Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik

Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik

26-2 | 2007
Entwicklungsfinanzierung durch Mobilisierung lokaler Ressourcen

Entwicklungsfinanzierung durch allgemeine Budgethilfe: Erste Bilanz und mittelfristige Perspektiven

Jean-Luc Bernasconi

OpenEdition Journals

Electronic version
URL: http://journals.openedition.org/sjep/407
DOI: 10.4000/sjep.407
ISSN: 1663-9677

Publisher
Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version
Date of publication: 1 novembre 2007
Number of pages: 207-224
ISBN: 978-2-88247-069-0
ISSN: 1660-5926

Electronic reference
Jean-Luc Bernasconi, « Entwicklungsfinanzierung durch allgemeine Budgethilfe: Erste Bilanz und mittelfristige Perspektiven », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 26-2 | 2007, Online erschienen am: 03 Juni 2010, abgerufen am 08 September 2020. URL : http://journals.openedition.org/sjep/407 ; DOI : https://doi.org/10.4000/sjep.407

© The Graduate Institute

Entwicklungsfinanzierung durch allgemeine Budgethilfe: Erste Bilanz und mittelfristige Perspektiven

Jean-Luc Bernasconi*

Ziel dieses Artikels ist es, eine Bestandsaufnahme des Instruments allgemeine Budgethilfe zu präsentieren, so wie es in der Schweiz etwa seit Anfang des 21. Jahrhunderts angewandt wird, wobei insbesondere neuere Evaluationen berücksichtigt werden. Daraus ergibt sich, dass die mit der Budgethilfe erreichten Resultate insgesamt positiv sind, dass aber verschiedene Gelegenheiten wahrgenommen und Herausforderungen angenommen werden müssen, um die Wirksamkeit des Instruments noch zu verbessern. So kommen wir zur Schlussfolgerung, dass die Anwendung der allgemeinen Budgethilfe fortgesetzt werden sollte, wenn auch für einen Geldgeber mit beschränkten Mitteln, wie die Schweiz, weiterhin ein selektiver Ansatz angebracht ist. Die Analyse der Wirkungen der Budgethilfe gestattet es ferner, den Ansatz der Schweiz zur Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements zu erläutern und gewisse Querschnittsfragen betreffend die Budgethilfe, wie Korruption, Dezentralisierung oder die Stärkung von Mechanismen zur Rechenschaftspflicht von Empfänger- und Geberstaaten zu erörtern.

Die allgemeine Budgethilfe kam Ende der 90er-Jahre als neuartiges Instrument der finanziellen Entwicklungszusammenarbeit auf. Einige Geberländer wie die Schweiz setzten dieses Instrument ziemlich rasch, aber auch sehr gezielt ein, mit Zielvorgaben betreffend die Skaleneffekte, welche die Budgethilfe im Vergleich zur traditionelleren Entwicklungszusammenarbeit, beispielsweise in Projektform, entwickeln könnte.

Allgemeine Budgethilfe lässt sich definieren als Transfer finanzieller Ressourcen zugunsten der Staatskasse des Partnerlandes, um das Land bei der Umsetzung seines Staatsbudgets (Betriebs- und Investitionsausgaben) zu unterstützen. Budgethilfe wird als „allgemein" oder „generell" bezeichnet, wenn sie keinem besonderen Sektor zugewiesen wird. Die Mittel werden von den Partnerstaaten gemäss den bezüglich des öffentlichen Finanzmanagements im Lande geltenden Regeln verwaltet. Die Auszahlung der Mittel ist durch einen Katalog von Reformen und Indikatoren bedingt, deren Festlegung und regelmässige Überprüfung Gegenstand eines *Politikdialogs* zwischen Geldgebern und Partnerländern sind. Somit steht „Leistung" im Mittelpunkt der allgemeinen Budgethilfe. Da das Element „Leistung" Ungewissheit hinsichtlich des endgültigen Volumens der bereitgestellten Hilfe mit sich bringt, wird die Aufeinanderfolge von Leistungsüberprüfungen in enger Abstimmung mit dem Budgetplanungskalender der

* Leiter des Ressorts Makroökonomische Unterstützung, Leistungsbereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bern.

Partnerländer vorgenommen, womit dem Bedürfnis nach Vorhersehbarkeit der Hilfsflüsse entsprochen wird. Gerade weil die Budgethilfe den meisten vom Entwicklungshilfeausschuss (DAC) der OECD festgesetzten Grundsätzen entspricht, hat die Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe einen zunehmenden Einsatz der allgemeinen Budgethilfe empfohlen (siehe unten). Kurz gesagt, umfasst die allgemeine Budgethilfe ein ganzes Paket von Ergänzungsmassnahmen zum Finanzmitteltransfer, das den Politikdialog bezüglich der Konditionalität, die Harmonisierung der Praktiken der Geldgeber, die Anpassung an Prioritäten der Partnerländer und den Ausbau der Kapazitäten durch eine bessere Koordination der technischen Hilfe einschliesst. Nachfolgend wird in diesem Artikel dargelegt, wie sich diese ehrgeizigen Ziele nach einem halben Jahrzehnt der Umsetzung verwirklicht haben.

Budgethilfe als logische Weiterentwicklung makroökonomischer Unterstützung

Die allgemeine Budgethilfe wird zwar oft als neuartiges Instrument dargestellt, doch ist ihr Aufkommen, bzw. ihre Umwandlung in die heutige Form, das Ergebnis der Lehren, die bei der Anwendung anderer makroökonomischer finanzieller Unterstützungsmassnahmen gezogen wurden. Auch die Schweiz – und insbesondere das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) – konnte diese Entwicklung vollziehen. Die allgemeine Budgethilfe folgte auf die Zahlungsbilanzhilfe. Letztere wurde sporadisch an Länder geleistet, die sich mit plötzlichen markanten Ungleichgewichten ihrer Aussenbilanz, beispielsweise infolge externer Schocks auf ihre Austauschverhältnisse, konfrontiert sahen. Das Ziel der Zahlungsbilanzhilfe war auf kurzfristige makroökonomische Stabilisierung durch einen Devisenbeitrag zur Importfinanzierung fokussiert, sodass die Wirtschaft weiter funktionieren konnte. In einigen Fällen war diese Finanzierung „gebunden“, insofern als nur Einfuhren aus dem Geldgeberland finanziert wurden. Dadurch konnten sich die Kontrolle und die Wechselbeziehung zwischen Geberland und Empfängerland im Wesentlichen auf eine Überprüfung der Einfuhrrechnungen bis zur Höhe des gewährten Hilfsbetrags beschränken, wobei der Politikdialog hauptsächlich an die Programme der internationalen Finanzinstitutionen (Internationaler Währungsfonds und Weltbank) „delegiert“ wurde. Auch wenn das angestrebte Ziel, nämlich zur Vermeidung einer Zahlungsbilanzkrise beizutragen, kurzfristig erreicht wurde, erwies sich diese Art von Förderung auf die Dauer als kaum tragbar und bot bei der Umsetzung einer mittelfristigen Politik sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung keine wirkliche Unterstützung.

Mit dem Aufkommen der Armutsbekämpfungsstrategien und einer globaleren Reflexion zur Entwicklungspolitik im Verlauf der 90er-Jahre ergab sich das Bedürfnis, Programminstrumente – das heisst Instrumente, die auf eine grössere Kohärenz zwischen der dezentralisierten, zuweilen isolierten Tätigkeit der Projekte und den makroökonomischen Fördermassnahmen abzielen – zu entwickeln. Im Kontext der Einführung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) erschien es zudem unerlässlich, Ergebnisse in grossem Massstab anzustreben und zu versuchen, das, was man als ein „Mikro-Makro-Paradox“ bezeichnen könnte, zu lösen. Der Begriff beschreibt eine Situation, in der die Projekte der Geldgeber individuell überzeugende Ergebnisse zu erzielen scheinen, wogegen

auf einer aggregierten Ebene (z.B. bei den nationalen Indikatoren) keinerlei positive Auswirkungen all dieser Bemühungen festzustellen sind. Programmfördermassnahmen wie die allgemeine Budgethilfe haben gerade zum Zweck, die Zielsetzungen der makroökonomischen Politik und der Sektorpolitik durch das Budget der Partnerstaaten in Übereinstimmung zu bringen. Zuvor war die Anpassung an das makroökonomische Ziel vorherrschend (z.B. der Haushaltssaldo, mit der Lohnsumme im öffentlichen Dienst oder der Höchstbegrenzung der Verwaltungsausgaben als Zwischenzielen) und wurde in den Anpassungsprogrammen, zuweilen ohne Berücksichtigung der sektoriellen Ziele oder der entsprechenden Budgetallokationen, gesondert festgelegt. Da die makroökonomische Unterstützung häufig nach dem Prinzip der Dringlichkeit der Bedürfnisse erfolgte, war sie zudem nicht mit einer geografischen Konzentration vereinbar und erwies sich als für die Entfaltung von Synergien mit anderen von der Schweiz eingesetzten Instrumenten wenig geeignet. Anders gesagt, wurde die Zahlungsbilanzhilfe im Allgemeinen eher im Bedarfsfall und von der übrigen Entwicklungszusammenarbeit getrennt gehandhabt.

