

Public Finance Reform



Newsletter Öffentliche Finanzen und Verwaltungsreform

Feature: Rechnungshöfe als Hebel für Good Governance? Ausgabe 02/2005

Liebe Leserin, lieber Leser,

wie kann Entwicklungszusammenarbeit effektiver gestaltet werden? Dies ist nicht nur die treibende Frage, die zur Formulierung der Paris Agenda geführt hat. Vielmehr bestimmte diese Überschrift maßgeblich die Diskussionen, die auf dem **Facharbeitskreis Öffentliche Finanzen** geführt wurden.

Der enge Bezug zum Haushalts- und Kassenwesen (Expenditure Management) entsteht daraus, dass Entwicklungszusammenarbeit in steigendem Umfang im Rahmen von Programmen und über die Haushalte der Partnerländer abgewickelt wird. Dies wird als eine Voraussetzung für eine gesteigerte Effektivität angesehen.

Besonders interessant ist die Frage, in welchem Verhältnis die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und legitime Entscheidungsverfahren im Empfängerland stehen. Dies ist in den Ländern besonders virulent, in denen ein beträchtlicher Teil der Staatsausgaben extern, d.h. durch Geber, finanziert wird. Wie kann sichergestellt werden, dass das Budgetrecht als Königsrecht des Parlaments auch dann noch erhalten bleibt, wenn ein Großteil der Ausgaben durch internationale Transfers finanziert wird? Wie kann die Verantwortung der Regierung gegenüber den Wählerinnen und Wählern gestärkt werden? Diese und mehr Fragen bleiben international zu diskutieren. Wie ich finde, kann die Technische Zusammenarbeit aus ihrer langjährigen Erfahrung gute Diskussionsbeiträge leisten.

Ein möglicher Beitrag betrifft die Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament. Mit dem Feature der aktuellen Ausgabe – **Rechnungshöfe als Hebel für Good Governance** – wollen wir einen Stein ins Wasser werfen und fruchtbare Diskussionen anregen. Was kann die Rolle der Obersten Finanzkontrollbehörden sein? Wie kann deren Unabhängigkeit gesichert werden? Mit Sicherheit müssen wichtige Fragen zunächst unbeantwortet bleiben. Dennoch: Sie zu stellen sehen wir als unsere erste Aufgabe an.

Ich möchte die Gelegenheit nutzen, den Autorinnen und Autoren außerhalb und innerhalb der GTZ zu danken, die mit außerordentlich interessanten Beiträgen zum Gelingen der vorliegenden Ausgabe beigetragen haben. Ich möchte Sie zudem ermutigen, sich an der Debatte aktiv zu beteiligen. Beiträge, Kommentare und Anregungen, die für die dritte Ausgabe Berücksichtigung finden sollen, bitte ich, bis 30. Januar 2006 an public-finance@gtz.de zu senden.

Bleibt mir noch, Ihnen eine interessante Lektüre und ein friedvolles Weihnachtsfest zu wünschen, verbunden mit einem guten Rutsch ins Neue Jahr.

Mit besten Grüßen

Matthias Witt

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

65760 Eschborn

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

Internet: www.gtz.de/public-finance

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: Rechnungshöfe als Hebel für Good Governance ?	2
Rechnungshof als Partner: Vorteile der internationalen Zusammenarbeit für eine deutsche Partnerinstitution....	3
■ Neues aus den Ländern	4
Pakistan: Capacity Development zur Erhöhung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit	4
Analyse des kroatischen Haushaltssystems	4
Allgemeine Budgethilfen in Burkina Faso zur Unterstützung der burkinischen Armutsbekämpfungsstrategie	5
Vietnam - Ein systemischer Ansatz zahlt sich aus	5
■ Fachthemen	6
Interview mit Wolfgang Solzbacher.....	6
Facharbeitskreis Öffentliche Finanzen – Ein kritischer Blick zurück und ein optimistischer Blick in die Zukunft .	7
Diener zweier Herren?	7
Kurzinfo.....	7
Overseas Development Institute: "Aid, Budgets, and Accountability" – ein Konferenzbericht.....	8
Politiktransfer in der Entwicklungszusammenarbeit: Die Einführung von „Results-based Management“ in Entwicklungsländern	9
■ Veröffentlichungen und Links	9
Intergovernmental Fiscal Relations – International Experience and the Russian Reform	9
Analyse und Reform des öffentlichen Budgetmanagements: Ein zentrales Querschnittsthema für die programmorientierte Entwicklungspolitik.....	9
■ Termine / Veranstaltungen	10
Facharbeitskreis Öffentliche Finanzen 2006.....	10
Arbeitskreis Entwicklung und Verwaltung 2006	10
■ Personalien	10
■ Vorschau nächste Ausgabe	10

■ Impressum

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5



Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

im Auftrag des:



Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

■ Feature: Rechnungshöfe als Hebel für Good Governance ?

