

Public Finance Reform



Newsletter Öffentliche Finanzen und Verwaltungsreform

Feature: Eigene staatliche Einnahmen

Ausgabe 01 / 2005

Liebe Leserin, lieber Leser,

Ich freue mich, Ihnen heute den Newsletter Public Finance Reform der Arbeitsgruppe Öffentliche Finanzen vorstellen zu können, der mit Unterstützung des Sektorvorhabens „Öffentliche Finanzen und Verwaltungsreform“ erstellt worden ist. Die Rolle des Staates und damit verbundene Reformen des öffentlichen Sektors haben in den vergangenen Entwicklungsdekaden immer wieder im Fokus der developmentpolitischen Diskussion gestanden. In der derzeitigen Debatte um Wirkungen der developmentpolitik sind diese Fragen aktueller denn je: es geht nicht nur darum, was der Staat leistet, sondern auch darum, wie die staatlichen Leistungen erbracht werden und wie die staatliche Tätigkeit eine möglichst hohe Wirksamkeit zur Armutsbekämpfung erzielt. Nicht zuletzt der Bericht des Millennium Projektes der Vereinten Nationen („Investing in Development“) unterstreicht die Bedeutung der Staatsfinanzen und einer leistungsfähigen öffentlichen Verwaltung für die Erreichung der Entwicklungsziele.

Der Newsletter Public Finance Reform wird sich mit diesen Fragen auseinandersetzen und viermal pro Jahr erscheinen. Jede Ausgabe wird einen thematischen Schwerpunkt, ein sogenanntes Feature, behandeln. Für die erste Ausgabe haben wir das Thema „**Eigene staatliche Einnahmen und Good Governance – Ein Zukunftsthema der Entwicklungszusammenarbeit?**“ gewählt. Dabei werden Rolle und Bedeutung *eigener* staatlicher Einnahmen, d.h. im wesentlichen von Steuern und Zöllen – in Entwicklungsländern näher betrachtet. Zudem erwarten Sie in dieser Ausgabe interessante Artikel über aktuelle EZ Initiativen und Vorhaben.

Gemeinsam mit Ihnen wollen wir die Konzeption des Newsletter weiterentwickeln und Public Finance Reform zu einer wichtigen, interessanten und lebhaften Informationsquelle für uns alle werden lassen. Daher sind Ihre Anregungen und Kommentare, vor allem jedoch Ihre Beiträge hochwillkommen. Lassen Sie die anderen Leserinnen und Leser an Ihren Erfahrungen und Ihrer Arbeit teilhaben. Das Feature der nächsten Ausgabe wird voraussichtlich „Rechnungshöfe als Hebel für Good Governance“ bearbeiten. Ihre Beiträge für die Ausgabe 2 können Sie bis zum 15. Oktober 2005 an public-finance@gtz.de senden. Ich wünsche Ihnen bei der Lektüre viel Freude, bin auf Ihre Reaktion gespannt und verbleibe

mit besten Grüßen

Dr. Matthias Witt

(Seniorfachplaner und Leiter des Sektorvorhabens „Öffentliche Finanzen und Verwaltungsreform“)

■ Impressum

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5

65760 Eschborn

v.i.S.d.P.: Dr. Matthias Witt

Internet: www.gtz.de/public-finance



Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

im Auftrag des:



Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Kontakt:

Claudia Krupp, Tel.: +49 (0) 6196 / 79 – 1655

public-finance@gtz.de

An- / Abmelden:

Falls Sie sich für diesen Newsletter an- oder abmelden möchten, schicken Sie bitte eine kurze Nachricht an public-finance@gtz.de.

■ Inhaltsverzeichnis

■ Impressum.....	1
■ Feature: Eigene staatliche Einnahmen und Good Governance – Ein Zukunftsthema der Entwicklungszusammenarbeit?	2
■ Neues aus den Ländern	3
Unterstützung im Kontext des Public Financial Management Reform Program	3
Reform des öffentlichen Finanzwesens in Sambia	4
„Wie Mondlicht im Dunkeln“ – Ein Erfolgsbericht aus der Mongolei	4
Parlament und externe Finanzkontrolle in Montenegro..	5
■ Fachthemen.....	5
Interview mit Dr. Christoph Habammer	5
„Bekanntnisse eines Economic Hit Man“ (von John Perkins).....	6
Kurzinfo.....	6
CABRI – Ein Netzwerk mit Zukunft	6
Gute Regierungsführung und Öffentliche Finanzen - Regionales Austauschforum der maghrebinischen Rechnungshöfe.....	6
■ Veröffentlichungen und Links	7
Capacity Development in Public Financial Management (PFM).....	7
Korruptionsprävention im Bereich Öffentliche Finanzen	7
■ Termine / Veranstaltungen.....	8
Facharbeitskreis Öffentliche Finanzen, 26. – 27. September 2005, Hofheim (Taunus).....	8
Tagung der Regierungsberaterinnen und -berater der GTZ, 14.-16.12.2005, GTZ-Haus, Berlin.....	8
■ Personalien.....	8
■ Vorschau nächste Ausgabe.....	8

■ Feature: Eigene staatliche Einnahmen und Good Governance – Ein Zukunftsthema der Entwicklungszusammenarbeit?

David Nguyen-Thanh, Isolde Bielek

Entwicklung braucht Finanzierung

Dieser Aussage haben sich auch die G8-Staaten Anfang Juli verschrieben, als sie den ärmsten Entwicklungsländern Afrikas in ihrem Communiqué von Gleneagles eine Steigerung der offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) um 50 Mrd. US-Dollar zugesagt haben. Damit wurde die weltweite Aufmerksamkeit in diesem Jahr – nach dem Sachs-Report und dem Report der Commission for Africa (CfA) – zum wiederholten Male auf die Belange Afrikas gelenkt und an die Verantwortung des Westens appelliert, die Entwicklungsländer finanziell zu unterstützen. Durch die medienwirksamen Live8-Auftritte im Vorfeld des G8-Gipfels hätte man – oberflächlich betrachtet – beinahe den Eindruck gewinnen können, eine neue Ära der Nord-Süd Partnerschaft sei angebrochen. Die Aussage *Entwicklung braucht Finanzierung* geht also offenbar nicht nur auf empirische Beobachtung zurück, sondern steht in der öffentlichen Wahrnehmung auch für die moralische Verpflichtung des Westens, die Entwicklungsstrategien in den unterentwickelten Teilen dieser Welt zu finanzieren.