Auch wenn das Ziel makroökonomischer Stabilität heute weiterhin absolut zentral bleibt, markierte die allgemeine Budgethilfe jedoch insofern einen Bruch mit der Zahlungsbilanzhilfe und der ausschliesslich makroökonomischen Ausrichtung, als sie längerfristig angelegt ist und besonderes Schwergewicht auf die Strategie der Armutsbekämpfung und die Förderung des Wachstums der Empfängerländer legt. Mit der Budgethilfe zielt man auf Partnerländer ab, die sich bereits mit ersten Wirtschafts- und Sozialreformen bewährt und ein glaubwürdiges Engagement für die Fortsetzung bzw. die Beschleunigung der Reformen bewiesen haben.

Zwar sind diese Fördermassnahmen oftmals (und im Fall der Schweiz ausschliesslich) nicht rückzahlbar, jedoch sind sie keineswegs „Blankoschecks“, da die Auszahlung von der Erreichung einer Reihe von Leistungskriterien abhängt, die zwischen Geberländern und Empfängerländern gemeinschaftlich vereinbart und einer regelmässigen Prüfung unterzogen werden. Die Bedingtheit der Auszahlungen ist nicht neu, da sie auch ein Merkmal der häufig angeprangerten Strukturanpassungsprogramme (SAP) der 80er-Jahre war. Die hier beschriebene Budgethilfe wird insofern als allgemeine „partnerschaftliche“ Budgethilfe *(Partnership General Budget Support)* bezeichnet, als sie versucht, sich von den Strukturanpassungsprogrammen durch die Art ihrer Konditionalität zu unterscheiden, die von den Partnerländern selbst definiert, statt vom Ausland her festgesetzt wird (siehe Rahmentext 1). Demzufolge wird der Prozess zur Annahme dieser Konditionalität eher durch eine wirkliche Verhandlung erarbeitet als auferlegt. Wie bereits erwähnt, wird dieser gewöhnlich als „Politikdialog“ *(Policy Dialogue)* bezeichnete Verhandlungsprozess oft durch Unterstützung in Form von technischer Hilfe (Wissensvermittlung) oder Institutionenausbau ergänzt, um es den Partnerländern zu erlauben, aus den Lehren Nutzen zu ziehen, die anderswo bei der Umsetzung oft komplexer Reformen, namentlich im Bereich der öffentlichen Finanzen, gezogen wurden. Somit ist die allgemeine Budgethilfe wegen dieser ausserfinanziellen Dimensionen weitaus mehr als nur ein Transfer finanzieller Ressourcen[1]. Diese ergänzenden Dimensionen werden in

[1] Für eine genauere Beschreibung des SECO-Ansatzes zur Anwendung der generellen Budgethilfe wird auf die (undatierte) Broschüre des SECO in Englisch, *SECO's Strategy for General Budget Support*, Bern (abrufbar unter <http://www.seco-cooperation.admin.ch/shop/00008/00017>), und auf die Broschüre in Deutsch, *SECO-Strategie für die generelle Budgethilfe,* verwiesen.

den nächsten beiden Abschnitten kurz beschrieben, bevor die Frage der mit der Budgethilfe erzielten Resultate behandelt wird.

Rahmentext 1: Konditionalität, ein Konzept in ständiger Weiterentwicklung

Die Entwicklung der Praxis der Konditionalität in den letzten zehn Jahren würde eine eingehendere Behandlung verdienen und kann hier nur partiell erläutert werden. Es ist jedoch zu betonen, dass sowohl die Weltbank als auch der Internationale Währungsfonds – bevorzugte Zielscheiben der Kritiker der Strukturanpassungsprogramme – selbst eine führende Rolle bei der Reflexion über die Reform der Konditionalität gespielt haben. Nach einer kritischen Evaluation der Konditionalität, wie sie bis in die 90er-Jahre praktiziert wurde (Bericht *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, New York, Oxford University Press, 1998), hat die Weltbank fünf Leitsätze zur Aushandlung von Konditionalitäten festgelegt: 1. Übernahme der vom Partnerland beschlossenen Massnahmen; 2. Harmonisierung des Politikdialogs zur Konditionalität um einen gemeinsamen Rahmen herum (wie die in allen Einsatzländern der Schweiz bestehenden *Performance Assessments Frameworks*, PAF); 3. Anpassung der Konditionalität an den spezifischen Kontext des Landes; 4. Begrenzung der die Auszahlungen auslösenden Faktoren auf eine beschränkte Anzahl prioritärer Massnahmen; 5. Transparenz der Konditionalitäten und Vorhersehbarkeit der mit den Leistungsprüfungen verbundenen Auszahlungen[a]. Diese Leitsätze werden von den meisten Geldgebern, einschliesslich der Schweiz, weitgehend anerkannt. Jedoch ist die Debatte über die Konditionalität damit noch nicht abgeschlossen. Es bestehen weiterhin Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Art der Konditionalität. Nach Ansicht einiger sollte man sich auf eine rein politische Konditionalität beschränken und jede Unbeständigkeit bei den Hilfsflüssen vermeiden, indem man die Auszahlungen von der Leistung abkoppelt. Dies ist aber nicht der Standpunkt des SECO, für das der Leistungsaspekt absolut zentral ist, sei es auch nur aus Gründen der Verantwortung gegenüber den Staatsbürgern in den Geberländern wie in den Empfängerländern. Eine andere Debatte betrifft das beste Mittel, diese Leistung zu messen. Die Europäische Kommission strebt an, die Leistung so weit wie möglich anhand der Millenniums-Entwicklungsziele zu evaluieren. Sie macht Ergebnisindikatoren (z.B. Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen) für einen Teil ihrer Auszahlungen zur Bedingung, was interessant ist, aber auch Anforderungen an die Zuverlässigkeit der Statistiksysteme der Partnerländer stellt. Dieser Ansatz bringt zudem Risiken mit sich hinsichtlich der Vorhersehbarkeit (Schwierigkeit, die Ziele im Voraus festzusetzen, ohne dabei Willkür walten zu lassen) und der Zuweisung (insbesondere, wenn die Ziele wegen exogener Schocks verfehlt werden). Ein weiterer Ansatz besteht darin, sich auf die wirtschafts- und sozialpolitischen Aktionen zu beschränken, die strikt der Verantwortung der Partnerregierung zuweisbar sind, da die Regierung letztendlich Vertragspartei eines Budgethilfeabkommens ist. Das SECO hat in massvoller Weise einen gemischten Ansatz gewählt, mit der Anwendung von Leistungstranchen, die auf messbaren Ergebnissen beruhen, aber auch direkt den öffentlichen Aktionen zuzuschreiben sind[b].

[a] Für Einzelheiten zur vorbereitenden Anwendung dieser Leitsätze siehe World Bank, *Good Practice Principles for the Application of Conditionality: A Progress Report*, Operations and Country Services, Washington DC, The World Bank, November 2006.

[b] Zu diesem Thema siehe verschiedene Beiträge in S. Koeberle, Z. Stavreski and J. Walliser (eds.), *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*, Washington DC, The World Bank, 2006.

Einen qualifizierten Politikdialog zu unterstützen, ist auch eine Organisationsfrage

In den Ländern, in denen die Schweiz tätig ist, wird der Politikdialog zuerst einmal ganz konkret in verschiedenen Arbeitsgruppen und Expertenkommissionen nach Themen oder Sektoren organisiert. Unter den Teilnehmern befinden sich Fachleute der öffentlichen Verwaltungen und der Entwicklungsagenturen, aber auch Vertreter der Zivilgesellschaft oder des Privatsektors. Die Arbeit der Gruppen oder Kommissionen wird anschliessend zusammengefasst und im Rahmen allgemeinerer jährlicher oder halbjährlicher Überprüfungen diskutiert, auf denen auch Querschnittsfragen wie beispielsweise gute Regierungsführung behandelt werden. Damit diese augenscheinlich komplexen Prozesse auf zuverlässigen Daten beruhen und sich auf die prioritären Fragen konzentrieren können, ist eine gute Organisation absolut unerlässlich. Das Partnerland führt den Prozess und wird gewöhnlich durch einen federführenden Geldgeber *(„lead donor")* unterstützt. Die Schweiz hatte das Privileg, diese Rolle in den letzten Jahren in mehreren Ländern auszuüben, und sie hat sich als ausgezeichnete Fazilitatorin des Politikdialogs erwiesen.

Der Schweizer Ansatz zur Unterstützung der Reformen der öffentlichen Finanzen

Das SECO stellt die Unterstützung der Reformen des öffentlichen Finanzmanagements (gemeinhin kurz „PFM" für *Public Financial Management* genannt) in den Mittelpunkt seines Programms makroökonomischer Unterstützung. Seine Tätigkeit in diesem Bereich erfolgt auf mehreren Ebenen.

