. Seiner Stimme wird dadurch mehr Gewicht verliehen. Negativ beeinflusst wurde die makroökonomische Stabilität hingegen durch Verzögerungen der Auszahlung von Budgethilfe, wodurch die Aufnahme kurzfristiger, teurer Kredite nötig wurde (Ruanda, Mosambik). In Malawi wurde das Budgethilfeprogramm eingestellt, nachdem das Land IWF-Bedingungen nicht erfüllt hatte. Dies hat die Situation zusätzlich verschlimmert.

Anders als von Kritikern befürchtet, bewirkte ABH in keinem Land *crowding out* Effekte oder ein Sinken der Steuereinnahmen. In manchen Ländern kam es aber auf Grund von Budgethilfe zu leicht höheren Zinssätzen, was privatwirtschaftliche Dynamiken gebremst haben könnte.

➤ **ABH und staatliche Dienste/Grundversorgung**

Hier unterscheidet die Studie zwischen *flow of funds* Effekten, die eine quantitative Ausweitung der Grundversorgung ermöglichen und die in allen Studienländern positiv waren, und institutionellen bzw. qualitativen Effekten. Die Ausweitung der Grundversorgung ging meistens einher mit einer Verschlechterung ihrer Qualität. Institutionelle Effekte (verbesserte *policies*, erhöhte Effizienz) wirken in der langen Frist und konnten in der Studie daher nicht bewertet werden.

➤ **ABH und Armutsreduktion**

Die Studie unterscheidet drei Dimensionen von Armut: Einkommensarmut, Zugang zu Grundversorgungsdiensten und *empowerment*. Im Untersuchungszeitraum hat in vielen Ländern die Einkommensarmut abgenommen, was allerdings nicht ABH zuzuschreiben ist. ABH trägt hauptsächlich indirekt, nämlich über die Stärkung makroökonomischer Stabilität, zur Verringerung der Einkommensarmut. Am stärksten nachvollziehbar ist der

positive Einfluss von ABH auf die Ausweitung von Grundversorgungsdiensten. Der Einfluss auf *empowerment* ist sehr schwer messbar. Insgesamt ist es der Studie nicht gelungen, zuverlässige Auswirkungen von Budgethilfe auf Armutsreduktion festzustellen.

➤ **Ergebnisorientierung**

ABH fokussiert auf **Resultate**, was sich vor allem in der Verwendung ergebnisorientierter Indikatoren für Monitoring, Evaluierung und teilweise auch Auszahlungsentscheidungen niederschlägt. ABH basiert dabei zuvorderst auf kurzfristigen Indikatoren, weshalb nicht die *annual progress reports* verwendet werden, die die Implementierung von PRSPs evaluieren und vor allem mittel- und langfristige Entwicklungen messen, sondern eigene *performance assessment frameworks* entwickelt wurden. Sofern sich Geber- und Empfängerländer gemeinsam auf die Indikatoren geeinigt haben, liegt ihre Funktion vor allem darin, Anreize für die Empfängerseite zu schaffen, gemeinsam vereinbarte Ziele zu verfolgen. Dabei wird nicht politischer Druck, sondern *managerial pressure* ausgeübt. Eine Einschränkung der Ergebnisorientierung von ABH sieht die Studie in der Verwendung des Konzepts *pro poor expenditures*, das unter anderem im ABH-Dialog bei der Definition von *input targets* für bestimmte Sektoren verwendet wird.

3. Empfehlungen

Die Studie liefert keine universalen Kriterien, an Hand deren ABH-geeignete Länder ausgemacht werden können. Vielmehr betont sie die Wichtigkeit, Budgethilfeprogramme an länderspezifische Kontexte anzupassen. Die Entscheidung, in einem Land ABH durchzuführen oder nicht, muss eine individuelle bleiben und auf einer tiefgehenden Länderanalyse basieren.