Roland von Frankenhorst, Annette Kougbé

Entwicklungspolitische Ansätze zur Verbesserung der Regierungsführung (Governance) brauchen rechtlich fundierte, institutionelle Anknüpfungspunkte und Instrumente, die nachhaltig in der politischen Struktur des Partnerlandes verankert sind: Unter der Zielsetzung

- staatliche Ressourcen besser zu nutzen,
 - die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors mittel- bis langfristig zu verbessern und
 - die Transparenz des öffentlichen Sektors in den Partnerländern zu erhöhen,
- sind gerade die Rechnungshöfe¹ als oberste Finanzkontrollbehörden angesprochen. Rechnungshöfe dienen dabei nicht nur der Kontrolle, sondern können auch ein wirksames Beratungsinstrument im Reformprozess sein, vor allem zur Vermeidung von Fehlentwicklungen. Dabei sind der Grad der Unabhängigkeit und die verfassungsmäßige Verankerung entscheidend für den Handlungsspielraum und die Positionierung des Rechnungshofes im Spannungsfeld der Interessen von externen Gebern, Regierung und Parlament. Führen die Prüfergebnisse zu einer Steigerung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung, tragen die Rechnungshöfe dazu bei, die notwendige Planungssicherheit für Investitionen zu schaffen und die externe Kreditwürdigkeit zu erhöhen. Rechnungshöfe prüfen und beraten i.d.R. die gesamte öffentliche Verwaltung, können also Multiplikatorwirkung entfalten. Über die Rechnungshöfe in den Partnerländern kann daher nachhaltig die Kapazität gestärkt werden, weiter an einer Verbesserung von Governance – vor allem an den Aspekten Leistungsfähigkeit und Rechenschaftspflicht – zu arbeiten.



Rechnungshof Jemen

Praxisbeispiel: Mongolei

Gouverneur und Präsident eines Provinzparlamentes der Mongolei mussten Ende der neunziger Jahre gehen, weil der Rechnungshof finanzielle Unregelmäßigkeiten festgestellt hatte. Dabei befand er sich zu diesem Zeitpunkt erst im Aufbau (vgl. „Public Finance Reform“ Ausgabe 01/2005).

¹ Der Begriff Rechnungshof signalisiert ein kontinentaleuropäisches Modell, auch wenn dieser Text dies nicht voraussetzt. Offizieller neutraler Begriff ist die etwas schwerfällige „Oberste Finanzkontrollbehörde“ OFKB oder im englischen Sprachgebrauch die *Supreme Audit Institution*, SAI.

Dass leitende Beamtinnen und Beamte bzw. Vertreterinnen und Vertreter der politischen Führung ihre Ämter zur Verfügung stellen müssen, ist nur ein, sicher drastisches Beispiel dafür, wie die Arbeit von Rechnungshöfen in Richtung Guter Regierungsführung / Good Governance wirken kann. Amtsmissbrauch und Korruption kann schon mit der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit staatlichen Handelns aufgedeckt werden, einem klassischen Betätigungsfeld von Rechnungshöfen. Fortgeschrittenere Verfahren wie Wirtschaftlichkeitsprüfungen tragen erheblich zur Orientierung der nationalen Regierungen bei, wenn sie strukturelle Reformen im System der Öffentlichen Finanzen in Angriff nehmen. Das Potenzial an Staatseinnahmen kann besser ausgeschöpft und öffentliche Mittel können wirtschaftlicher verwendet werden.

Praxisbeispiel:

Reform des nationalen Haushaltssystems in China

Die Prüfungen des *National Audit Service* von China (CNAO) sorgten dafür, dass die Kompetenzen des Nationalen Volkskongresses, des Staatsrats und des Finanzministeriums im Hinblick auf die Zuteilung von Haushaltsmitteln und die Harmonisierung der Verwaltung von Haushaltsausgaben auf nationaler Ebene neu verteilt wurden.

Rechnungshöfe leisten national und international einen Beitrag zur Transparenz staatlichen Handelns. Sie bilden in den Partnerländern eine potenziell wichtige Informationsgrundlage für die politischen Mitwirkungsrechte, Akzeptanz und damit letztlich das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger. Damit diese politische Wirkung, und damit letztlich *Accountability*, die Verantwortlichkeit des Staates gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern, eintreten kann, bedarf es an erster Stelle eines sich seiner Rechte bewussten Parlaments. Doch auch eine aktive Zivilgesellschaft und unabhängige Medien sind von Bedeutung, um eine wirksame Kontrolle zu etablieren. Schließlich ist ein unabhängiges Rechtssystem nötig, um verantwortliche öffentliche Führungspersonen gerichtlich zur Rechenschaft ziehen zu können².