Mobile Steuerverwaltung Kenia

Es ist allerdings erstaunlich, dass in der öffentlichen Diskussion der vergangenen Monate zum Thema Entwicklungsfinanzierung die Rolle *eigener* staatlicher Einnahmen in den Entwicklungsländern praktisch keine Rolle gespielt hat. Die Monterrey-Konferenz im Jahre 2002 hat das Thema Eigenverantwortung der Entwicklungsländer bei Finanzierungsfragen zwar kurzzeitig in den Mittelpunkt gerückt. Doch die Tatsache, dass viele der Empfängerländer ihr eigenes Einnahmepotential nicht ausschöpfen, um damit verantwortungsvoll Entwicklungsstrategien zu finanzieren, wird nach wie vor kaum beachtet. Am stärksten – wenn auch indirekt – kommt das Thema in vereinzelt Stellungnahmen an die Oberfläche, wenn Kritiker wie James Shikwati (kenianischer Wirtschaftsexperte) die schädlichen Folgen der westlichen Entwicklungspolitik beklagen und ein Umdenken einfordern.¹

¹ Der Argumentation vieler Kritiker zufolge beruht ein selbsttragender Wirtschaftsaufschwung vor allem auf verstärktem Handel, auf der Entstehung lokaler Märkte und einer eigenverantwortlichen und entwicklungsorientierten Regierungsführung – und weniger auf einer verstärkten externen Finanzierung. Durch die erfolgreiche Um-

Trotz dieser Stimmen bleibt insgesamt der Eindruck: das Thema Eigenverantwortung wird in der Diskussion um Entwicklungsfinanzierung vernachlässigt.

Eigenverantwortung bedeutet: Eigene Einnahmen stärken!

Die entwicklungspolitische Relevanz einer verstärkten Mobilisierung eigener staatlicher Einnahmen wird deutlicher, wenn man die Diskussion zur Entwicklungsfinanzierung näher betrachtet. Es besteht ein breiter Konsens, dass externe Finanzierung unabdingbar für die Erreichung der Millenniumsziele ist. Gleichzeitig werden in der Debatte zu Recht einige Aspekte kontrovers diskutiert, die Rückschlüsse auf die Frage nach eigenen staatlichen Einnahmen zulassen. Thesenartig lassen sich diese wie folgt festhalten:

1. Der Finanzbedarf in Entwicklungsländern wird voraussichtlich trotz aller Entschuldungszusagen und finanzieller Neuverpflichtungen der Geberseite nicht komplett von Gebern gedeckt werden können.
2. Die derzeitige Praxis externer Finanzierung ist von hoher Volatilität der Finanzströme gekennzeichnet. Die fehlende Vorhersagbarkeit stellt Entwicklungsländer zum Teil vor erhebliche Probleme.
3. Es bestehen Zweifel an der Absorptionsfähigkeit von Gebermitteln. Als Gründe werden vielfach Defizite im Public Financial Management vieler Entwicklungsländer gesehen, aber z.B. auch der Mangel an Fachkräften.
4. Die Art der Entwicklungszusammenarbeit kann Einfluss haben auf die Anreize eines Landes, eigene Einnahmen zu mobilisieren.

Keine Frage: Die Geber sind vielfach bemüht, Defizite zu überwinden oder, wo nötig, Probleme besser zu verstehen. So sind die Bemühungen zur einer effektiveren Geberkoordinierung im Zuge der Paris-Declaration vielversprechend; und zu der Frage, ob Gebertransfers die Eigenanstrengungen der Partnerländer konterkarieren, in dem sie ihre Abhängigkeit erhöhen, oder ob diese Anreize z.B. durch „gutes Design“ von Budgethilfe eher verbessert werden, bedarf es schlicht weiterer Forschung. Klar ist aber auch, dass die beschriebenen Herausforderungen umso mehr in den Hintergrund treten, je stärker sich ein Land bei seiner Staatsfinanzierung auf heimische Finanzierungsquellen stützt. Eigenverantwortung bedeutet: eigene Einnahmen zu stärken. In diesem Sinn ist zu fragen, ob die internationale Staatengemeinschaft ihre Finanzierungszusagen nicht stärker als bisher um Strategien zur Stärkung der Selbstfinanzierungskapazität in den Entwicklungsländern erweitern sollte.

Nachhaltige Entwicklung durch eigene Staatseinnahmen

Gezielte Anstrengungen seitens der Geber würden sich lohnen, da es mittlerweile in Entwicklungs- und Transformationsländern vielfach Bestrebungen gibt, die zahlreichen Probleme bei der Mobilisierung im Einnahmenbereich zu überwinden. Im Mittelpunkt erfolgreicher Reformansätze stehen i.d.R.:

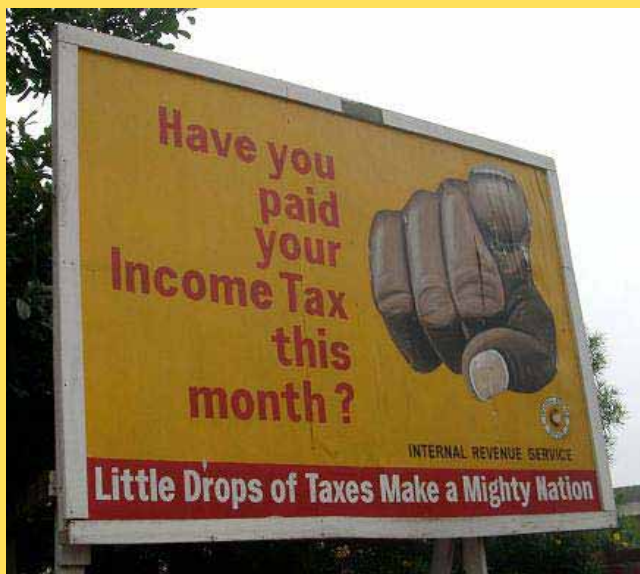
- Zentralstaatliche Ansätze mit dem Ziel einer flächendeckenden Erhebung von Steuern
- Modernisierung der Einnahmenverwaltung durch Regularisierung, modernes Personalmanagement und ver-

setzung solcher Ansätze, so ließe sich das Argument weiterführen, könnten Einnahmen zur Finanzierung staatlicher Leistungen von den Ländern selbst generiert werden; vgl. Der Spiegel, 27/2005 vom 4. Juli 2005.

besserte Anreizsysteme als Beitrag zu einer bürgerorientierten Leistungserbringung

- Automation der Steuer- und Zollverwaltung als wichtiger Ansatzpunkt zur Vermeidung von Korruption
- Abstimmung bei der Reform im Zoll- und Steuerwesen sowohl in Politik als auch Verwaltung – ein Aspekt, der im Zuge von Handelsliberalisierung und WTO Beitritt besonders an Bedeutung gewinnt, wenn es um die Kompensation wegfallender Zolleinnahmen geht.²

In Ländern wie Ghana und Tansania, wo die dt. Entwicklungszusammenarbeit (EZ) derzeit die Partner aktiv bei der Stärkung ihrer Einnahmensysteme unterstützt, setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass nachhaltige Entwicklung Verlässlichkeit bei der Finanzierung notwendiger Staatsausgaben erfordert, u.a. im Gesundheits- und Bildungswesen, für den Aufbau sozialer Sicherungssysteme und für Infrastrukturmaßnahmen. Dazu muss nach aller Erfahrung die Hauptfinanzierungsquelle bei den Steuereinnahmen liegen: Die für viele Entwicklungsländer „klassischen“ Finanzierungswege wie Einnahmen aus extraktiven Industrien, Einnahmen von Staatsbetrieben, externe Schuldenaufnahme, Steigerung der Geldmenge und v.a. Zolleinnahmen sind entweder nicht nachhaltig oder generieren in einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftsordnung nicht ausreichend Einnahmen.



Plakat Ghana

Die Finanzierung von Entwicklungsstrategien durch Steuern hat den Vorzug, dass sich eine Regierung mit den Belangen der Bevölkerung befassen muss. Das erzeugt nicht nur Ownership für den Reformprozess, sondern führt im Idealfall dazu, dass die Regierung einem verstärkten Druck der steuerzahlenden Öffentlichkeit ausgesetzt wird, weil Bürger und Unternehmen über die Verwendung ihrer Steuermittel Bescheid wissen wollen.³ In diesem Sinne trägt die Mobilisierung eigener staatlicher Ressourcen unmittelbar zu einer besseren Regierungsführung bei.

² Vgl. dazu Thomas Baunggaard / Michael Keen (2005), "Tax Revenues and (or?) Trade liberalisation", *IMF Working Paper*, WP/05/112.

³ Diese These wird u.a. von Mick Moore vertreten; vgl. Moore (2004), "Revenues, State Formation and the Quality of Governance in Developing Countries", *International Political Science Review*, Vol. 25, No.3.

Steuern: Ein Beitrag zu Guter Regierungsführung

Ebenso bedeutsam wie die Notwendigkeit, eigene Einnahmen zu generieren, und wahrscheinlich für eine nachhaltige Entwicklung auf mittlere Frist noch relevanter, ist die Art der Mobilisierung eigener Ressourcen. So beeinflusst z.B. die Wahl der Steuerstruktur, die Konzeption der einzelnen Steuerarten und v.a. die Gestaltung der Einnahmenverwaltung entscheidend die Governance-Performance eines Landes. Typischerweise ist die Steuerverwaltung besonders anfällig für Korruption, u.a. weil in der Finanzverwaltung der Spielraum für konkludentes Verhalten zwischen Beamten und Steuerpflichtigen besonderes offenkundig ist und die typische Verwaltungspraxis (nicht nur) in Entwicklungsländern mit zahlreichen Behördenkontakten verbunden ist. Sie kann aber eben auch Ausgangspunkt sein für ein regelorientiertes, transparentes, rechtsstaatliches und idealerweise auch korruptionsfreies Verhältnis zwischen Bürger und Staat. Für Erfolge in dieser Richtung bieten sich die oben genannten und erprobten Reformansätze in Steuerpolitik- und verwaltung an.

Es ist an der Zeit darüber nachzudenken, ob bisherige Entwicklungsstrategien nicht erweitert werden sollten. In viel stärkerem Maße als bisher sollten Geber über Capacity Development im Einnahmenbereich zu einer verbesserten Eigenfinanzierung in Entwicklungsländern beitragen. Unter Einbeziehung zentraler Bereiche der öffentlichen Finanzen wie Finanzkontrolle und Haushaltswesen sollten Geber ihr Engagement koordinieren, um so die größte entwicklungspolitische Wirkung zu erzielen. In der stark auf Schuldenerlass und externe Finanzierung beschränkten entwicklungspolitischen Diskussion der vergangenen Monate muss wieder stärker die Rolle von Good Governance und die Eigenverantwortung der Partnerländer diskutiert werden: um das Thema staatliche Einnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit wird man hier nicht herumkommen.