Auf internationaler Ebene nimmt das SECO regelmässig am DAC-Forum zu PFM-Fragen *(Joint Venture on PFM)* teil. Vor allem ist es eine der Gründeragenturen der PEFA-Initiative *(Public Expenditure and Financial Accountability* – betreffend öffentliche Ausgaben und finanzielle Rechnungslegungspflicht) gewesen. Dank dieser Initiative konnte nicht nur ein Diagnoseinstrument für die öffentlichen Finanzen entwickelt werden, sondern auch ein Bezugsrahmen für den Politikdialog und die Bereitstellung technischer Hilfe im PFM-Bereich erarbeitet werden[2]. Dank ihrer Erfahrung auf konzeptueller Ebene mit diesem Instrument hat die Schweiz dessen Anwendung auch in einer Reihe von Schwerpunktländern gefördert, und zwar auch in jenen Ländern, in denen sie keine Budgethilfe leistet (Aserbaidschan, Kirgistan und Tadschikistan).

Auf der Ebene der Partnerländer misst das SECO den PFM-Reformen im Rahmen des die Budgethilfe begleitenden Politikdialogs ganz besondere Bedeutung bei. Die Auszahlungen sind somit häufig an genau festgelegte Leistungskriterien der Partnerländer bezüglich der Reformen der öffentlichen Finanzen (z.B. Durchführungsrate bei prioritären Ausgaben, Einsetzung von Informationssystemen im Hinblick auf Budgettransparenz, Stärkung der Budgetkontrollstrukturen) gebunden. Im Allgemeinen nehmen die Fachleute der Schweizer Kooperationsbüros Einsitz in die thematischen Gruppen, welche spezifische PFM-Themen verfolgen, und tragen dadurch zum entsprechenden Politikdialog bei.

[2] Für weitere Angaben zur PEFA-Initiative siehe <http://www.pefa.org>.

Zum anderen begleitet das SECO praktisch alle Schweizer Budgethilfen durch Programme zur Stärkung der Institutionen oder für technische Hilfe in verschiedenen Bereichen im Zusammenhang mit der Verwaltung der öffentlichen Finanzen:

- Budgetprogrammierung (Nicaragua, Tansania und Mosambik);
- Budgetdurchführung (Burkina Faso);
- Evaluation der öffentlichen Ausgaben (Nicaragua und Tansania);
- Transparenz und Informationszugang durch nichtstaatliche Strukturen (Burkina Faso);
- Verwaltung der Staatsschuld (alle Interventionsländer).

Auf der Ebene der Partnerländer erachtet das SECO zudem, dass die Reformen der Steuerpolitik und der Steuerbehörden integraler Bestandteil eines PFM-Programms sind. So werden von der Schweiz in Ergänzung zu ihrer Budgethilfe Programme für technische Hilfe im Bereich der Steuerverwaltungsreform, insbesondere in Mosambik unterstützt (siehe Fallbeispiel Mosambik S. 225).

Beitrag der Budgethilfe in der Pariser Erklärung

Neben dem direkten Nutzen, den man sich von der Budgethilfe erwartet, haben die dem DAC angehörenden Geldgeber die Programmhilfe auch als eine direkte Anwendung ihrer Verpflichtungen für eine wirksamere Entwicklungszusammenarbeit identifiziert, insofern als das Instrument praktisch alle zu diesem Zweck ermittelten Handlungsgrundsätze mit einschliesst: mehr *Ownership* durch die Partnerländer, bessere Anpassung der externen Einsätze an die lokal festgelegten Prioritäten, stärkere Harmonisierung der Praktiken der Geldgeber, grösseres Schwergewicht auf die Ergebnisse der Zusammenarbeit oder auch die gegenseitige Rechenschaftspflicht der Partnerländer und der Geldgeber in Bezug auf die Resultate der Entwicklungszusammenarbeit[3].

Die Schweiz hat das Instrument der Budgethilfe in seiner aktuellen Form Ende der 90er-Jahre in Mosambik einzusetzen begonnen. Doch bleibt seine Anwendung sehr selektiv: Die Budgethilfe betrifft sechs Partnerländer[4], mit jährlichen Auszahlungen von rund 40 Millionen Schweizer Franken, was weniger als 3 Prozent des Gesamtvolumens der bilateralen öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz entspricht[5]. Dieser Prozentsatz stagniert seit einigen Jahren. Andere DAC-Länder, wie Grossbritannien, Schweden oder die Niederlande, bringen höhere und zunehmende Volumen für Budgethilfe auf. Einige Länder, die das Instrument bis vor kurzem noch nicht angewandt hatten, wie Deutschland oder Japan, haben vor ein paar Jahren mit dem Einsatz der Budgethilfe begonnen.

[3] Diese Grundsätze wurden in der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe verankert, die im Mai 2005 von zahlreichen Geberländern, darunter die Schweiz, unterzeichnet wurde (siehe <http://www.oecd.org/dac>). Die Erklärung sieht insbesondere vor, dass nicht weniger als 66 % des Volumens an bilateraler Hilfe in Form von Programmhilfe geleistet werden sollte. Eine erste Bilanz der Umsetzung der Pariser Erklärung soll auf der internationalen Konferenz in Accra (Ghana) im Januar 2008 erstellt werden.

[4] Burkina Faso, Ghana, Mosambik, Nicaragua, Tansania und seit kürzerer Zeit Benin.

[5] 2006 hat die Schweiz 41 Millionen Schweizer Franken an Budgethilfe geleistet und ein Volumen an öffentlicher Entwicklungshilfe in Höhe von 2 Milliarden Franken (einschliesslich Schuldenerlasse) angegeben.

Schliesslich verzichtet eine Minderheit von DAC-Ländern, darunter vor allem die Vereinigten Staaten, derzeit noch auf das Instrument, auch wenn die Agentur USAID gewisse sektorielle Budgethilfeprogramme unterstützt. Trotz dem noch ziemlich bescheidenen Anteil an bilateraler öffentlicher Entwicklungshilfe, die in Form von allgemeiner Budgethilfe investiert wird, ist zu vermerken, dass die Budgethilfe in den Ländern, in denen sie von der Schweiz eingesetzt wird, einen bedeutenden Anteil des Volumens des Schweizer Programms (zwischen 30 % und 50 %) ausmacht. Ausserdem hat die OECD gute Praktiken betreffend die Budgethilfe im Rahmen der Umsetzung der Pariser Erklärung veröffentlicht[6].

Erste Zwischenbilanz

Eine noch schwer abzuschätzende endgültige Wirkung …

Einige Jahre nach Beginn der Umsetzung der Budgethilfe trat eine Gruppe von rund zwanzig Geberländern und multilateralen Institutionen, darunter die Schweiz, unter der Federführung des DAC zusammen, um eine unabhängige Evaluation des Instruments allgemeine Budgethilfe in Auftrag zu geben und zu messen, ob die Erwartungen in diese neue Form der Entwicklungszusammenarbeit erfüllt werden konnten. Diese aufgrund der Breite des Analysespektrums und der Anzahl beteiligter Akteure in ihrer Art einmalige Evaluation umfasste eine eingehende Studie der Umsetzungsmodalitäten der allgemeinen Budgethilfe in sieben Partnerländern bis zum Jahr 2004[7].

Angesichts der Komplexität der Aufgabe und der Vielzahl der zu untersuchenden Fragen legten die Evaluierer einen Analyserahmen auf mehreren Ebenen fest (siehe Schema 1), die im Folgenden nacheinander behandelt werden. Wenn man – unterhalb der Kausalitätskette – mit der Hauptfrage, das heisst mit der Wirkung auf Wachstum und Armutsminderung, beginnt, so ist zu erwähnen, dass diese Evaluation zur gleichen Schlussfolgerung wie viele Studien über die endgültige Wirkung der Entwicklungshilfe im Allgemeinen kommt. Die festgestellten Resultate betreffend beschleunigtes Wachstum oder Armutsminderung (Daten mit geringerer Häufigkeit und somit weniger verfügbar) sind – hauptsächlich wegen schwer zu vermeidender methodologischer Schwierigkeiten – nicht direkt der Budgethilfe zuzuschreiben. Die Unmöglichkeit, eine signifikante Korrelation zwischen Hilfsvolumen (u.a. Budgethilfe) und Wirtschaftswachstum abzuleiten, hat zu zahlreichen kritischen Argumentationen gegenüber der Entwicklungszusammenarbeit beigetragen[8]. Die übereilten Schlussfolgerungen sind manchmal