Herausforderungen für die Entwicklungszusammenarbeit

Mit dem zunehmenden Einsatz der international koordinierten Sektor- und Budgethilfe im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist bislang immer noch häufig die Kontrolle durch unabhängige Dritte, d.h. Wirtschaftsprüfungsunternehmen, verbunden. Dies steht sowohl der Nutzung nationaler Strukturen, wie sie zuletzt die Erklärung von Paris³ forderte, als auch dem Governance-Ziel der Ownership der Partnerländer entgegen.

Sambia – ein guter Weg

Zukünftig Erfolg versprechen könnte die Initiative HOAP⁴ von Rechnungshöfen europäischer Geberländer⁵, die nicht nur ihre Prüfungsansätze harmonisiert haben, sondern in einem Pilotversuch zusammen mit dem Rechnungshof von Sambia einen gemeinsamen Prüfungsansatz für einen Bereich der harmonisierten Entwicklungsfinanzierung entwickelten und testeten. Im November 2004 wurde ein erfolgreicher Testlauf durchgeführt. Als erstes konkretes Ergebnis nutzen einzelne

² Vgl. die GTZ-Studie „Good Financial Governance“, Entwurf 2005, S. 27

³ „Paris Declaration on Aid Effectiveness – Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability“, vom 2. März 2005

⁴ HOAP: *Harmonization of Overseas Audit Practices*

⁵ Es sind dies Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Großbritannien, Irland, Kanada, Norwegen, die Niederlande und Schweden, sowie der Europäische Rechnungshof.

Mitglieder der Initiative Prüfungsmerkungen zur weiteren Verbesserung und Anpassung ihrer Hilfsprogramme für Sambia. Mit langfristigen Änderungen innerhalb der Finanzkontrolle in Sambia kann gerechnet werden.

Fazit

Bei der Verfolgung der Zielsetzung Good Governance sind Rechnungshöfe ein wichtiger Partner. Das Potenzial, das die obersten Finanzkontrollbehörden der Partnerländer für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit bieten, ist bislang noch nicht systematisch untersucht. Zumindest soviel scheint sicher: Die Wirksamkeit der Arbeit von Rechnungshöfen hängt von ihrer Leistungsfähigkeit und der Einbettung in das politische und institutionelle Umfeld ab. Zur Stärkung von Rechnungshöfen in Partnerländern sind nicht nur Capacity Development auf nationaler Ebene sondern auch der internationale Informations- und Erfahrungsaustausch gefordert – konkrete Ansatzpunkte für die Technische Zusammenarbeit.

So können Rechnungshöfe in ihrem Anspruch unterstützt werden, wie ihn Arah Armstrong, Präsidentin des Rechnungshofes von Antigua und Barbuda, mit einem alten englischen Abzählreim anlässlich der Tagung des Internationalen Verbandes der Rechnungshöfe, INTOSAI, formulierte: **„Good, better, best. Never let it rest. Until your good be better, and your better best.“**

Ihre Reaktionen auf dieses Feature würden wir gerne in einem Follow-up in der nächsten oder übernächsten Ausgabe des Newsletter zusammentragen. Bitte senden Sie Ihre Kommentare an public-finance@gtz.de.

Rechnungshof als Partner: Vorteile der internationalen Zusammenarbeit für eine deutsche Partnerinstitution



Erfahrungen aus der Begleitung des Georgischen und des Armenischen Rechnungshofes durch den Hessischen Rechnungshof

Andreas Freiherr v. Gall, Vizepräsident des Hessischen Rechnungshofs

Im Vordergrund der internationalen Zusammenarbeit steht erst einmal die Frage: Was können wir für unsere Partner tun? Grundlage aller Überlegungen ist eine intensive Diskussion über die Ziele, die erreicht werden sollen, eine Analyse der Situation vor Ort und der notwendigen Maßnahmen und der Möglichkeiten, die das eigene Haus einbringen kann. Welche Erfahrungen, welche Hilfsmittel haben wir, wie erledigen wir unsere Arbeit und was ist möglicherweise in einem gemeinsamen Vorhaben verwertbar?

Reflexion - Grenzen erkennen

Über die eigene Arbeit nachzudenken, gerät oft bei der Hektik des Alltags in den Hintergrund. Bei unseren gemeinsamen Projekten müssen wir dies aber tun, um erkennen zu können, was wir unseren Mitstreitern bieten können und wo unsere Grenzen sind. Allein dieser Punkt hat eine hochinteressante Wirkung auf die eigene Tätigkeit. Fragen, die sich hierbei stets ergeben sind: Warum mache ich was wie? Könnte man es nicht besser machen? Sind auf Dauer die eigenen Wege so empfehlenswert? Prüfer neigen nicht selten dazu, die Dinge aus einer nachträglichen Sicht (einige

reden unschön und unzutreffenderweise von Besserwisseri) zu sehen und entwöhnen sich mitunter der Gegebenheiten, die ein Alltagsgeschäft in der Verwaltung mit sich bringt.