Staatliche Einnahmen in der deutschen EZ

Die dt. EZ hat jahrelange Erfahrungen bei der Unterstützung von Partnerländern im Einnahmenbereich. Aktuelle Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit (TZ) u.a.: Ghana, Tansania, SADC, Bosnien-Herzegowina, Serbien, Nepal. Zudem wird das Thema Mobilisierung eigener staatlicher Ressourcen seit 2003 im Sektorvorhaben (SV) Öffentliche Finanzen und Verwaltungsreform bearbeitet. Aktuelle Themen sind u.a. Reform der Steuerverwaltung, Steuern und Kultur, Staatliche Einnahmen und Korruption, Armutsorientierte Steuerpolitik, Einnahmen aus Bodenschätzen. Mehr dazu: <http://www.gtz.de/de/themen/politische-reformen/oeffentliche-finanzen/886.htm>

■ Neues aus den Ländern

Unterstützung im Kontext des Public Financial Management Reform Program

Kambodscha: National Audit Authority
David Lahl, Claudia Krupp

Ausgangssituation

Im Öffentlichen Finanzwesen Kambodschas besteht dringender Reformbedarf. Das Verwaltungssystem wurde durch die französische Kolonial- und die vietnamesische Besatzungszeit von unterschiedlichsten Systemen beeinflusst.

Seit 1993 ist Kambodscha ein Transformationsland, das erst sein eigenes Verwaltungssystem finden muss. Von der Gebergemeinschaft wird das Öffentliche Finanzwesen Kambodschas als besonders korruptionsanfällig angesehen. Dies wird auch als Hindernis für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes betrachtet. Insbesondere vor dem Hintergrund der geplanten Budgethilfe besteht hier dringender Reformbedarf, um die Zuflüsse aus dem Ausland effizient und armutsorientiert einsetzen zu können. Die Weltbank und andere bilaterale Geber haben bereits ein nationales Programm zur Reform des öffentlichen Finanzmanagements (Public Financial Management Reform Program, PFM) aufgelegt, mit dem die Strukturen und Verfahren des öffentlichen Finanzwesens im Finanz- und Wirtschaftsministerium modernisiert werden sollen. Die externe Finanzkontrolle ist in dem programmatischen Ansatz der Weltbank jedoch nicht vertreten, da die *National Audit Authority* (NAA) ihre Aufgaben unabhängig von der Regierung wahrnehmen soll. Die NAA ist die oberste externe Finanzkontrollinstitution Kambodschas.

Ganzheitlicher Reformansatz

Die GTZ bereitet derzeit im Auftrag des BMZ ein Projekt zur Unterstützung der NAA vor. Die Projektprüfung Anfang des Jahres 2005 wurde von Jens-Hermann Treuner, Prüfgebietsleiter des Bundesrechnungshofes als Gutachter unterstützt. Die Durchführung eines Beratungsvorhabens in der NAA ist insofern als eine komplementäre Maßnahme zum Reformprogramm zu betrachten, über die die NAA mit dem PFM-Programm verknüpft werden kann. Auf diese Weise wird ein ganzheitlicher Reformansatz im Bereich der öffentlichen Finanzen sichergestellt.



Minutes of Meeting, Kambodscha

Reform des öffentlichen Finanzwesens in Sambia

Anke Scholz

Ausgangssituation

Im Juni 2004 hat die sambische Regierung ein Strategiepapier für eine umfassende Reform des öffentlichen Finanzwesens verabschiedet (Public Expenditure Management and Financial Accountability Reform, PEMFA). In einer gemeinsamen Gebermission (GTZ, DFID⁴, DANIDA⁵, Weltbank) wurde dieses Reformprogramm im Juni 2004 unter Mitwirkung der GTZ analysiert und bewertet. Im Dezember 2004 wurde ein Memorandum of Understanding von 11 Gebern für die Unterstützung der Reform unterzeichnet. Acht dieser Geber (allen voran DFID und die EU) unterstützen das Programm mit insgesamt 95 Millionen USD.

PEMFA ist eines der ersten gemeinsam finanzierten Programme im Sektor Öffentliche Finanzen. Diese Art der internationalen Zusammenarbeit gewinnt in der Zukunft zunehmend an Gewicht, da immer mehr Entwicklungszusammenarbeit über Budgethilfe/SWAPs abgewickelt wird.

Deutsche Beteiligung

Die deutsche Regierung gehört zu den Unterzeichnern, obwohl sie keinen finanziellen Beitrag zu PEMFA leistet. Im Rahmen von Regierungsverhandlungen wurde beschlossen, dass die GTZ das Finanzministerium direkt bei der Umsetzung von Reformen unterstützt, die von PEMFA nicht abgedeckt werden. Die Konzeption dieser Unterstützung gestaltete sich, trotz des akuten Beratungsbedarfs im Finanzministerium, vor allem wegen der Abgrenzung zu PEMFA ausgesprochen schwierig. Inzwischen liegt ein Projektkonzept vor, welches als Ergänzung zu PEMFA die partizipative Formulierung von Sektorpolitiken und die Kontrolle der entsprechenden Mittelverwendung über den Haushalt vorsieht. Eine wesentliche Rolle spielen dabei die Sektorberatungsgruppen (SAG), die eine politische Dialogplattform darstellen. Über die SAG werden neben den relevanten Ministerien auch die Zivilgesellschaft, die Fachöffentlichkeit und die Geber in die Lage versetzt, die Verwendung öffentlicher Mittel mitzubestimmen sowie das öffentliche Handeln zu analysieren und zu bewerten. Ferner werden die Regierung und die Geber verpflichtet, ihre Zusagen einzuhalten. Im Rahmen des Neuvorhabens sollen daher die Funktionen der SAG unterstützt werden, indem durch die Gestaltung von adäquaten Prozessen und Kommunikationsstrukturen die institutionellen Kapazitäten im Finanzministerium und in ausgewählten Sektorministerien gestärkt werden. Für die deutsche Seite ist eine Unterstützung des Finanzministeriums auch deshalb wichtig, weil die deutsche Regierung ab 2006 in die Budgetfinanzierung für Sambia einsteigen will. Das Neuvorhaben wird daher in enger Abstimmung mit der KfW durchgeführt. Projektstart ist voraussichtlich Januar 2006.