Im Großen und Ganzen sind die Empfehlungen der Studie mit den OECD DAC *good practice guidelines* für Budgethilfe konsistent. Die Studie sieht allerdings geringere Unterschiede zwischen den verschiedenen Budgethilfeinstrumenten und mehr Spielraum für die Nutzung von Synergien aus dem Zusammenspiel verschiedener ODA-Instrumente.

Hier kann lediglich eine Auswahl an Empfehlungen wiedergegeben werden:

- Die Studie wendet sich gegen rigides Benchmarking und propagiert einen *incremental approach*. Dies bedeutet, dass trotz schlechter Ausgangsbedingungen ABH angewendet werden soll. Ihr Volumen soll zunächst gering sein und dann mit der Verbesserung der Indikatoren schrittweise steigen. Damit würde - laut Studie – ein effizientes Anreizsystem für die Regierung geschaffen werden.
- ABH soll andere Programmhilfeinstrumente und ODA-Instrumente nicht vollständig verdrängen. Sowohl sektorielle Budgethilfe, als auch Projekthilfe und *sector wide approaches* haben gegenüber ABH komparative Vorteile.
- ABH-Partner sollten mehr Aufmerksamkeit auf Einkommensarmut und Wirtschaftswachstum legen, um das Übergewicht an Aufmerksamkeit auf Grundversorgungsdienste zu reduzieren.
- Mehr Aufmerksamkeit muss auch der Qualität der Grundversorgung gewidmet werden, nachdem *first generation* PRSPs vor allem auf ihre quantitative Ausweitung abzielten. Auch ihre tatsächlichen Auswirkungen auf Armut (*poverty incidence*) müssen besser analysiert werden.
- Weg von simplifizierenden *pro poor expenditure* Ansätzen, hin zu tiefer gehenden Sektoranalysen (es macht keinen Sinn Grundschulausbildung für alle zu ermöglichen, ohne nicht auch gleichzeitig das Mittelschulsystem auszubauen).
- Die institutionellen Effekte von Budgethilfe werden erst langfristig sichtbar. Sie muss daher dauerhaft und anpassungsfähig sein, wenn sie ihre Wirkungen voll entfalten will.

- Das Volumen an Auszahlungen, das an Bedingungen geknüpft ist, soll minimiert werden. Diese Bedingungen müssen gemeinsam von Geber- und Empfängerseite ausgearbeitet worden sein, damit es zu keinem Wiederaufleben oktroyierter Entwicklungsstrategien kommt. Mechanische Verknüpfungen zwischen dem Auszahlungsvolumen und ergebnisorientierten Indikatoren sollten vermieden werden: Ob ABH ein geeignetes Instrument ist oder nicht lässt sich nur mittelfristig beurteilen. Jährliche Veränderungen in Indikatoren sind dafür nicht geeignet.
- Es müssen standardisierte Methoden für die Geber gefunden werden, um angeben zu können, für welche Sektoren ABH tatsächlich verwendet wurde. Dies ist vor allem deshalb wichtig, um die Verwendung der Mittel rechtfertigen zu können.
- Die Rolle des IWF in der Bewertung makroökonomischer Variablen sollte beibehalten werden, eine automatische Übernahme von IWF-Bedingungen in ABH-Programme sollte jedoch vermieden werden. Vielmehr muss ein System abgestufter Reaktionsmöglichkeiten etabliert werden, um angemessen auf makroökonomische Schocks reagieren zu können. Auch in Bezug auf politische Schocks sollte mit einem System abgestufter Reaktionsmöglichkeiten gearbeitet werden.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ABH	Allgemeine Budgethilfe
AKP-Staaten	Gruppe der ehemaligen Kolonien im Raum Afrika, Karibik und Pazifik
BKF	Burkina Faso
CCEB	Cadre de Concertation pour les ONG et la Société Civile (BKF)
CGAB-CSLP	Cadre général d'organisation des appuis budgétaires en soutien à la mise en oeuvre du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (BKF)
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EFA	Education for All
EG	Europäische Gemeinschaft
EK	Europäische Kommission
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FONAENF	Fonds pour l'Alphabétisation et l'Education non Formelle (BKF)
IDA	International Development Association
IWF	Internationaler Währungsfonds
MEBA	Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation (BKF)
MDGs	Millenniums-Entwicklungsziele
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance (Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit)
OECD/DAC	Organisation for Economic Cooperation and Development – Development Assistance Committee
PBA	Program based approach
PDDEB	Plan Décennal de Développement de l'Education de Base (BKF)
PRSC	Poverty Reduction Support Credit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Plan
SWAp	Sector wide approach