Herausforderungen

Wir haben häufig die Erfahrung gemacht, dass wir bei unseren Maßnahmen Widerstände überwinden müssen. Dann versuchen wir einerseits mit Verständnis, aber andererseits auch - allerdings seltener - mit Durchsetzungskraft, unsere Projekte vor Ort voranzubringen. Mitunter fehlen die erforderlichen Informationen, rechtliche oder tatsächliche Rahmenbedingungen sind nicht gegeben und müssen erst geschaffen werden.

Internationale Standards und die Praxis vor Ort

Interessant ist auch immer wieder die Forderung unserer Partner, man möge doch sie in die Lage versetzen, internationale Standards zu erfüllen. Internationale Standards sind Reflexe nationaler Tätigkeiten, allerdings gehört eine Auseinandersetzung mit ihnen nicht zum täglichen Geschäft eines Landesrechnungshofs. Auch machen solche Standards hin und wieder mal auf Grundlagen unserer Arbeit aufmerksam, die wir im täglichen Alltag gar nicht mehr bedenken.

Praxisbeispiel Georgien:

Der Vorsitzende der georgischen Kontrollkammer klagte darüber, dass seine Prüferinnen und Prüfer keine Möglichkeit zur vollständigen Einsichtnahme in Steuerakten haben. Die Forderung der Kammer, diese Rechte zu erhalten, war stets erfolglos.

Die internationalen Standards für die Finanzkontrolle sehen solche Einsichtnahmen in die Steuerakten - und zwar in die einzelnen Steuerakten der Steuerpflichtigen - als unabdingbare Voraussetzung für eine wirksame Finanzkontrolle ausdrücklich vor. In Deutschland haben wir solche Einsichtsrechte. Wir haben uns aber nie darüber Gedanken gemacht, auf welcher Grundlage man sie gegebenenfalls fordern könnte, wenn man sie denn nicht hätte. In unseren Gesprächen mit den Parlamentariern und den Ministerien vor Ort haben wir darauf hingewiesen, dass eine Finanzkontrolle, die solche Einsichtsrechte nicht hat, nicht dem internationalen Level entsprechen könne.

Ebenso ist die Forderung nach einer angemessenen Bezahlung der Prüfer in den globalen Standards verankert. Ein Gesichtspunkt, den wir bei uns allerdings als erfüllt ansehen können. Diese und andere Aspekte sind uns zwar in Fleisch und Blut übergegangen aber uns ist nicht immer bewusst, dass sie auch weltweit zum Maßstab einer erfolgreichen Finanzkontrolle gemacht werden sollen.

„Binneneffekte“

Nicht zu unterschätzen ist die Tatsache, dass wir mit internationalen Einsätzen unseren Mitarbeitern eine Möglichkeit geben, ihr Profil zu schärfen. Das gilt insbesondere für jüngere Mitarbeiter, deren Karrierevorstellungen wir einen weiteren Baustein hinzuzufügen können. Unabhängig davon ist die Bereitschaft bei einem sehr großen Teil der Beschäftigten, solche Einsätze zu unterstützen, enorm. Wir haben bisher keinerlei Schwierigkeiten, geeignete Mitarbeiter für unsere Einsätze zu finden. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass unsere Kooperation ein erhebliches Maß an „Binneneffekten“ hat und keinesfalls eine Einbahnstraße wird.

■ Neues aus den Ländern

Pakistan: Capacity Development zur Erhöhung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit

Ein Beitrag zur Umsetzung der Paris Deklaration
Iris Müller, David Nguyen-Thanh

Bei der Formulierung einer Strategie zur Steuerung der Entwicklungszusammenarbeit weist Pakistan Kapazitätsdefizite auf. Hier zeigt sich, dass die Erreichung der ehrgeizigen Ziele der Paris Deklaration mit der Forderung an die Empfängerländer zur effektiveren Verwendung von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit (u.a. durch Formulierung von Prioritäten gegenüber Gebern) noch in weiter Ferne liegt.⁶ Vielmehr müssen Empfängerländer zunächst die Voraussetzungen für eine effektive Steuerung der Geber schaffen. Das Beispiel Pakistan zeigt, dass die Steuerung der Geber einen erheblichen Abstimmungsbedarf innerhalb des Landes erfordert. Eine aktivere, strategischere Rolle des Empfängerlandes beginnt bei der Formulierung einer wirtschaftspolitischen Strategie und beinhaltet sowohl die Abstimmung der Strategie als auch deren Umsetzung.