„Wie Mondlicht im Dunkeln“ – Ein Erfolgsbericht aus der Mongolei

Iris Müller, Jasmin Höricke

Ende 2004 konnte in der Mongolei ein von allen Seiten als sehr erfolgreich eingestuftes Projekt zum Abschluss gebracht werden. Sieben Jahre lang hatte die GTZ in enger Zusammenarbeit mit dem Hessischen und dem Berliner Rechnungshof den Konsolidierungs- und Institutionalisierungsprozess der mongolischen Rechnungskontrollbehörden unterstützt.

Am Ende dieses Prozesses verfügt die Mongolei nun über eine moderne, den internationalen Standards entsprechende Rechnungskontrollbehörde und damit über ein unabhängiges und effizientes Organ zur Kontrolle der öffentlichen Finanzen. Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu Good Governance und Demokratie. Die Ausweitung des Aufgabenspektrums der Rechnungshöfe im Zuge der Reform, von bloßen Kontroll- zu Wirtschaftlichkeitsprüfungs- und Beratungsmaßnahmen, stellte die Mitarbeiter der Finanzkontrollbehörde vor große Herausforderungen und machte einen Mentalitätswandel erforderlich. Dieser wurde durch eine Fülle von Praktika und Workshops in Deutschland, und später auch in der Mongolei, eingeleitet, bevor er schließlich in einem für alle Mitarbeiter verbindlichen, ethischen Verhaltenskodex festgeschrieben werden konnte.

⁴ DFID: Department for International Development (UK)

⁵ DANIDA: Danish International Development Agency

Erfolge aus Sicht des Partners

Nach Badamdorj Batbayar, dem Deputy Auditor General des mongolischen Rechnungshofes ist der Erfolg des Projektes nicht auf den Aufbau des Rechnungshofes beschränkt. Vielmehr nähme das Projekt eine Vorreiterrolle in der Reform der mongolischen Verwaltung ein: **„Ein gutes Beispiel ist wie Mondlicht im Dunkeln“**, zitierte er ein Sprichwort seiner Heimat und dankte vor allem dem Präsidenten des Berliner Rechnungshofes, Prof. Dr. Jens Harms, der die Reform von Anfang gestaltet und begleitet hat. Ohne die intensive Zusammenarbeit mit dem Berliner und dem Hessischen Rechnungshof wäre der umfassende Erfolg des Projektes nie möglich gewesen. Ausgezeichneter Sachverstand und große Motivation auf deutscher Seite haben dem Vorhaben Glaubwürdigkeit verliehen und zu einem hohen Maß an Vertrauen auf mongolischer Seite geführt. Und so soll auch nach dem Abschluss des Projektes die erfolgreiche Partnerschaft zwischen dem mongolischen und dem Berliner Rechnungshof fortgesetzt werden.

Parlament und externe Finanzkontrolle in Montenegro

Bianca Bréteché (Montenegro), Annette Kougbé

Ausgangssituation

Im Transformationsland Montenegro fehlte es bis vor kurzem an einer staatlichen Institution, die die Funktion der staatlichen Finanzkontrolle ausübt. Abgeordnete wurden nicht oder nur unzureichend darüber informiert, ob die der Regierung zur Verfügung gestellten Mittel im Sinne des Gesetzgebers ordnungsgemäß verwendet wurden. Niemand prüfte und berichtete den Steuerzahlern, wofür ihre Steuergelder eingesetzt wurden. 2001 nahm das GTZ-Vorhaben „Aufbau und Einrichtung einer Obersten Rechnungskontrollbehörde in Montenegro“ seine Arbeit auf. Nach anfänglichen, häufig systembedingten Widerständen verstand der Ausschuss für Finanzen des Parlamentes von Montenegro – seit Ende 2003 Partner des Vorhabens – schnell, dass er durch eine solche Institution der externen Finanzkontrolle, die dem Parlament jährlich über die Ergebnisse der Prüfungen berichtet, erheblich an Informationen und damit an Einfluss hinzugewinnen kann, und brachte einen vom Vorhaben vorbereiteten Gesetzesentwurf ins Parlament ein.

Veränderungen und Erfolge

Von nun an nahm das Parlament das Geschehen selbst in die Hand: Mit dem „Gesetz über die staatliche Rechnungsprüfungsinstitution“ verabschiedete es im April 2004 die gesetzliche Grundlage für den Aufbau der Behörde. Drei Monate später wählte es die drei Mitglieder der Behörde, die den unabhängigen Senat bilden. Bis Jahresende 2004 hatte man bereits eine Geschäftsordnung, eine Prüfungsordnung und die interne Organisation der Behörde verabschiedet, erste Prüfer eingestellt und ihre Ausbildung begonnen. Der Senat der Rechnungsprüfungsinstitution beschloss, sofort mit den ersten Prüfungsaktivitäten zu beginnen und nahm sich als erstes den Jahresabschluss der Regierung Montenegros für das Jahr 2004 vor. Mit Unterstützung der GTZ begann die Prüfungsinstitution im März 2005 mit dieser Prüfung und legte bereits im Juli dem Parlament den Abschlussbericht vor, auf dessen Grundlage die Abgeordneten nun über die Entlastung der Regierung beraten. Das GTZ-Projektbüro hatte seinen Sitz zunächst im Parlamentsgebäude. Hier fand ein für Montenegro völlig unüblicher reger Austausch zwischen Vertretern der Regierung und Opposition statt. Inzwischen finden immer wieder gemeinsame

Workshops und Seminare für Abgeordnete und Rechnungsprüfer statt. Die Schaffung institutioneller Voraussetzungen für die parlamentarische Haushaltskontrolle ist ein wichtiger Beitrag zur angestrebten gemeinsamen Außen- und Wirtschaftspolitik des Staatenbundes Serbien und Montenegro.

■ Fachthemen

Interview mit Dr. Christoph Habammer



GTZ Finance & Tax Adviser, Revenue Mobilisation Support (RMS) Ghana, Mitglied der Untergruppe „Public Financial Management (PFM)“ des Multi Donor Budget Support (MDBS) in Ghana.