LITERATURLISTE

AGEZ (Hg) (2005). Positionspapier von AGEZ, KOO und EU-Plattform zu Budget Support. Wien. Online in Internet:

<http://www.oneworld.at/agez/Positionspapier%20Budget%20Support%20Dez-2005.pdf>
(Stand 18.10.2006)

AKP/ Rat der EU (2005). Geändertes Abkommen von Cotonou – Übergangsmaßnahmen für den Zeitraum zwischen der Unterzeichnung und dem Inkrafttreten des geänderten AKP-EG-Partnerschaftsabkommens. ACP/21/011/05, ACP-CE 2128/05. Online in Internet:
<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st02/st02128.de05.pdf> (Stand: 17.8.2006)

Birdsall, Nancy (2004). Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings. CGD Working Paper Nr. 50. Online in Internet: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/2737>
(Stand 18.10.2006)

Booth, David/Karin Christiansen/Paolo de Renzio (2006). Reconciling Alignment and Performance in Budget-Support Programmes: What Next?, in: Stefan Koeberle/Zoran Stavreski/Jan Walliser (Hg.). Budget Support as More Effective aid? Recent Experiences and Emerging Lessons, Washington D.C., 193-212

Bulir, Ales/Javier Hamman (2005). Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into to Fire? Online in Internet:
<http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2005/famm/pdf/hamann.pdf> (Stand 18.10.2006)

Care und Action Aid International (2006). Where to now? Implications of changing relations between DFID, recipient governments and NGOs in Malawi, Tanzania and Uganda.
<http://www.careinternational.org.uk/download.php?id=317> (Stand 18.10.2006)

Celasun, Oya/Jan Walliser (2006). Predictability of Budget Aid: Experiences in Eight African Countries, in: Stefan Koeberle/Zoran Stavreski/Jan Walliser (Hg.). Budget Support as More Effective aid? Recent Experiences and Emerging Lessons, Washington D.C., 215-228

European Commission/Commission of the EC (2003). Guidelines for European Commission Support to Sector Programmes. Online in Internet:
http://ec.europa.eu/comm/europeaid/qsm/documents/spsp_guidelines_en.pdf (Stand: 18.8.2006)

European Commission/Commission of the EC (2005). Consultation on the Future of EU Development Policy. Issues Paper. Online in Internet:
http://ec.europa.eu/comm/development/body/theme/consultation/doc/Issues_Paper_EN.pdf
(Stand: 10.8.2006)

European Commission/Commission of the EC (2005a). EC Budget Support. An Innovative Approach to Conditionality. Online in Internet:
http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/PRSP-Review/EC_GBS_VT_Review.pdf (Stand: 24.8.2006)

Commission of the European Communities (2004). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Translating the Monterrey Consensus into practice: the contribution by the European Union. COM(2004)150 final. Online in Internet:
http://www.aidharmonization.org/download/240028/COM_2004_150_EN.pdf (Stand: 10.8.2006)

Commission of the European Communities (2004a). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Building our common future. Policy challenges and budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013. COM(2004) 101 final/2. Online in Internet: http://europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2004/com2004_0101en02.pdf (Stand: 10.8.2006)

Commission of the European Communities (2005). Commission Staff working Paper. New Sources of Financing for Development: A Review of Options. SEC(2005) 467. Online in Internet: http://ec.europa.eu/comm/development/body/communications/docs/133_com_staff_working_paper_options_en.pdf (Stand: 10.8.2006)