Pakistan ist in mehrerer Hinsicht ein Sonderfall. Erstens verfügt Pakistan über eine ausgeprägte Verwaltungstradition: wesentliche Entscheidungen werden durch definierte Verwaltungsverfahren geprüft. In dieser Hinsicht ist auch die ausgeprägte föderale Struktur zu erwähnen. Allerdings sind Verwaltungsverfahren häufig wenig effektiv und die Autonomie der Provinzen erfordert zusätzliche Abstimmung. Zweitens existiert eine gut ausgebildete Elite, der Anteil der Personen, die eine Ausbildung im Ausland erfahren haben, ist – nicht zuletzt aufgrund der weiterhin bestehenden Verbindungen zu Großbritannien – relativ hoch. Drittens sind die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur Zeit ausgesprochen günstig. Das Land erfährt seit Jahren einen Boom und ausländische Investitionen fließen, auch motiviert durch den außenpolitischen Kurs von Präsident Musharaf, nach Pakistan. Demgegenüber sind in politischer Hinsicht die Spannungen zwischen islamistischen und liberalen Kräften unübersehbar.

In dieser Situation ist die Formulierung einer wirtschaftspolitischen Strategie alles andere als trivial. Vielmehr muss eine Reihe mächtiger Interessen in Übereinstimmung gebracht werden. Ein tragfähiger Interessenausgleich erfordert robuste, weithin akzeptierte leistungsfähige Spielregeln – und deren Einhaltung. Die Moderationsrolle hierfür liegt im Ministerium für Wirtschaft und Statistik. Die große Herausforderung für das Ministerium besteht darin, den Interessenausgleich zu organisieren und als Interessenbroker politisch sichtbar zu bleiben.

Pakistan hat sich an die Bundesrepublik Deutschland mit der Bitte um Unterstützung bei der Stärkung von Kapazitäten für ein wirksameres Management der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gewandt. Im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), hat die GTZ daraufhin im September 2005 eine Projektprüfung durchgeführt, um Möglichkeiten eines deutschen Beitrags auszuloten. Im Zuge der Prüfung wurde

deutlich, dass eine effiziente Mittelverwendung für die Sicherung der sozioökonomischen und politischen Stabilität des Landes von außerordentlicher Bedeutung ist. Dies erfordert nicht zuletzt eine rasche Erhöhung der Planungs- und Koordinierungsfähigkeit der staatlichen Verwaltungen. Gerade in Bezug auf die o.g. Funktion des Ministeriums kann eine Rolle der deutschen Technischen Zusammenarbeit darin bestehen, als nicht involvierte Partei die Entwicklung von Verfahren zum Interessenausgleich zu moderieren und durch ständige Begleitung der Veränderungsprozesse mittelfristig zum Aufbau tragfähiger Strukturen für die Erreichung der Ziele der Paris Agenda beizutragen.

Analyse des kroatischen Haushaltssystems

Iris Müller, GTZ und Joachim Wehner, Dozent der London School of Economics and Political Science

Im September 2005 unterstützte die GTZ eine Analyse des kroatischen Haushaltssystems. Dabei wurden Gespräche mit Verantwortlichen aus den verschiedenen Abteilungen des Finanzministeriums geführt. Darüber hinaus fanden Unterredungen mit den für Haushaltsfragen zuständigen Mitarbeitern in einem Sektorministerium, mit Experten im Staatsrechnungshof, mit Vertretern des Haushaltsausschusses des Parlaments und mit Mitarbeitern eines Forschungsinstituts für Öffentliche Finanzen statt. Durch diese Zusammenstellung der Gespräche ergab sich die Möglichkeit, den Haushaltsprozess aus der Sicht der verschiedenen Institutionen zu analysieren.

Die wesentlichen Ergebnisse wurden anschließend mit führenden Haushaltsexperten des Finanzministeriums in einer Feedbackrunde diskutiert:

1. Es besteht ein übergreifender Mangel an Kapazitäten im gesamten Finanzministerium. Dies resultiert vor allem aus den im Vergleich zur Privatwirtschaft geringen Entgelten für Beamte, so dass qualifizierte Personen kaum angeworben werden können. Jedoch war während des Einsatzes bei allen interviewten Mitarbeitern eine große Leistungsbereitschaft festzustellen.
2. Obwohl jeweils Finanzpläne für ein weiteres Jahr erstellt werden, finden diese keine Berücksichtigung in der entsprechenden Haushaltsaufstellung. Daher kann hier nicht von einer mittelfristigen Finanzplanung gesprochen werden.
3. Die Aufstellung des Haushalts ist sehr detailliert (7000 Positionen) und daher für eine Außendarstellung kaum brauchbar. Die Umstellung auf einen programmorientierten Haushalt ist zwar erfolgt aber nur langsam.
4. Das Parlament ist im Haushaltsprozess bisher nicht adäquat vertreten.