Interviewer: Anke Scholz

- F: Herr Dr. Habammer, unter Geber-Organisationen ist vereinbart, das Instrument der direkten Budgethilfe (BS) in Zukunft noch stärker zu nutzen. Auch das BMZ hat zugesagt, sich künftig stärker an BS zu beteiligen. Eine wesentliche Voraussetzung, damit die so ausgereichten Mittel auch ihren intendierten Zwecken zukommen und dies nachvollzogen werden kann, ist ein funktionierendes öffentliches Haushaltswesen. Wie schätzen Sie die Situation in Ghana (Afrika) ein?
- A: Der MDBS Ghana geht in 2005 mit Beteiligung Deutschlands in sein 3. Jahr. Drei Erfahrungen sind hervorzuheben.
1. Eine parallele Stärkung des nationalen Haushaltszyklus durch Capacity Development (CD) ist notwendig. Nur so ist ein Monitoring der BS verlässlich möglich.
 2. BS birgt die Gefahr nationale Einnahmequellen des Staatshaushaltes, etwa im Steuerbereich, auszublenzen. Die Vereinbarung von Konditionalitäten kann hier unerwünschten Fehlanreizen vorbeugen.
 3. Durch BS ist der Anteil an armutsorientierten Ausgaben im Staatshaushalt nachweislich gestiegen.
- F: Als wesentlicher Vorteil von Budgethilfe wird angeführt, dass die Transaktionskosten auf Partnerseite beträchtlich gesenkt werden können, weil sich die Geber besser koordinieren und ihre Verfahren harmonisieren. Können Sie aus Ihrer Mitarbeit in der PFM-Gruppe berichten, wieweit diese Vorteile in Ghana bereits sichtbar sind?
- A: BS zwingt zur Harmonisierung, zur Aufgabe partikulärer Länderinteressen und bedeutet auch eine „Machttransformation“. Der entwicklungspolitische Prozess dorthin ist ein mühsamer und steiniger. Die Transaktionskosten werden deshalb, zumindest am Anfang, eher steigen. Das Beispiel Ghana hat jedoch gezeigt, dass BS aber auch hier mittelfristig ein erfolgreiches Instrument sein kann. Auf Basis gemeinsamer Sektorenstrategien, wie etwa bei der Förderung des Privatsektors, oder durch Einführung des prinzipal agent Prinzips im Dialog mit der Regierung konnten die Transaktionskosten in Teilbereichen bereits deutlich gesenkt werden.
- F: Direkte Budgethilfe ist ein Instrument der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ). Sehen Sie durch die stärkere Fokussierung auf dieses Instrument die Rolle der Tech-

nischen Zusammenarbeit (TZ) gefährdet? Was kann die Rolle der GTZ im Zusammenhang mit direkter Budgethilfe sein?

- A: Richtig ist, dass die TZ, anders als die FZ, ihre Rolle im BS definieren muss. Falsch ist, dass eine BS ohne begleitende TZ möglich ist. Denn ohne TZ im Bereich PFM wird der von der BS angestrebte Wechsel von der Konditionalität zu einer transparenten Partnerschaft nicht gelingen. Die internationale Gebergemeinschaft hat dies erkannt. Durch das PEFA (Public Expenditure Financial Accountability) Sekretariat wurden heuer erstmals Werkzeuge zur Harmonisierung und Fokussierung des CD PFM bei der BS vorgelegt. Die GTZ verfügt über ein ausbaubares Know How im Bereich PFM, kann BS Prozesse langfristig begleiten und adaptierbare Beratungsmodule erarbeiten.

Buchtipps:



„Bekenntnisse eines Economic Hit Man“ (von John Perkins)

Aus der Kurzbeschreibung:

John Perkins war ein Wirtschaftskiller. Seine Aufgabe bestand darin, Länder der Dritten Welt zu stark überdimensionierten Infrastrukturmaßnahmen zu bewegen, verbunden mit Großkrediten und Auftragsvergabe an amerikanische Unternehmen. Sobald sich die Bedienung der Kredite als schwierig erwies, kam die amerikanische Regierung in Verbindung mit Finanzdienstleistern ins Spiel und versuchte, die Wirtschaft der betreffenden Länder in ihrem Sinne zu manipulieren.

Erschienen im Riemann Verlag, ISBN: 3-570-50066-7
Paperback, 384 Seiten, Preis: € 19,00

Kurzinfo



v.l.n.r.: D. Geinitz (SV Korruptionsbekämpfung), O.-H.Fjeldstad, D. Nguyen-Thanh, A. Stockmayer (Kompetenzfeldleiter), M. Witt

Bei der Reform des staatlichen Finanzwesens ist ein wesentliches Anliegen, Korruption zu vermeiden. Zu diesem Thema wird eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Utstein 4 Resource Centre angestrebt. Anfang Juli dieses Jahres fanden dazu erste Gespräche mit Odd-Helge Fjeldstad statt. Herr Fjeldstad ist Public Finance Spezialist am Christian-Michelsen-Institut, Bergen, und im Rahmen der Antikorruptionsinitiative am U4 Resource Centre tätig.

CABRI – Ein Netzwerk mit Zukunft

Anke Scholz

Ausgangssituation

Seit Jahren ist das öffentliche Haushaltswesen in zahlreichen afrikanischen Ländern umfassenden Reformanforderungen unterworfen. Die gesammelten Erfahrungen wurden bisher allerdings vor allem von externen Experten diskutiert. In den letzten drei Jahren ist bei den politischen Entscheidungsträgern das Bedürfnis gestiegen, die eigenen Haushaltsreformen selbst zu steuern und sich mit Kollegen aus der Region über ihre Erfahrungen auszutauschen. Die afrikanischen Erfahrungen haben gezeigt, dass die vorhandene finanzielle externe Unterstützung kein Ersatz für lokales Ownership, Management und Fachwissen sein kann. Daher hat das südafrikanische Finanzministerium in Zusammenarbeit mit Mosambik und Uganda die „Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI)“ entwickelt.