Commission of the European Communities (2005a). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development. COM(2005) 489 final. Online in Internet: http://ec.europa.eu/comm/development/body/communications/docs/eu_strategy_for_africa_12_10_2005_en.pdf (Stand: 17.8.2006)

Commission of the European Communities (2006). Communication from the commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. An EU-Caribbean Partnership for Growth, Stability and Development. COM(2006) 86 final. Online in Internet: http://ec.europa.eu/comm/development/body/communications/docs/communication_86_2006_en.pdf (Stand: 17.8.2006)

Council of the European Union (2005). The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership. 15961/05 (Presse 367). Online in Internet: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/87673.pdf#search=%2215961%2F05%22 (Stand: 17.8.2006)

Court of Auditors (2005). Special Report No 2/2005 concerning EDF budget aid to ACP countries: the Commission's management of the public finance reform aspect, together with the Commission's replies, in: Official Journal of the European Union, 7.10.2005. Online in Internet: http://www.eca.europa.eu/audit_reports/special_reports/docs/2005/rs02_05en.pdf (Stand: 18.8.2006)

Curran, Zaza (2006). Budget Support, What next? – Comment. Online in Internet: <http://blogs.odi.org.uk/blogs/main/archive/2006/07/26/624.aspx#comments> (Stand 18.10.2006)

DEZA (2001). Sektorielle Budgethilfe und SWAP in der DEZA, Online in Internet: http://www.sti.ch/fileadmin/user_upload/Pdfs/swap/swap148.pdf (Stand 18.10.2006)

DFID (2005). Why we need to work more effectively in fragile states. Online in Internet: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/fragilestates-paper.pdf> (Stand: 31.8.2006)

DG AIDCO/DEV/RELEX (2002). Guide to the programming and implementation of budget support for third countries. Online in Internet: http://www.euromedheritage.net/en/rmsu/rmsu_training/management_material/guidelines_budgetsupport_en.pdf (Stand: 18.8.2006)

Driscroll, Ruth/Karin Christiansen/David Booth (2005). Progress Reviews and Performance Assessment in Poverty Reduction Strategies and Budget Support, ODI, Online in Internet: http://www.odi.org.uk/publications/reports/JICA_report_web.pdf (Stand 18.10.2006)

Eifert, Benn/Gelb, Alan (2006). Improving the Dynamics of Aid: Toward a More Predictable Budget Support, in: Stefan Koeberle/Zoran Stavreski/Jan Walliser (Hg.). Budget Support as More Effective aid? Recent Experiences and Emerging Lessons, Washington D.C., 229-264.

Eurodad (2006). World Bank and IMF conditionality: a development injustice. Online in Internet: http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/Eurodad_World_Bank_and_IMF_Conditionalit_y_ReportFinal.pdf (Stand: 29.8.2006)

Europäische Gemeinschaften (2005). Highlights. Jahresbericht 2005 über die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und die Umsetzung der Außenhilfe im Jahr 2004. Online in Internet: http://ec.europa.eu/comm/europeaid/reports/europeaid_highlights2005_de.pdf (Stand: 10.8.2006)

Europäischer Rat (2002). Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Barcelona) 15. und 16. März 2002. SN 100/1/02 REV 1. Online in Internet: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/71067.pdf (Stand: 10.8.2006)

Europäischer Rechnungshof (2001). Sonderbericht Nr. 5/2001 zu den im Rahmen der Strukturanpassungshilfe gebildeten und für Haushaltshilfe verwendeten Gegenwertmitteln (7. und 8. EEF) zusammen mit den Antworten der Kommission, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 44. Jahrgang, 14. September 2001. Online in Internet: http://www.eca.europa.eu/audit_reports/special_reports/docs/2001/rs05_01de.pdf (Stand: 18.8.2006)

Europäisches Parlament/Rat/Kommission (2006). Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens“ (2006/C 46/01). Online in Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/oj/2006/c_046/c_04620060224de00010019.pdf (Stand: 17.8.2006)

European Parliament (2006). Draft Report on budget aid for developing countries. Provisional 2006/2079(INI). Committee on Development.