Die Ergebnisse der Haushaltsanalyse werden in einer Länderstudie zusammengefasst. Diese wird im Rahmen des Netzwerks für Haushaltsdirektoren der Region Mittel-, Ost- und Südost-Europa vorgestellt und in einem Peer Review Mechanismus diskutiert. Es ist dabei hervorzuheben, dass die Diskussionen in kollegialer Atmosphäre stattfinden. Durch dieses Verfahren wird den teilnehmenden Ländern die Möglichkeit geboten, politisch sensible Themen in einem kollegialen Umfeld zu diskutieren und Erfahrungen bei der Umsetzung von Reformen auszutauschen.

Das Netzwerk wird von der GTZ in enger Zusammenarbeit mit der OECD und dem Bundesfinanzministerium (BMF) unterstützt. Daraus sind bisher drei Länderstudien hervorgegangen. Das zweite Netzwerktreffen wird inhaltlich durch OECD und BMF gestaltet und im Februar 2006 stattfinden.

⁶ Die Paris Erklärung wurde im Februar 2005 von ca. 60 Partnerländern und ca. 40 bi- und multilateralen Gebern verabschiedet. Sie baut auf den Verpflichtungen von Monterrey (2002) und Rom (2003) zur Steigerung der Höhe und der Wirksamkeit der internationalen Entwicklungshilfeleistungen auf.

Die Länderstudien sind erhältlich unter <http://lysander.sourceoecd.org/vl=2741532/cl=18/nw=1/rpsv/~3810/v4n4/s1/p1>

Allgemeine Budgethilfen in Burkina Faso zur Unterstützung der burkinischen Armutsbekämpfungsstrategie

Hartmut Janus, GTZ Burkina Faso
Bruno Schoen, KfW

Formen der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und der damit häufig verbundenen Gemeinschaftsfinanzierung sind gegenwärtig auf dem Vormarsch. Dazu tragen nicht zuletzt internationale Vereinbarungen wie die Paris Deklaration bei. Die Entwicklungen in Burkina Faso stellen diesbezüglich ein interessantes Anwendungsbeispiel dar. Allgemeine Budgethilfe ist in Burkina Faso nicht neu. Seit dem Beginn der 1990er Jahre unterstützten verschiedene Geber das Land durch diese Form der finanziellen Zusammenarbeit (FZ), sei es individuell (z.B. die Weltbank mit ihrem Poverty Reduction Support Credits, PRSC) oder im Rahmen des 2002 etablierten Koordinationsforums SBC-CSLP⁷. Zu Beginn des Jahres 2005 haben sich neun Geber (drei multilaterale und sechs bilaterale) mit dem Abkommen CGAB-CSLP⁸ zusammengeschlossen, um die Modalitäten der Bereitstellung ihrer finanziellen Beiträge zur Unterstützung der Umsetzung der nationalen Armutsminderungsstrategie zu harmonisieren.

Im Jahre 2005 stellen die neun Geber dem burkinischen Partner in diesem Rahmen etwa 140 Mio. € zur Verfügung. Für die nächsten drei Jahre sind jährliche Zahlungen in ähnlicher Höhe vorgesehen. Dies entspricht etwa einem Sechstel des Staatshaushalts Burkina Fasos. Die Bundesrepublik Deutschland hat für die Jahre 2006 und 2007 insgesamt ein FZ-Volumen von 5 Mio. € zugesagt.

Erste Ergebnisse

Bereits nach kurzer Zeit lassen sich erste Ergebnisse des CGAB-CSLP erkennen. Erfreulich ist die starke Ownership des burkinischen Finanzministeriums als führende Institution der Partnerseite in diesem Prozess. Die Koordination unter den Gebern hat sich erheblich verbessert: die neun Geber haben sich im Juli 2005 erstmals auf eine gemeinsame Matrix als Grundlage für die Auszahlungsentscheidungen geeinigt, die mit der burkinischen Seite abgestimmt wurde. Diese beruht auf drei Pfeilern (makroökonomische Stabilität, nationale Armutsminderungsstrategie und öffentliches Finanzwesen). Während allerdings einige der Geber ihre Auszahlungen von der Erreichung bestimmter Maßnahmen und Indikatoren abhängig machen, legen andere ihrer Auszahlungsentscheidung eine allgemeine Beurteilung der Fortschritte in den drei Bereichen zugrunde.