Ziele

Ziel der Initiative ist es, lokales Fachwissen aufzubauen und die Geberdominanz bei der Gestaltung von Reformprozessen abzubauen. Die Haushaltsdirektoren der Region nutzen CABRI als Netzwerk zum Erfahrungsaustausch. Nachdem die Teilnehmer in einem ersten inhaltlichen Seminar im Dezember 2004 in Pretoria ihren Bedarf und ihre Unterstützung für ein derartiges Netzwerk ausgesprochen haben, fand im Juni 2005 die formelle Gründungsveranstaltung von CABRI als panafrikanisches Netzwerk in Nairobi statt.



Seminar im Dezember 2004 in Pretoria

Die GTZ begleitet die Initiative seit ihrer Entstehung und wird die Zusammenarbeit im Rahmen eines längerfristigen Vorhabens in Zukunft noch ausbauen. Das Engagement in einem solchen Netzwerk bietet der deutschen Entwicklungszusammenarbeit die Möglichkeit, eine Klammer um die relevanten Vorhaben in der gesamten Region zu legen und damit mögliche Synergien zu identifizieren und auszunutzen.

Gute Regierungsführung und Öffentliche Finanzen – Regionales Austauschforum der maghrebischen Rechnungshöfe

Christian Pollak, Iris Müller

Vom 23. bis 25. Mai 2005 fand in Tunis ein Austauschforum mit Workshopcharakter zum Thema „Gute Regierungsführung und Öffentliche Finanzen“ statt. Dort trafen sich Parlamentarier, hochrangige Vertreter der Rechnungshöfe und Finanzministerien aus den Maghrebstaaten Algerien, Libyen, Marokko, Mauretanien und Tunesien. Veranstalter war der tunesische Rechnungshof, gefördert wurde das Forum durch

das Regionalprogramm „Gute Regierungsführung“ in Maghreb. Das Veranstaltungskonzept wurde zusammen mit einem Vertreter aus den Maghrebstaaten entwickelt.

Ziele

Ziel des Forums war eine intensive Diskussion der Aufgaben und Rollen von Parlamenten, Rechnungshöfen und Finanzministerien im gesamten Zyklus des Staatshaushaltes, von der Erstellung des Budgets bis zur Kontrolle der Rechnungslegung.

Verlauf

Neben den Länderbeiträgen, die einen aussagekräftigen und selbstkritischen Überblick über die jeweilige Situation der Staatshaushalte gaben, stellten die externen Beiträge des französischen Rechnungshofs, des Landesrechnungshofs Sachsen/Anhalt, der EU und der AfDB einen Orientierungs- und Referenzrahmen über die aktuelle internationale Diskussion dar. Die anschließenden Diskussionen waren offen und ohne politisch bedingte Vorbehalte. Aufgrund der hohen interdisziplinären Beteiligung konnten in der Diskussion Ergebnisse von hoher Qualität erreicht werden. Die behandelten Fragen bezogen sich u.a. auf die Sicherung der Unabhängigkeit der Rechnungshöfe und der Forderung nach einer umfassenden Budgeterstellung, die alle staatlichen Einnahmen und Ausgaben erfasst. Dabei kam es auch zu einer Verknüpfung von eher politischen Aspekten wie Transparenz und Rechenschaftslegung mit klassischen Governance-Themen wie Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit. Hervorzuheben ist die Orientierung des Forums auf Umsetzung. Die Teilnehmer waren nicht nur die Empfänger der Empfehlungen, sondern haben durch ihre Positionen auch die Verantwortung für deren Umsetzung inne. Die erarbeiteten Umsetzungskonzepte sollen zum einen im Anschluss an dieses Austauschforum auf nationaler Ebene angewendet werden, als auch auf weiteren Austauschforen weiterentwickelt werden.

können. Die Fragestellung wurde in Zusammenarbeit mit der Weltbank und unter Mitwirkung von Adetef⁶, DFID, JICA⁷ und Sida⁸ bearbeitet. Die GTZ organisierte ein informelles Arbeitstreffen des OECD/DAC JV-PFM zur inhaltlichen Diskussion mit der internationalen Gebergemeinschaft, auf der ein gemeinsames Verständnis von Capacity Development in PFM entwickelt wurde. Das Arbeitsergebnis ist in die OECD-Reihe „Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery“ eingeflossen. In dem Papier werden Ansätze zusammengeführt, die auf die Stärkung der Leistungsfähigkeit des Systems der Öffentlichen Finanzen in Partnerländern abzielen und hinsichtlich der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit eine nutzbringende Begleitung für Budgethilfe im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit sind. Auf folgende Aspekte wird u.a. intensiv eingegangen: Anpassung des Timing und der Gestaltung von Vorhaben an länderspezifische Gegebenheiten, Übernahme von Ownership durch die Partnerländer zur Sicherung von Nachhaltigkeit und Orientierung der Reformen an ganzheitlichen und langfristigen Ansätzen.

Link zum Dokument (0,50 MB, englisch):

[en-oecd-dac-guidelines-public-financial-management-2005.pdf](http://www.gtz.de/de/dokumente/en-oecd-dac-guidelines-public-financial-management-2005.pdf)



Korruptionsprävention im Bereich Öffentliche Finanzen

GTZ-Praxisleitfaden,
Eschborn 2004

Iris Müller

Ziel des Praxisleitfadens ist es, Akteure der Entwicklungszusammenarbeit bei der Aufgabe zu unterstützen, Korruptionsprävention in ihre Beratungs- und Prüfarbeit zu integrieren. Die Zielgruppe soll darüber hinaus in die Lage versetzt werden, für den Bereich der Öffentlichen Finanzen sektorspezifische Erscheinungsformen und Probleme von Korruption zu erkennen sowie Empfehlungen zur sektorspezifischen Korruptionsprävention abgeben zu können.