Gerster, Richard (2006). Risiken der Budgethilfe: Ein Erfahrungsbericht. Online in Internet: http://www.gersterconsulting.ch/docs/GBS_Risiken.pdf (Stand 18.10.2006)

GTZ (Hg.) (2005). Bildung für Alle – Wege aus der Armut. Ein deutscher Beitrag aus Mosambik. Maputo

Hammond, Mike (2006). Joint DAC and Partners Evaluation of General Budget Support, in: Stefan Koeberle/Zoran Stavreski/Jan Walliser (Hg.). Budget Support as More Effective aid? Recent Experiences and Emerging Lessons, Washington D.C., 91-104

Hauck, Volker/Hasse, Oliver/Koppensteiner, Martin (2005). EC Budget Support: thumbs up or down? ECDPM Discussion Paper No. 63, March 2005. Online in Internet: http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://w

www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/vwDocID/FC48E9C6117B9921C1256FD9002A2D09?OpenDocument (Stand: 10.8.2006)

Herfkens, Eveline (2006). the Millennium Goals and Budget Support, Online in Internet: <http://www.budget-support.ch/downloads/herfkens.pdf> (Stand 18.10.2006)

IDD and Associates (2006). Evaluation of General Budget Support. Synthesis Report. International Development Department. School of Public Policy. University of Birmingham. Birmingham. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/38/36685401.pdf> (Stand: 6.7.2006)

IDD and Associates (2006a). Evaluation of General Budget Support. Burkina Faso Country Report. School of Public Policy. University of Birmingham. Birmingham. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/41/61/36685464.pdf> (Stand 9.8.2006)

IDD and Associates (2006b). Evaluation of General Budget Support. Malawi Country Report. School of Public Policy. University of Birmingham. Birmingham. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/41/60/36685593.pdf> (Stand 9.8.2006)

IDD and Associates (2006c). Evaluation of General Budget Support. Mozambique Country Report. School of Public Policy. University of Birmingham. Birmingham. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/41/57/36685764.pdf> (Stand 9.8.2006)

IDD and Associates (2006d). Evaluation of General Budget Support. Nicaragua Country Report. School of Public Policy. University of Birmingham. Birmingham. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/41/56/36685833.pdf> (Stand 9.8.2006)

IDD and Associates (2006e). Evaluation of General Budget Support. Rwanda Country Report. School of Public Policy. University of Birmingham. Birmingham. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/13/36685888.pdf> (Stand 9.8.2006)

IDD and Associates (2006f). Evaluation of General Budget Support. Uganda Country Report. School of Public Policy. University of Birmingham. Birmingham. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/49/43/36715436.pdf> (Stand 9.8.2006)

IDD and Associates (2006g). Evaluation of General Budget Support. Vietnam Country Report. School of Public Policy. University of Birmingham. Birmingham. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/11/36685937.pdf> (Stand 9.8.2006)

Klein, Wolfgang, Philipp Knill (2006). Budgethilfe und politische Instabilität, in E&Z 7/2006. Online in Internet: http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/07-2006/schwer_art6.html (Stand 9.8.2006)

Koeberle, Stefan/Walliser, Jan (2006). World Bank Conditionality: Trends, Lessons, and Good Practice Principles, in: Stefan Koeberle/Zoran Stavreski/Jan Walliser (Hg.). Budget Support as More Effective aid? Recent Experiences and Emerging Lessons, Washington D.C., 267-292

Koeberle, Stefan/Zoran Stavreski (2006). Budget Support: Concept and Issues, in: Stefan Koeberle/Zoran Stavreski/Jan Walliser (Hg.). Budget Support as More Effective aid? Recent Experiences and Emerging Lessons, Washington D.C., 3-26

Kommission der EG (2005). Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss. Beschleunigte Verwirklichung der entwick-

lungspolitischen Millenniumsziele. Der Beitrag der Europäischen Union. KOM(2005) 132 endgültig. {SEC(2005) 452} {SEC(2005) 456}. Online in Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0132de01.pdf (Stand: 10.8.2006)