Zusammenspiel von Technischer (TZ) und Finanzieller Zusammenarbeit

Die Entwicklung der Transaktionskosten ist uneinheitlich. Bedingt durch unterschiedliche Auffassungen zur Ausgestaltung der allgemeinen Budgethilfe sind diese unter den Gebern in einer ersten Phase eher angestiegen. Hingegen hat sich der Zeitaufwand der burkinischen Partner für die Koordinierung der Zusammenarbeit mit den verschiedenen Gebern erheblich verringert, was angesichts ihrer knappen

Ressourcen zu begrüßen ist. Dazu tragen auch gemeinsame Missionen der Geber (etwa Deutschlands und der Schweiz im November 2005) bei. Weiterhin hat sich die mittelfristige Vorhersagbarkeit des Mittelzuflusses für die burkinischen Partner verbessert. Schließlich erweist sich der CGAB-CSLP als geeigneter Rahmen für einen Politikdialog, in dem auch Themen angesprochen werden können, für die sich das bilaterale Gespräch ggf. als wenig Erfolg versprechend erweist. Diesbezüglich kommt dem Zusammenspiel mit den „klassischen“ Programmen der Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit in den Schwerpunktsektoren der deutschen EZ eine wichtige Bedeutung zu. Darüber hinaus besteht für die Technische Zusammenarbeit ein großes Betätigungsfeld im Bereich der Stärkung der Kapazitäten der burkinischen Partner zur Verbesserung der Voraussetzungen für die Bereitstellung und Umsetzung der allgemeinen Budgethilfe.

Ausblick – Die Rolle des Capacity Development

Der Prozess der allgemeinen Budgethilfe in Burkina Faso sieht sich weiterhin wichtigen Herausforderungen gegenüber. So besteht erhebliches Potenzial, die Einbindung anderer burkinischer Ministerien (neben dem Finanzministerium) sowie des Privatsektors und der Zivilgesellschaft in den Prozess des CGAB-CSLP zu verbessern. Trotz der geleisteten Anstrengungen ist das öffentliche Haushaltssystem an einigen Stellen anfällig (wie ein größerer Korruptionsfall im Bildungsministerium vor kurzem zeigte). Schließlich stellt sich die wichtige Frage wie die Kapazität der burkinischen Partner so umgestaltet werden kann, dass die durch zunehmende Geberharmonisierung frei werdenden Personal- und Zeitressourcen optimal für neue entwicklungsrelevante Aufgaben verwandt werden können? Hier kommt dem Capacity Development im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit eine wichtige Rolle zu.

Zu den Autoren:

Hartmut Janus (GTZ Burkina Faso) ist Berater des Wirtschafts- und Finanzministeriums. Bruno Schoen ist Länderbeauftragter für Westafrika in der KfW.

Vietnam - Ein systemischer Ansatz zahlt sich aus

Reform der Öffentlichen Haushalte

Philipp Krause

Die GTZ unterstützt seit 1993 die Reform der öffentlichen Haushalte in Vietnam. Das Haushaltswesen war noch bis weit in die 1990er Jahre hinein geprägt von völlig intransparenten und zentralistischen Verfahren der staatlichen Mittelallokation innerhalb des Verwaltungsapparats, ohne Information der Öffentlichkeit und ohne Beteiligung des Parlaments. Angesichts dieser Defizite wurde eine armutsorientierte Entwicklungspolitik des Staates entscheidend gehemmt.

Von deutscher Seite wurde die Ausarbeitung der rechtlichen und institutionellen Grundlagen des Haushaltswesens und deren Umsetzung in der Praxis durch Beratung und Training unterstützt. Die vietnamesische Regierung hat durch aktive Koordinationsarbeit eine hohe Steuerungsfähigkeit der Geberbeiträge für den Reformprozess der öffentlichen Finanzen bewiesen. Im Gegensatz zu vielen anderen Gebern war die GTZ von Anfang an in den Reformprozess involviert. Das laufende Vorhaben wird zum Ende des Jahres abgeschlossen.

Die Sicht des Partners

Die langfristige und berechenbare Präsenz des Vorhabens wird von der vietnamesischen Regierung nachdrücklich

⁷ Soutien Budgétaire Commun au Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté

⁸ Cadre General d'Organisation des Appuis Budgetaires en Soutien a la mise en oeuvre du Cadre Strategique de Lutte Contre la Pauvreté au Burkina Faso

gelobt und auch dadurch honoriert, dass im Rahmen der Geberkoordination neben der GTZ explizit keine weiteren Beiträge gesucht oder benötigt wurden. Laut Aussagen der Partner wurde hier das Capacity Development geleistet, auf dessen Grundlagen das Land nun ein attraktiver Partner für direkte Budgethilfe anderer Geber geworden ist.



Arbeitstreffen mit Vertretern des Finanzministeriums und der Bezirksverwaltung Haiphong

Ergebnisse

Das Vorhaben wurde durch zwei langfristige Berater aus deutschen Landesfinanzministerien betreut. Das Anwendungswissen aus der deutschen Verwaltungspraxis hat sich bei der Arbeit als sehr nützlich erwiesen. Die hochrangige politische Beratung durch erfahrene Praktiker aus Deutschland erlaubte die Entwicklung originär vietnamesischer Systeme auf der Basis von praktischen Verwaltungserfahrungen. Seit 1996 gibt es zum ersten Mal eine gesetzliche Grundlage des Haushaltswesens, mit verbindlichen Anweisungen für das Verfahren auf allen Ebenen des Staates. Auf der Grundlage der Erfahrungen mit der Umsetzung wurde das Gesetz 2002 grundlegend novelliert. Das neue Haushaltsverfahren weist viele Akzente auf, die auf die deutsche Beratung zurückgehen, hierbei sind insbesondere die deutliche Stärkung der Legislative, der externen Kontrolle durch den Staatsrechnungshof und die Transparenz des Haushaltes zu nennen. So wurde beispielsweise der nationale Haushalt 1999 erstmals öffentlich gemacht.