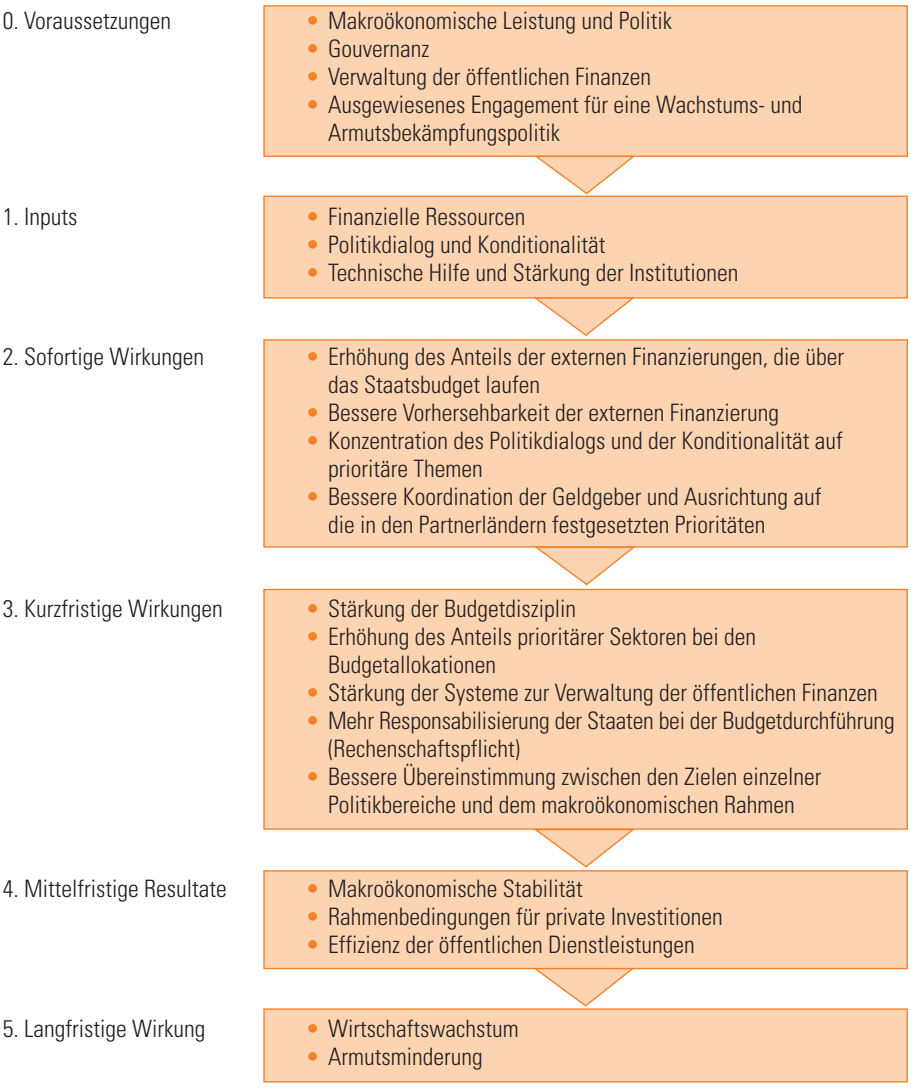
[6] Siehe OECD, *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery*, Vol. 2 : *Budget Support*, DAC Guidelines and Reference Series, Paris, OECD, 2006.

[7] Burkina Faso, Malawi, Mosambik, Nicaragua, Ruanda, Uganda und Vietnam. Der Synthesebericht der Evaluation *(Evaluation of General Budget Support : Synthesis Report)* und die von einem Expertenkonsortium unter der Leitung des International Development Department (IDD) der Universität Birmingham durchgeführten Vorbereitungsstudien sind verfügbar unter <http://www.oecd.org/document/51/0,3343,en_21571361_34047972_36556979_1_1_1_1,00.html>. Eine qualitative Bilanz der Budgethilfe wurde erstellt in S. Koeberle, Z. Stavreski and J. Walliser (eds.), *Budget Support as More Effective Aid ? Recent Experiences and Emerging Lessons*, op. cit.

[8] Siehe zum Beispiel nachstehendes Werk, aus dem einige Schlussfolgerungen kürzlich in der Schweizer Presse ein breites Echo fanden : W. Easterly, *The White Man's Burden*, New York, The Penguin Press, 2006.

bedauerlich, denn das Fehlen einer statistisch nachweisbaren Korrelation in einer Querschnittsstudie mit vielen Ländern und über lange Zeiträume bedeutet jedenfalls nicht, dass es eine negative Wirkung der Hilfe auf die wirtschaftliche Entwicklung gebe, und ebenso wenig, dass die Hilfe keine positive Wirkung in einem gegebenen Land habe, da diese Information wegen der Aggregationseffekte in Zeit und Raum verloren ging.

Schema 1: Analyserahmen zur Messung der Wirkungen allgemeiner Budgethilfe



Quelle: DAC Network on Development Evaluation, *Evaluation of General Budget Support*, <http://www.oecd.org/document/51/0,3343,en_21571361_34047972_36556979_1_1_1_1,00.html>.

Auch wenn man in den meisten in der Evaluation der Budgethilfe untersuchten Ländern eine Wachstumsbeschleunigung feststellt, lässt sich diese, empirisch gesehen, nur schwer der Hilfe zuschreiben[9]. In den Ländern, in denen die Schweiz Budgethilfe leistet, konnte man eine Steigerung des Wachstums feststellen, und in den Fällen, wo aktualisierte Armutsdaten vorlagen, einen – wenn auch noch mässigen – Rückgang der Armut beobachten. Dennoch wäre es voreilig, daraus ohne eingehendere Untersuchungen auf eine direkte Kausalwirkung zu schliessen. In Mosambik beispielsweise hat die Abteilung für Wirtschaftsanalysen des Wirtschaftsministeriums eine quantitative Studie durchgeführt, in der das starke Wachstum der letzten zehn Jahre im Einzelnen untersucht wurde, und hat auf eine positive Wirkung der Hilfe geschlossen[10].

Demzufolge muss man bei der weiteren Analyse gemäss dem Kausalitätsverlauf die Einzelfälle eines jeden Landes sowie Zwischenvariablen genauer untersuchen, anhand derer man berechtigterweise ableiten kann, dass die Hilfe, und insbesondere die Budgethilfe, einen Effekt auf Impaktvariablen wie Wachstum oder Armutsniveau haben kann.

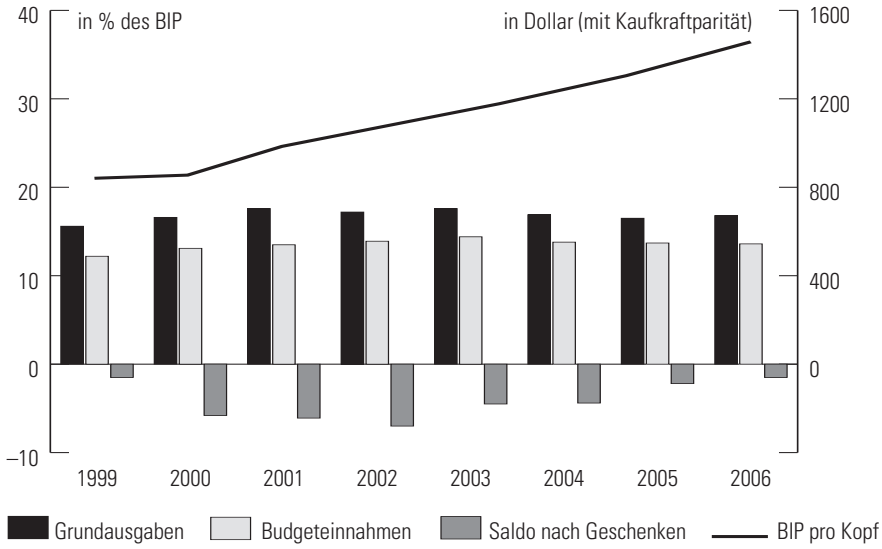
… die mit überzeugenden Zwischenergebnissen kontrastiert

Was die Wirkung auf die *makroökonomische und finanzielle Stabilität* – eine für Wachstum unerlässliche Rahmenbedingung – betrifft, so weist die Analyse nach, dass die Budgethilfe aufgrund der zentralen Bedeutung, die diese Frage im Politikdialog einnimmt, eine positive Rolle spielt. Das Ziel besteht nicht mehr nur darin, wie zur Zeit der Zahlungsbilanzhilfe, die Wirtschaft zu stabilisieren, sondern auch die Nachhaltigkeit dieser Stabilität trotz oft bedeutenden strukturellen und sozialen Herausforderungen zu sichern. Somit wird im Rahmen des durch den Budgethilfeprozess erleichterten Politikdialogs die Kohärenz zwischen den sektoriellen Prioritäten (z.B. Einstellung von Lehrkräften zur Steigerung der Einschulungsraten) und dem Erhalt des makroökonomischen Gleichgewichts (in diesem Fall eine kontrollierte Zunahme der Lohnsumme) ständig auf die Probe gestellt und diskutiert. Allgemein hat man in den Ländern, in denen die Schweiz mit Budgethilfe präsent ist, keine Fehlentwicklung in Bezug auf die öffentlichen Ausgaben oder den Haushaltssaldo festgestellt, wie im Fallbeispiel Mosambik ersichtlich (siehe Grafik 1).