Kommission der EG (2005): (12.04.2005/205/132 endgültig) Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss: Beschleunigte Verwirklichung der entwicklungspolitischen Millenniumsziele Online in Internet: http://ec.europa.eu/comm/development/body/communications/docs/communication_132_de.pdf (Stand 20.11.2006)

Kommission der EG (2006). Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Entwicklungsfinanzierung und Wirksamkeit der Hilfe. Herausforderungen durch die Aufstockung der EU-Hilfe im Zeitraum 2006-2010. KOM(2006) 85 endgültig. Online in Internet: http://ec.europa.eu/comm/development/body/communications/docs/communication_85_2006_de.pdf (Stand: 16.8.2006)

Küblböck, Karin (2006). Hoffnungsträger PRSP. Eine Bilanz der ersten Jahre. ÖFSE Working Paper. Online in Internet: <http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/HoffnungstraegerPRSP.pdf> (Stand: 20.11.2006)

Langthaler, Margarita (2006). Finanzierungsformen in der Bildungszusammenarbeit im Kontext von Education for All, ÖFSE. Online in Internet: http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP_Finanzierungsformen_EFA.pdf (Stand 20.11.2006)

Lawson, Andrew/Richard Gerster/David Hoole (2005). Learning from Experience with Performance Assessment Frameworks for General Budget Support, Synthesis Report, Online in Internet: <http://www.seco-cooperation.ch/imperia/md/content/entwicklungszusammenarbeit/volkswirtschaftlicherrahmen/35.pdf> (Stand 18.10.2006)

Leader, Nicholas/Colenso, Peter (2005). Aid Instruments in Fragile States. PRDE Working Paper 5 – March 2005. Online in Internet: <http://www.globalpolicy.org/soecon/develop/oda/2005/03fragile.pdf> (Stand: 31.8.2006)

MEDA II (2000). Verordnung (EG) Nr. 2698/2000 des Rates vom 27. November 2000 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1488/96 über finanzielle und technische Begleitmaßnahmen (MEDA) zur Reform der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen im Rahmen der Partnerschaft Europa-Mittelmeer. Online in Internet: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/cr2698_00_de.pdf (Stand: 17.8.2006)

Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation du Burkina Faso. Secretariat Général (1999). Plan Décennal de l'Education de Base 2000 – 2009, Ouagadougou.

Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation du Burkina Faso (2005). Cinquième Mission Conjointe MEBA/PTF de suivi du plan Décennal de Développement de l'Education de Base (PDDEB). 31 Mai au 2 Juin 2005, Ouagadougou.

Mundy, Karen et al. (2006). Civil Society Participation and the Governance of Educational Systems in the Context of Sector-Wide Approaches to Basic Education. Draft Report on the Desk Study Completed January 2006.

Mvoto Meyong, Colette (2006). Burkina Faso. La participation de la Société Civile et le Gouvernance des Systèmes de l'Education dans le Contexte des Approches Sectorielles en Education de Base. Université de Ottawa. Ottawa.

Netherlands Ministry of Foreign Affairs (Hg.) (2003). Local Solutions to Global Challenges: Towards Effective Partnership in Basic Education. Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries. The Hague. Online in Internet: http://www.euforic.org/iob/detail_page.phtml?&username=guest@euforic.org&password=9999&groups=IOB&&page=JEBE&lang=en (Stand: 6.7.2006)

Norad (2004). From Earmarked Sector Support to General Budget Support- Development Partners' Experience, Online in Internet: <http://www.norad.no/items/2951/38/5246590738/From%20earmarked%20sector%20support%20to%20general%20budget%20support.pdf> (Stand 18.10.2006)

Norad (2005). Direct Budget Support, Disbursement Mechanisms and Predictability, Online in Internet: http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=3154 (Stand 18.10.2006)

Norad (2006). Donor definitions of and practices in providing budget support with particular reference to sector budget support, Online in Internet: http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=4618 (Stand 18.10.2006)

OECD (2003). Harmonising Donor Practices for Effective aid Delivery, Paris.