Link zum Dokument (0,29 MB):

<http://www.gtz.de/de/dokumente/de-korruptionspraevention-und-oeffentliche-finanzen.pdf>

Der Praxisleitfaden ist auch in engl. Sprache verfügbar (0,27 MB): <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-corruption-and-public-finance.pdf>

■ Veröffentlichungen und Links



Capacity Development in Public Financial Management (PFM)

B. Myers, J. Oelschläger,
N. Smithers, M. Witt
in OECD-DAC:

Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery

Iris Müller

Im Development Assistance Committee der OECD (OECD-DAC) wird über Möglichkeiten zur Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit diskutiert. Als erste Schritte sind eine stärkere Orientierung an Programmen und die Ausweitung der Budgethilfe mittlerweile weithin akzeptiert. In diesem Zusammenhang tritt auch das Management Öffentlicher Finanzen (PFM) immer mehr in den Mittelpunkt der internationalen Geberdiskussion. Die Arbeitsgruppe Öffentliche Finanzen hat die Federführung für die Aufarbeitung der Frage übernommen, welche Konsequenzen für Capacity Development erwartet werden

⁶ Adetef: Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières

⁷ JICA: Japan International Cooperation Agency

⁸ SIDA: Swedish International Development Cooperation Agency

■ Termine / Veranstaltungen

Facharbeitskreis Öffentliche Finanzen, 26. – 27. September 2005, Hofheim (Taunus)

Iris Müller, Isolde Bielek

Nachdem unsere Fachtagung im vergangenen Jahr auf große Resonanz gestoßen ist, freuen wir uns, auch diesen Herbst wieder ein Austauschforum zum Thema Öffentliche Finanzen anbieten zu können. Vom 26. bis 27. September wird in Hofheim im Taunus der **Facharbeitskreis Öffentliche Finanzen** stattfinden.

Ziel dieser Veranstaltung ist es, aktuelle entwicklungspolitische Reformtendenzen zu diskutieren und einen Erfahrungsaustausch zwischen den Auslandsmitarbeitern und deutschen Fachinstitutionen zu fördern. Gleichzeitig wird eine Nachrichtenbörse für Projekte, relevante deutsche Institutionen und einschlägige Experten etabliert. Für die Veranstaltung konnten wir u.a. Herrn von Gall, Vizepräsident des Landesrechnungshofes Hessen, für einen Vortrag über die Zusammenarbeit mit dem armenischen Rechnungshof gewinnen. Außerdem wird Herr Engelschalk, Bayerische Staatskanzlei, über die Verwaltungszusammenarbeit der Bayerischen Staatskanzlei mit internationalen Institutionen informieren. Im Rahmen einer Podiumsdiskussion wird das Thema Öffentliche Finanzen als Beitrag zu Programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit und Budgethilfe aus theoretischer und praktischer Sicht diskutiert werden. Darüber hinaus sind zahlreiche spannende Berichte über die derzeit laufenden Vorhaben zu erwarten, die in den einzelnen Arbeitsgruppen (Einnahmen, Haushalt, Finanzkontrolle und Verwaltungsreform) vertieft werden.

Tagung der Regierungsberaterinnen und -berater der GTZ, 14.-16.12.2005, GTZ-Haus, Berlin

Vom 14.-16.12.2005 findet im GTZ-Haus in Berlin auf Initiative von B 1 und PuE eine Regierungsberater-Tagung zum Thema „Millennium Development Goals, Poverty Reduction Strategies und programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit – neue Herausforderungen für die Regierungsberatung“ statt. Die Tagung dient der konzeptionellen Weiterentwicklung des Leistungsangebots der Regierungsberater. Die Tagung wird in zwei Etappen ablaufen: ein interner Teil (2 Tage) zur Diskussion des Leistungsangebots und ein externer Teil (1 Tag) für den Gedankenaustausch und die Abstimmung mit BMZ und KfW. Die Tagung richtet sich vor allem an die wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Beraterinnen und Berater mit PRS-Bezug, die fachlich den Abteilungen 41, 42 und 43 zugeordnet sind. Die Vorabinformation der Betroffenen erfolgt in Kürze.

Kontakt: Georg.Schaefer@gtz.de, OE 1002

Henning.Twesten@gtz.de, Abt. 41

■ Personalien

Dr. Matthias Witt (Seniorfachplaner, Leiter des SV)

Zuständig für: Öffentliche Finanzen als Querschnittsthema, PEFA

Annette Kougbé (Projektmitarbeiterin)

Zuständig für: Finanzkontrolle, Fiskaldezentralisierung

Claudia Krupp (Verwaltungssachbearbeiterin)

Zuständig für: Publikation, Kommunikation, kaufm. und organisatorische Abwicklung

Iris Müller (Juniorfachkraft)

Zuständig für: Haushaltsreform, Capacity Development, Wirtschaftlichkeit

Dr. David Nguyen-Thanh (Projektmitarbeiter)

Zuständig für: Staatliche Einnahmen

Iris Reissig (Verwaltungssachbearbeiterin)

Zuständig für: Finanzmanagement und Vertragserstellung

Dr. Anke Scholz (Projektmitarbeiterin)

Zuständig für: Armutsorientierte Haushaltsreform, Senior Budget Officials Initiative



Das SV-Team

Neuzugänge im SV



Philipp Krause (Juniorfachkraft)

Zuständig für: Armutsorientierte Verwaltungsreform

Tanja Hennighausen: Praktikantin (bis Oktober 2005)

Werkstudenten / Praktikanten

Isolde Bielek: Werkstudentin (bis September 2005)

Jasmin Höricke: Praktikantin (bis Juli 2005)

■ Vorschau nächste Ausgabe

Rechnungshöfe sind einer der Akteure, die wesentlich dazu beitragen können, dass Transparenz und Accountability staatlichen Handelns gewährleistet werden – wenn ihnen das nötige Mandat, die nötige Unabhängigkeit und erforderliche Mittel zur Verfügung gestellt werden. Deshalb werden wir in der nächsten Ausgabe das Thema „**Rechnungshöfe als Hebel von Good Governance**“ in den Mittelpunkt unseres Newsletters rücken.