[9] Siehe M. Clemens, S. Radelet und R. Bhavnani, *Counting Chickens When They Hatch: The Short-term Effect of Aid on Growth*, Working Paper No 44, Washington DC, Center for Global Development, 2004, unter <http://www.cgdev.org> erhältlich. Die Autoren wenden eine relativ komplexe ökonometrische Methodologie an, um die Wirkung verschiedener Hilfsmodalitäten auf das Wachstum zu untersuchen. Sie weisen nach, dass sich gewisse Formen der Hilfe (darunter Budgethilfe) kurzfristig positiv auf das Wachstum auswirken können, stellen aber auch fest, dass die Hilfsflüsse ab einem bestimmten Umfang zu rückläufigen Erträgen führen.

[10] C. Arndt, S. Jones und F. Tarp, *Aid and Development: The Mozambican Case*, Discussion Papers No 27E, National Directorate of Studies and Policy Analysis, Ministry of Development, Republic of Mozambique, Mai 2006, abrufbar unter <http://www.mpd.gov.mz/gest/English.htm> >publications.

Grafik 1: Mosambik – Entwicklung der Budgetaggregate, 1999–2006



Quelle : Von J.-L. Bernasconi anhand von IWF-Daten erstellte Grafik.
Legende: Die obige Grafik zeigt mehrere Entwicklungen im Zeitraum 1999–2006 auf, in dessen Verlauf sich der Anteil der Budgethilfe im Verhältnis zur gesamten Hilfe erhöhte:
1. Das BIP pro Kopf stieg im Realwert von 3% auf 4% pro Jahr.
2. Die öffentlichen Ausgaben, ohne extern finanzierte Projekte (schwarze Kolonnen), haben zugenommen, bleiben aber tragbar.
3. Die Mobilisierung der internen Einnahmen ist trotz der externen Beiträge nicht zurückgegangen, wenngleich sie noch unzureichend ist.
4. Dank der nicht rückzahlbaren Budgethilfe ist der Finanzierungsbedarf des Staates allmählich zurückgegangen.

Was die *Rahmenbedingungen für die Investitionsentwicklung* insbesondere des Privatsektors betrifft, so spielt die Budgethilfe im Grossen und Ganzen eine positive Rolle, da sie es gestattet, den Politikdialog auf eine begrenzte Anzahl prioritärer Reformen zu konzentrieren. Die ersten Resultate beweisen dies, da man in der jährlichen Erhebung der Weltbank über Hemmnisse bei der Geschäftsabwicklung der Unternehmen offenkundige Fortschritte in gewissen afrikanischen Ländern feststellt, wo die Budgethilfe in den letzten Jahren zunehmende Bedeutung erlangt hat (so befinden sich beispielsweise Ghana und Tansania unter den zehn Ländern, welche 2006 in diesem Bereich am meisten Fortschritte gemacht haben)[11].

Ein direkter messbarer Effekt der allgemeinen Budgethilfe ist der Einfluss, den die Hilfe auf die *Zusammensetzung der Budgetausgaben* und die Verwaltung der Finanzen in den Partnerstaaten ausüben kann. Der relative Anteil der prioritären Ausgaben in den Staatsbudgets hat sich in den Empfängerländern der Budgethilfe stetig erhöht. Somit hat die Allokationseffizienz (d.h. die Anpassung zwischen Budgetallokationen und prioritären Bereichen) der Entwicklungspolitik regelmässig zugenommen. Allerdings erfolgen die Budgetneuzuteilungen wegen der Trägheitsfaktoren, die sich erst nach und nach überwinden lassen, nur schrittweise. In Mosambik zum Beispiel sind die prioritären Ausgaben

[11] World Bank, *Doing Business in 2006*, Washington DC, The World Bank, 2006.

(Gesundheit, Bildung, Basisinfrastruktur, Gouvernanz und Justiz) zwischen 2000 und 2006 von 61 auf 70 Prozent des Budgets angestiegen. Die Budgets der betroffenen Länder sind oft sehr klein, und gewisse kurzfristig nur schwer kürzbare Ausgaben machen einen grossen Anteil der öffentlichen Gesamtausgaben aus. Jedoch wird die zuweilen von Kritikern der Budgethilfe vorgebrachte Auffassung, wonach diese Ressourcen den unproduktiven Ausgaben der Staaten zufliessen würden, von der Evaluation des International Development Department (IDD) und anderen Analysen widerlegt. So liegen beispielsweise in den sechs Ländern, in denen die Schweiz Budgethilfe einsetzt, die Militärausgaben im Durchschnitt bei 1,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), gegenüber Werten zwischen 2,5 und 3 Prozent beim Durchschnitt der einkommensschwachen Länder, bzw. bei 3 Prozent bei einigen Ländern mit mittlerem Einkommen oder OECD-Staaten. Zudem ist dieser Anteil in den betreffenden Einsatzländern seit dem Jahr 2000 um jährlich 3 Prozent zurückgegangen[12].

Die operationelle Effizienz bei der *Verwaltung der Haushaltsmittel* hat sich ebenfalls verbessert, da der Politikdialog wachsendes Augenmerk auf Effizienz, Transparenz und Integrität der Finanzverwaltung des Staates legt. Zwar könnte die erhöhte Anforderung der Geldgeber gegenüber den Partnerstaaten in dem Sinne, dass sie über die Durchführung ihres Budgets Bericht erstatten sollen, auch insofern Risiken bergen, als sie die Rechenschaftspflicht gegenüber den lokalen Institutionen und Beteiligten (z.B. den nationalen Parlamenten) ausschalten würde. Die Erfahrungen zeigen jedoch, dass sich die externe und interne Berichterstattung gegenseitig stärken können, beispielsweise wenn sich die Geldgeber auf die Prüfungen nationaler Rechnungsprüfungsinstitutionen, wie Rechnungshöfe oder öffentliche Revisionsstellen, stützen. Stärkung und Unabhängigkeit dieser Einrichtungen sind im Übrigen zumeist integraler Bestandteil des durch die Budgethilfe geförderten Politikdialogs. Die regelmässige Überprüfung des Finanzmanagements während des gesamten Budgetzyklus ist von ausschlaggebender Bedeutung, wenn die Budgethilfe den erwarteten Nutzen bringen soll (siehe Rahmentext 2). Die Reformen des öffentlichen Finanzmanagements müssen somit unbedingt im Mittelpunkt des Politikdialogs stehen und in den Programmen für den Ausbau der Institutionen und technische Hilfe besondere Aufmerksamkeit erhalten. Dies ist jedenfalls der Ansatz der Schweiz, wie vorgehend beschrieben.

Rahmentext 2: Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes zur Verwaltung der öffentlichen Finanzen: Fallbeispiel Benin

Mitte der 90er-Jahre trat Benin rasch als bevorzugter Kandidat für Programmhilfe auf. Die wirtschaftliche Leistung des Landes war allgemein gut, und die politische Gouvernanz beruhte auf demokratischen Grundlagen, die von den Geldgebern anerkannt wurden. So konzentrierten sich die Bemühungen der Regierung und der Geldgeber zu Recht auf die Verbesserung der Haushaltsführung, damit die Programmhilfe, wie sie insbesondere von der Weltbank vorgesehen war, die beste Wirkung erzielen konnte. Sie legten vor allem Nachdruck auf die Budgetplanung, was logisch erscheint, da zu jener Zeit die Armutsbekämpfungsstrategien (*Poverty Reduction Strategies*, PRS) und die Initiative zur Entschuldung hoch verschuldeter armer Länder (HIPC) aufkamen. Sowohl die Armutsbekämpfungsstrategien als auch die HIPC-Initiative legen den Schwerpunkt innovativ auf eine bessere Abstimmung zwischen staatlichen

[12] Berechnungen des SECO gemäss Daten des Internationalen Friedensforschungsinstituts Stockholm (SIPRI), verfügbar unter <http://www.sipri.org>.

Budgetallokationen und den Entwicklungszielen (vor allem den Millenniums-Entwicklungszielen, MDG). Der „Programmbudget"-Ansatz in Benin wurde auf diese Weise lanciert, indem die klassischen jährlichen Budgetarbitragen in mittelfristige Finanzierungsprogramme eingebettet werden – mit genauen Ergebnisindikatoren bezüglich der vom Staatsbudget in einem bestimmten Sektor bereitgestellten Mitteln. Beim Bildungswesen beispielsweise stellt man im Rahmen des „Primarschulprogramms" die „Inputs" (Klassenräume, Lehrerstellen, Berufsbildung, Schulmaterial usw.) den „erwarteten Ergebnissen" (z.B. Bruttoeinschulungsraten, Wiederholungsraten usw.) gegenüber, die ihrerseits nach Geschlecht desaggregiert werden. Dadurch werden die Verantwortlichen des betreffenden Ministeriums in die Lage versetzt, die Auswirkung einer Änderung der zugewiesenen Kredite einzuschätzen. Im Laufe der letzten zehn Jahre haben praktisch alle Ministerien Benins den Programmbudgetansatz eingeführt, womit das Land in der Subregion bei der Planung der öffentlichen Ausgaben als Vorreiter auftritt.