OECD (2006). Survey on Harmonisation and Alignment of Donor Practices. Measuring Aid Harmonisation and Alignment in 14 Partner Countries, in: The DAC Journal, Vol.6, Supplement 1.

OECD (2006a). The Development Dimension. The Development Effectiveness of Food Aid. Does Tying Matter? Paris.

OECD/DAC (1996). Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation, Paris.

OECD/DAC (2002). Development Co-Operation Review of The European Community, in: The DAC Journal 2002, Volume 3, No.3, Part I.

OECD/DAC (2004). DAC Peer Review. Austria. Pre-print of the DAC Journal 2004, Vol.5, No.4, Paris.

OECD/DAC (2004a). Draft Good Practice Note on the Provision of Budgetary Support – a Public Financial Management Prospective, Online in Internet: (Stand 18.10.2006)

OECD/DAC (2005). Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf> (Stand 18.10.2006)

OECD/DAC (2006). Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management, Paris.

OECD/DAC (2006a). Net official development Assistance 2004/2005 Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/34/27/36418598.pdf> (Stand 18.10.2006)

Pariser Erklärung (2005). Erklärung von Paris über die Entwicklungszusammenarbeit. Online in Internet: <http://www.aidharmonization.org/download/254876/Paris-Declaration-German.pdf> (Stand: 22.8.2006)

Schmidt, Petra (2005). Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU. Bonn. Online in Internet: http://www.bmz.de/de/wege/ez_eu/eu-wege/Studie10Druckfassung.pdf (Stand: 17.8.2006)

Seco (o.J) Strategie für die generelle Budgethilfe, Online in Internet: <http://www.seco-cooperation.admin.ch/imperia/md/content/publikationen/40.pdf> (Stand 18.10.2006)

Strategic Partnership for Africa (2006). Survey of Budget Support, 2005. Online in Internet: <http://spa.synisys.com/resources/SPA7/2005%20BSWG%20Survey%20on%20Budget%20Support.pdf> (Stand 18.10.2006)

Strategic Partnership for Africa – Budget Support Working Group (2005). Survey for the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes. Online in Internet: <http://www.spa-psa.org/index.jsp?sid=1&id=928&pid=902> (Stand 18.10.2006)

Strategic Partnership with Africa (Hg.). (2003). Alignment of Sector Programs with National Poverty Reduction Strategies. Learning Mission. Education Sector Review Uganda. November 3 – 7, 2003. Mission Report.

Strategic Partnership with Africa (Hg.). (2005). Sector Budget Support: A Note from the Dublin Workshop of SPA Working Groups, 5-6 October 2005

UNESCO (Hg.) (2005). Education Resource Projections in the Context of Sector-wide Development Planning. Paris.

UNESCO (Hg.) (2005). EFA Global Monitoring Report 2006. Literacy for Life. Paris.

UNESCO (Hg.) (2005). L'état d'avancement des plans sectoriels ou d'EPT dans le pays. Burkina Faso. Online in Internet: http://portal.unesco.org/education/en/file_download.php/d512347777876a903dde7af3a1c833ddBURKINA+FASO.doc (Stand: 12.12.2005)

Unwin, Tim (2004). Beyond Budgetary Support: pro-poor development agendas for Africa. In: Third World Quarterly, Vol. 25, No. 8, S.1501-1523.

Van de Walle, Nicolas (2005). Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries, Center for Global Development

Weltbank (2005). Good Practice Note for Development Policy Lending, Online in Internet: http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/GPN_MoU6-13.pdf (Stand 18.10.2006)

Wood, Angela (2005). World Bank's Poverty Reduction Support Credit. Continuity or Change? Online in Internet: <http://www.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/wbank/2005/07continuity.pdf> (Stand: 29.8.2006)

World Bank (2005). Poverty Reduction Support Credits: A Stocktaking. Online in Internet: http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/578280-1120680791169/20573838/PRSC%20Stocktaking%20_06-28-05_.pdf (Stand: 29.8.2006)