Leider konnten die Programmbudgets wegen Schwächen bei anderen Aspekten der Haushaltsführung ihre Rolle bis vor kurzem nur unvollkommen spielen. So erschwerte eine chronische Überbewertung der Einnahmen die Verwaltung der Budgetdurchführung und der flüssigen Mittel. Da die Kredite rationiert waren, entwickelten sich Praktiken dahingehend, dass die Ausgabenverpflichtungen gemäss im Prinzip ausserordentlichen Verfahren eingegangen wurden und die im Finanzgesetz vorgesehenen Budgetallokationen nach und nach ihren Sinn verloren. Dadurch liefen die Programmbudgets Gefahr, nur noch zu reinen Stilübungen zu werden. Glücklicherweise haben die seit 2006 in Benin amtierenden neuen Behörden das Problem erkannt und die notwendigen Korrekturmassnahmen ergriffen. Dieses Fallbeispiel zeigt jedoch, wie wichtig es ist, Stärken und Schwächen der Haushaltsführung in der gesamten „Produktionskette" zu erfassen.

Was die Wirkung der Budgethilfe auf die *prioritären öffentlichen Dienstleistungen* (vor allem im Gesundheits- und Bildungswesen) betrifft, so stellt man eine deutliche Zunahme ihres Umfangs fest. Hingegen ist der Effekt auf die Qualität dieser Dienste ambivalent. Dies lässt sich aus einer Sequenzierungslogik erklären. Die Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) haben in erster Linie zu einer Anstrengung bezüglich der quantitativen Verbesserung bestimmter Indikatoren (z.B. die Bruttoeinschulungsraten) geführt. Die Regierungsprogramme haben sich somit zuerst einmal auf die Mobilisierung von Ressourcen konzentriert, um dieses quantitative Wachstum (Einstellung von Lehrkräften, Bau von Schulräumen) zu begleiten. Hingegen können diese Bemühungen nur tragbar sein, wenn sie rasch mit Massnahmen einhergehen, die gewährleisten, dass die Qualität der Dienstleistungen ihrem Expansionsrhythmus folgt (um das Beispiel der Bildung wieder aufzugreifen, kann man hier an die Ausbildung von Lehrkräften oder die Einrichtung von genügend Stellen im Postprimarschulsystem denken).

Schliesslich konnte auch die *Beziehung zwischen allgemeiner Budgethilfe und Projekthilfe* im Rahmen der Evaluation neu untersucht werden. Man hat diese beiden Modalitäten zu rasch als sich substituierend darstellen wollen, wohingegen sie sich ergänzen sollten. Die unbestreitbare Verbesserung der Koordination unter den Geldgebern, die sich als Folge der Budgethilfe ergab, hatte ihrerseits positive Auswirkungen auf die Art und Weise, wie die traditionellere Entwicklungszusammenarbeit in Form von Projekten verwaltet wird. Die Geldgeber behalten den grössten Teil ihres Interventionsportfolios in Form von getrennten Projekten bei, unabhängig davon, ob sie Budgethilfe leisten oder nicht. Dennoch ergibt sich allmählich ein Bewusstsein für die mit den parallelen Managementstrukturen verbundene Ineffizienz, vor allem in Ländern, deren Kapazitäten noch sehr beschränkt sind. Auch sind sich die Geldgeber der Bedeutung einer Integration der Eingriffe in die Staatsbudgets in Bezug auf die Transparenz und

Glaubwürdigkeit ihrer Aktion bewusst geworden, selbst wenn diese Ressourcen genau festgelegten Projekten zugewiesen werden. Über diese Harmonisierungsfragen hinaus werden die potenziellen Synergien zwischen Projekten und Budgethilfe aber weiterhin zu wenig erkundet. Die Projekthilfe ist zweifellos die am besten geeignete Modalität, um innovative Ansätze in kleinem Massstab auszuprobieren. Die Projekthilfe bietet sich im Allgemeinen auch als Lösung an, wenn die Partner Akteure des Privatsektors oder der Zivilgesellschaft sind. Bewähren sich diese Neuerungen und verdienen, in breiterem Umfang eingesetzt zu werden, so ist die Budgethilfe hingegen ein idealer „Resonanzkörper", um die vor Ort gemachten positiven Erfahrungen zu verbreiten und ihre Anwendung in grösserem Massstab zu fördern. Dies ist jedenfalls der Ansatz der Schweiz. Als Beispiel lässt sich diese Art von Synergie im Gesundheitsbereich in Tansania anführen. Auf Projektebene hat die Schweiz innovative Erfahrungen betreffend die Herstellung und Verteilung von imprägnierten Moskitonetzen unterstützt. Um der Aktion Bestand zu verleihen, war es unerlässlich, dass die Gesundheitspolitik diesen Ansatz durch die Sensibilisierung der potenziellen Benutzer in den Gesundheitszentren, durch eine Tarifpolitik für die Moskitonetze usw. fördert. Zu diesem Zweck leistete die Schweiz sektorielle Budgethilfe, worauf ihr die Federführung im Rahmen der thematischen Kommission über Gesundheitspolitik übertragen wurde. Schliesslich kann der Ansatz nur vielfältig auf nationaler Ebene eingesetzt werden, wenn die Budgetallokationen zum Gesundheitssystem aufgestockt werden und sich die öffentlichen Finanzmanagementsysteme verbessern. In diesem Stadium kommt die allgemeine Budgethilfe zum Tragen. Das Ergebnis ist überzeugend: Die Kindersterblichkeit ist in Tansania zurückgegangen, was viele Experten einer besseren Umsetzung der Gesundheitspolitik, insbesondere im Kampf gegen Malaria, zuschreiben.

Bestehende Herausforderungen: Bewältigung der Risiken und Ausschöpfung des Entwicklungspotentials

Die unter der Schirmherrschaft des DAC durchgeführte Evaluation hat bestätigt, dass die Budgethilfe ein Instrument mit Risiken ist. Im Gegensatz zum „Black Box"-Image, das man zuweilen mit Budgethilfe verbindet, sind diese Risiken aber weder vage noch unüberwindbar. Sie lassen sich im Voraus klar identifizieren, und man kann Abfederungsstrategien einführen, um ihre möglichen Auswirkungen zu beschränken.

Wenn man an Mittel denkt, die Entwicklungsländern nicht zweckbestimmt zur Verfügung gestellt werden, um anschliessend gemäss nationalen Verfahren verwendet zu werden, so kommt einem als Erstes sofort das *Korruptionsrisiko* in den Sinn. Der vom IDD im Rahmen der OECD durchgeführte Evaluation kommt das grosse Verdienst zu, einen Beitrag zur Entmystifizierung dieser Frage geleistet zu haben. Zuerst einmal hat sich herausgestellt, dass Budgethilfe nicht anfälliger für Korruptionsrisiken ist als Projekthilfe, vor allem, wenn es sich bei Letzterer um grosse Infrastrukturprojekte handelt. Zum anderen lassen sich die Komponenten des sogenannten „treuhänderischen" Risikos gut identifizieren und Massnahmen ergreifen, um das Risiko zu beschränken, indem man seine wichtigsten Dimensionen in den Politikdialog und die Konditionalitäten der Budgethilfe einbringt.

Budgethilfe wird oft als ein Instrument wahrgenommen, das besonders anfällig für Risiken schlechter wirtschaftlicher und politischer Gouvernanz ist, da die „Verfolgbarkeit" der Mittel a priori weniger einfach als bei der Finanzierung getrennter Projekte ist. Tatsächlich beziehen sich die mit der Budgethilfe verbundenen Risiken schlechter wirtschaftlicher Gouvernanz aber auf alle Budgetmittel (Steuereinnahmen usw.). Somit beruhen diese sogenannten *„treuhänderischen" Risiken* auf den Schwächen der öffentlichen Finanzverwaltungssysteme. Die Einschätzung der treuhänderischen Risiken, denen die gesamten Budgetmittel ausgesetzt sind, rechtfertigt sich umso mehr, als die potenziellen „Geschädigten" nicht nur die Steuerzahler der Geberländer, sondern vor allem die Staatsbürger in den Partnerländern sind. Das mit der Budgethilfe verbundene treuhänderische Risiko umfasst vier Dimensionen:

1. *Transferrisiko:* Dieses Risiko ist mit dem eigentlichen Mitteltransfer der Budgethilfe verbunden. Es beschreibt die Möglichkeit, dass die Mittel veruntreut werden, bevor sie die Staatskasse des Partnerlandes erreichen. Von den Geldgebern werden externe Rechnungsprüfungen zur Kontrolle des Risikos vorgenommen, das allerdings in den Einsatzländern des SECO noch nie eingetreten ist.

2. *Risiko nicht geplanter Durchführung:* Dieses Risiko bezeichnet die Möglichkeit, dass das Budget nicht entsprechend dem vom Parlament verabschiedeten Budgetvorgaben umgesetzt wird.

3. *Risiko der Nichtregistrierung:* Dieses Risiko schliesst eine unangemessene Verbuchung der Finanzflüsse ein oder die Tatsache, dass die Überprüfungen (interne Kontrollen, externe Revisionen) inexistent sind, bzw. nicht den notwendigen qualitativen oder terminlichen Anforderungen entsprechen.

4. *Risiko suboptimaler Nutzung der Mittel („value for money"):* Dieser Begriff umfasst das Konzept *„value for money",* wonach die Mittel gemäss den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit (kostengünstigster Einkauf), der Effizienz (effektiv erbrachte öffentliche Dienstleistungen) und der Wirksamkeit (gemessen an den Entwicklungszielen) eingesetzt werden müssen.

Beurteilung und Begrenzung des Risikos erfolgen anhand von drei Arten von Instrumenten: 1. vorherige Diagnose, 2. gleichzeitige Kontrolle, 3. nachträgliche Rechnungsprüfung und Evaluation. Die vorherige Diagnose ist im Zusammenhang mit der Budgethilfe des SECO besonders wichtig. Das SECO prüft die Vorbedingungen sorgfältig und zieht Budgethilfe nur in Fällen in Betracht, wo das treuhänderische Risiko akzeptabel ist, wo die Behörden des Partnerlandes ein glaubwürdiges Programm zur Stärkung der öffentlichen Finanzen haben, das mit den multilateralen Finanzinstitutionen vereinbart wurde, und wo das treuhänderische Risiko regelmässig beurteilt wird und die Fortschritte zu seiner Begrenzung feststellbar sind.

Zu diesem Zweck werden von den Geldgebern, gewöhnlich in Absprache mit den Behörden, externe unabhängige Diagnosen in Auftrag gegeben und auch unabhängig durchgeführt. Sie folgen der mit der Unterstützung der Schweiz entwickelten PEFA-Methodologie *(Public Expenditure and Financial Accountability)* und ermöglichen es, das Risiko beim Einstieg sowie den Fortschritt der Massnahmen zur Stärkung der öffentlichen Finanzen zu messen. In den Ländern, in denen das SECO präsent ist, umfassen die nationalen Systeme zur Verwaltung und Kontrolle der öffentlichen Finanzen ausserdem simultane Ausgabenkontrollen, die das

Risiko begrenzen. Es liegt auf der Hand, dass sich in der Qualität der nationalen Kontrollsysteme auch die Schwächen der in den meisten Partnerländern bestehenden Verwaltungskapazitäten widerspiegeln. Diese Kapazitäten werden indessen regelmässig evaluiert, und das effektive Funktionieren der Kontrollorgane steht im Zentrum des politischen Dialogs zwischen Geldgebern und Behörden.

Andererseits wäre es aber unrealistisch, von der Budgethilfe zu erwarten, dass sie zur Lösung aller Korruptionsfragen beitragen könne. Die übrigen Dimensionen der Korruption (Schmiergelder, „Kleinkorruption", Bestechungsgelder, schwarze Kassen, unerlaubte Beeinflussung usw.) sind zwar für die Entwicklung der Länder, in denen sie auftreten, sehr schädlich, stellen jedoch für die Budgethilfe kein direkteres Risiko als für andere Formen der Zusammenarbeit dar. Der mit der Budgethilfe einhergehende Politikdialog kann dagegen die Gelegenheit bieten, eine transparente Debatte über die weiteren Dimensionen der Korruption zu fördern. So wurden beispielsweise in Nicaragua oder in Burkina Faso institutionelle Reformen (wie jene des Justizsystems oder des öffentlichen Dienstes) als Konditionalitäten für die Budgethilfe festgesetzt. Die tatsächlichen Auswirkungen solcher Massnahmen auf das Korruptionsniveau sollen regelmässig beobachtet werden, und die Budgethilfe sollte nicht als Allheilmittel gegen Bestechung angesehen werden. Hingegen trägt die Budgethilfe durch den direkten Einfluss, den sie auf die Verwaltung der öffentlichen Finanzen hat, zur Verbesserung des Antikorruptionsklimas bei.

Eine zweite Art von Risiko betrifft *makroökonomische Anfälligkeiten.* Zum einen könnte ein massiver Zufluss an externer Finanzierung in Form von Hilfe im Allgemeinen (einschliesslich Budgethilfe) eine reale Aufwertung der lokalen Währung auslösen und damit einen Wettbewerbsverlust infolge der plötzlichen Erhöhung der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen aus geschützten Sektoren (oder nach nicht austauschbaren Produkten) zur Folge haben. Diese Erscheinung wurde indessen für Länder, die bedeutende Hilfsflüsse erhielten, bislang noch nicht empirisch nachgewiesen. Das Risiko kann aber trotzdem nicht ausgeschlossen werden, und es verstärkt die Bedeutung, die dem makroökonomischen Management im Rahmen des Politikdialogs beizumessen ist. Ein damit verbundenes Risiko ist das der Ausschaltung der Privatinvestitionen. Um den mit der sogenannten „holländischen Krankheit" *(„Dutch Disease")*[13] verbundenen Wettbewerbsverlust zu vermeiden, können sich die Währungsbehörden eines Landes veranlasst sehen, die Auswirkungen durch eine äusserst restriktive Währungspolitik zu „sterilisieren", was eine Anhebung der Zinssätze nach sich ziehen und dadurch die Kredite an die Privatwirtschaft abschrecken würde. So konnte man zum Beispiel in Mosambik feststellen, dass die Nationalbank tatsächlich die kurzfristigen Hilfsflüsse „sterilisierte" und dadurch auf das Niveau der Zinssätze einwirkte, die weiterhin hoch sind. Es ist jedoch nicht

[13] Einige Autoren sprechen von *„Dutch Disease"* im Zusammenhang mit der Hilfe insofern, als die makroökonomischen Effekte des Mittelzuflusses mit den Auswirkungen der Entdeckung und Bewirtschaftung einer natürlichen Ressource vergleichbar sind. (Hierzu sei vermerkt, dass der Ausdruck *„Dutch Disease",* der in den 60er-Jahren aufkam, als sich der Wohlstand der Niederlande infolge der Entdeckung grosser Erdgasreserven zu Land und in der Nordsee vermehrte, im weiteren Sinne die schädlichen Folgen bezeichnet, die sich aus einer starken Erhöhung der Einnahmen eines Landes ergeben.) Siehe dazu beispielsweise A. Prati und T. Tressel, *Aid Volatility and Dutch Disease: Is There a Role for Macroeconomic Policies ?*, IMF Working Paper doc. 06/145, Washington DC, International Monetary Fund, 2006.

richtig, diese Entwicklung allein der Hilfe zuzuschreiben, da das Land einer Reihe exogener inflationistischer Schocks (Energiepreis, Dürre) unterworfen wurde, die eine eher vorsichtige Währungspolitik erforderten.

Ein anderes Problem betreffend das makroökonomische Management ist die Möglichkeit des Bestehens eines subjektiven Risikos *(Moral Hazard),* das sich durch die Bereitstellung externer Ressourcen für das Budget im Verhältnis zur *Mobilisierung interner Ressourcen durch das nationale Steuersystem* ergeben könnte. Auch in diesem Fall konnte das Risiko bislang nicht nachgewiesen werden, wenngleich die Steuersätze in den betroffenen Ländern nur sehr langsam ansteigen (siehe oben Grafik 1). Das SECO setzt sich in allen Ländern, in denen es interveniert, dafür ein, dass die Frage der Steuerleistung voll in den Politikdialog integriert wird und der Bedarf an technischer Hilfe gedeckt wird (siehe Blickpunkt zum Fallbeispiel Mosambik S. 225).

Eine vierte Frage, die häufig im Zusammenhang mit den Wirkungen der Budgethilfe diskutiert wird, bezieht sich auf die *Dezentralisierung*. Viele staatliche und nichtstaatliche Geldgeber haben die Dezentralisierung aufgrund des Subsidiaritätsprinzips ins Zentrum ihrer Strategie der Entwicklungszusammenarbeit gestellt. Dies ist auch in den meisten Schwerpunktländern der Schweiz der Fall, in denen gemeinsame Programme der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und des SECO durchgeführt werden. Die Budgethilfe könnte sich dann insofern als problematisch erweisen, als ihre Wirkung die Zentralisierungsstrukturen zulasten der effektiven Dezentralisierung oder Dekonzentrierung der öffentlichen Dienste stärken würde. Dieses Risiko darf nicht ausser Acht gelassen werden, doch man kann die Budgethilfe auch hier als Chance begreifen, wenn man berücksichtigt, dass die Budgethilfe einen eher einzigartigen Rahmen bietet, in dem Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung der Dezentralisierung direkt mit den Behörden der Partnerländer auf höchster Ebene angegangen werden können. So muss festgestellt werden, dass sich die von den Geldgebern geförderte Dezentralisierung in vielen Fällen vornehmlich auf politische Fragen (Förderung der lokalen Demokratie) oder auf administrative Fragen konzentriert hat. Diese Dimensionen stehen natürlich im Mittelpunkt jedes Dezentralisierungsprozesses. Wenn sie aber nicht mit einer gründlichen Reflexion über die Dezentralisierung der Haushaltsführungsprozesse einhergehen oder wenn keine solche Reflexion vorausgeht, werden die Reformen unwirksam, ja sogar kontraproduktiv sein. Durch den Schwerpunkt, der auf die Frage der Reform des öffentlichen Finanzwesens gelegt wird, kann die Budgethilfe dazu beitragen, diesen wichtigen Aspekt abzudecken. So wurden die Fragen der Verteilung der Besteuerung oder des Kompetenzentransfers in mehreren Fällen in den Politikdialog im Zusammenhang mit der Budgethilfe eingebracht.

Die Budgethilfe ist auch nicht gegen Kritik gefeit, die den Programmen der Entwicklungszusammenarbeit allgemein in Bezug auf *Schwächen bei der Rechenschaftspflicht und den Anreizmechanismen* entgegengebracht wird, denen die Akteure unterworfen sind[14]. Dieses Risiko bezieht sich auf das bekannte mikro-

[14] Siehe W. Easterly (op. cit.), der die institutionalistischen Ansätze beispielsweise von Martens et al. (2002) oder von Svensson (2006) auf seine Art neu interpretiert: B. Martens, U. Mummert, P. Murrell und P. Seabright, *The Institutional Economics of Foreign Aid*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002. J. Svensson, „Absorption Capacity and Disbursement Constraints", in *Financing Development: What Are the Challenges in Expanding Aid Flows?*, Proceedings of the 3rd AFD-EUDN Conference, Paris, Agence française de développement, 2006.

ökonomische Problem der sogenannten *„principal-agent relationship“*, bei der die Beziehung zwischen einem Auftraggeber *(principal)* und dem Auftragnehmer *(agent)* eine Asymmetrie bei der zur Verfügung stehenden Information aufweist, was es dem Auftragnehmer ermöglicht, seinen Teil des Vertrags nur unvollkommen zu erfüllen, ohne sich deswegen Strafmassnahmen auszusetzen. Dieses Problem ist theoretisch besonders akut bei Projekten der Entwicklungszusammenarbeit, wegen der Entfernung und der Anzahl der Mittelspersonen, die zwischen dem Auftraggeber (Steuerzahler des Geldgeberlandes) und den Endempfängern stehen. Das Risiko wird noch durch Probleme gemeinschaftlicher Aktion verstärkt, bei der zahlreiche Entwicklungsbeauftragte in unkoordinierter Weise agieren. Verstärkte Mechanismen bezüglich der Betreuung, der Evaluation und der Pflicht zur Berichterstattung über die Ergebnisse müssen eingesetzt werden, um die Anreize, die als Motivation für die Tätigkeit der an den Projekten oder Programmen beteiligten Beauftragten dienen, besser auszurichten. Die Budgethilfe setzt ferner Koordinationsmechanismen zwischen Geldgebern voraus, die darauf abzielen, die der gemeinschaftlichen Aktion innewohnende Ineffizienz zu reduzieren.

Ein letztes, sehr bedeutendes Risiko betrifft den politischen Dialogprozess als solchen, der als Meinungsaustausch zwischen Empfängerregierungen und Geldgebern aufgefasst werden könnte, wobei die lokalen demokratischen Institutionen (Parlamente), die kommunalen Körperschaften wie auch Vertreter der Zivilgesellschaft oder des Privatsektors ausgeschlossen werden. Die *Partizipation der zivilgesellschaftlichen Akteure* stellt eine doppelte Herausforderung dar: Zum einen geht es darum, den Zugang zur Information über den Staatshaushalt und die makroökonomischen Politiken zu fördern, zum anderen, die Kapazitäten der Verbände zu stärken, damit sie diese Information verarbeiten und für ihre Stellungnahmen nutzen können. Die Schweiz engagiert sich ganz konkret in allen Ländern, in denen sie Budgethilfe einsetzt, um die Beteiligung der nichtstaatlichen Akteure am Politikdialog zu fördern. Diese Akteure sind letztendlich am besten in der Lage, die Wirksamkeit der staatlichen Tätigkeit in ihrem Land und somit auch die Auswirkungen der Budgethilfe zu beurteilen.

Rolle und Vorteile für die Schweiz

Trotz der Schwierigkeit, bezüglich der Budgethilfe ein endgültiges Fazit zu ziehen, bestätigte die insgesamt positive Schlussfolgerung der unter der Ägide des DAC durchgeführten Evaluation betreffend die Zwischenergebnisse sowie die Felderfahrungen der Schweiz in den Ländern, in denen sie Budgethilfe leistet, dass sich diese Art von Entwicklungszusammenarbeit in genau festgelegten Kontexten, bei denen gewisse Vorbedingungen erfüllt sind, als wesentlich erweist. Andererseits steht fest, dass auch wenn sich das Instrument der Budgethilfe bewährt hat, seine Bedeutung im Rahmen der schweizerischen bilateralen Hilfe ständig neu überprüft werden muss. Zum einen geht es darum, einzuschätzen, welchen Mehrwert ein Geldgeber mit zuweilen relativ bescheidenen Finanzvolumen zum Prozess beitragen kann. Diesbezüglich hat die Schweiz vor kurzem den Vorsitz der Gebergruppen in vier der sechs Länder übernommen, in denen Budgethilfe eingesetzt wird[15]. Die Schweiz spielt

[15] Siehe Burkina Faso, Mosambik, Nicaragua und Tansania.

ausserdem eine Führungsrolle bei wichtigen thematischen oder sektoriellen Fachgruppen, in denen Fragen entwicklungspolitischer Prioritäten diskutiert werden. Diese Erfahrung hat bewiesen, dass eine starke Präsenz vor Ort durch die Kooperationsbüros eine von den lokalen Partnern wie auch von den übrigen Geldgebern anerkannte Glaubwürdigkeit gewährleistet. Zum anderen steigert wegen der oben erwähnten Komplementaritäten und Synergien zwischen Budgethilfe und Projekthilfe die Beteiligung der Schweiz an diesen Prozessen die Effizienz des gesamten Portfolios an Programmen bilateraler Zusammenarbeit. Die Budgethilfe ist damit zu einem zentralen Pfeiler der Entwicklungszusammenarbeit in den Ländern geworden, in denen sie zum Einsatz kommt. Die Herausforderung liegt nun darin, die Effizienz der Budgethilfe noch zu verbessern, um eine Umkehrung des zu Beginn des Artikels erwähnten „Mikro-Makro-Paradox" zu verhindern, das heisst eine Situation, in der die Länder auf aggregierter Ebene gute Leistungen aufweisen würden, wogegen diese Leistungen im Feld keinen tangiblen Niederschlag finden würden. Die Schweiz kann und soll diese Herausforderung nicht allein annehmen, sie kann aber dank ihrer starken Präsenz und ihrer Felderfahrung weiterhin in erheblichem Masse zu besseren Resultaten beitragen.

Ausgewählte Bibliografie

Clemens M., S. Radelet and R. Bhavnani, *Counting Chickens When They Hatch : The Short-term Effect of Aid on Growth*, Working Paper No 44, Washington DC, Center for Global Development, 2004, unter <http://www.cgdev.org> erhältlich.

Easterly W., *The White Man's Burden,* New York, The Penguin Press, 2006.

International Development Department (IDD) and Associates, *Evaluation of General Budget Support : Synthesis Report*, Birmingham, University of Birmingham, Mai 2006.

Koeberle, S., Z. Stavreski and J. Walliser (eds.), *Budget Support as More Effective Aid ? Recent Experiences and Emerging Lessons*, Washington DC, The World Bank, 2006.

Martens B., U. Mummert, P. Murrell and P. Seabright, *The Institutional Economics of Foreign Aid*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

OECD, *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery*, Vol. 2 : *Budget Support*, DAC Guidelines and Reference Series, Paris, OECD, 2006.

Prati A. and T. Tressel, *Aid Volatility and Dutch Disease : Is There a Role for Macroeconomic Policies ?*, IMF Working Paper, Doc. 06/145, Washington DC, International Monetary Fund, 2006.

Svensson J., „Absorption Capacity and Disbursement Constraints", in *Financing Development : What Are the Challenges in Expanding Aid Flows ?*, Proceedings of the 3rd AFD-EUDN Conference, Paris, Agence française de développement, 2006.

World Bank, *Good Practice Principles for the Application of Conditionality : A Progress Report,* Operations and Country Services, Washington DC, The World Bank, November 2006.