Insgesamt lässt sich ein stetiger Fortschritt beobachten, obwohl es in der Umsetzung, besonders auf den unteren Ebenen der Verwaltung, noch einige Probleme gibt. Es hat sich ausgezahlt, dass der Schwerpunkt der deutschen Beratung nicht alleine auf der Erarbeitung von Instrumenten lag. Stattdessen wurde ein systemischer Ansatz verfolgt, der auf die Verbesserung von Verfahren unter Einbeziehung der notwendigen Akteure (Ministerien, subnationale Ebenen, Kontrollbehörden und Legislative) abzielt. Diese Stärkung von „Good Financial Governance“ hat einen zentralen Teil des Erfolges ausgemacht. Im Gegensatz dazu haben sich gerade dort die meisten Probleme eingestellt, wo viele verschiedene Geber nebeneinander an der Einführung von sehr anspruchsvollen Instrumenten arbeiten, wie beispielsweise bei der mittelfristigen Finanzplanung.

Die langfristige und berechenbare Präsenz vor Ort, der Einsatz von erfahrenen Experten aus der deutschen Verwaltung und der systemische Ansatz sind Erfolgsfaktoren, die auch für ähnliche Vorhaben in anderen Ländern relevant sind.

Interviewer: Annette Kougbé

F: Herr Solzbacher, auch in Madagaskar ist die finanzielle Lage der untergeordneten Gebietskörperschaften prekär. Wo sehen Sie die wichtigsten Chancen und Herausforderungen für eine Finanzreform?

A: Eines trifft sicher zu, die Gemeinden verfügen ihrer Aufgabenfülle zum Trotz nur über marginale Finanzmittel von 3 bis 4% des madagassischen Staatshaushalts. Als vordringlich sehe ich daher eine Erhöhung der gesamtstaatlichen Einnahmequote, die im Jahr 2005 voraussichtlich nur gut 10% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) betragen wird. Ansonsten würde auch mit einem neuen Transfersystem nur ein Mangel verteilt. Damit einhergehen muss die Vereinfachung des hiesigen Steuersystems dessen Komplexität derjenigen europäischer Systeme kaum nachsteht. Die gesamte Steuerverwaltung in Madagaskar umfasst aber nur ca. 1300 Personen, die etwa zur Hälfte nicht ausreichend qualifiziert ist. Erlauben Sie einen kurzen Vergleich: In Deutschland verfügt beispielsweise der Rhein-Sieg-Kreis sicher über mehr (und besser ausgebildete) Finanzbeamte als hier das ganze Land, dessen Fläche der Frankreichs und der BeNeLux-Staaten entspricht.

Die aussichtsreichste Maßnahme der Verbesserung der Gemeindefinanzen erscheint mir im gegenwärtigen Entwicklungsstadium eine radikale Vereinfachung der Grund- und Gebäudesteuern, zusammen mit einer vollständigen Kompetenzverlagerung einschließlich der Erhebung auf die Gemeinden. Der Zentralstaat hat an diesen Steuern kein Interesse, weil sie nicht bei ihm verbleiben. Von einer Verlagerung auf die Gemeinden verspreche ich mir eine höhere Erhebungsquote als die derzeitigen 20%, sowie eine motivierte Eintreibung. Die Regelung muss allerdings sehr einfach sein, um die Verwaltungskapazitäten der Gemeinden nicht zu überfordern. Beispielsweise für die bebauten Grundstücke eine Grobrasterung nach kleinen, mittleren und großen Häusern und beispielsweise einer Differenzierung ob mit oder ohne Strom und Toilette. Ungerechtigkeiten durch mangelnde Differenzierung sind dabei in Kauf zu nehmen. Ungerechter als die derzeitige Regelung, die nur 20% der Steuern erhebt, wird auch eine solche, einfache Lösung nicht sein.

F: In welchem Maße identifizieren sich die Madagassen auf lokaler Ebene mit ihrem Gemeinwesen? Könnte eine Reform des Fiskalföderalismus eine Chance für mehr Identifikation und Bürgerbeteiligung sein?

A: Natürlich ist es für einen Bürgermeister einer Gemeinde einfacher als für den Finanzminister eines großen Landes, seinen Steuerzahlern zu vermitteln, was mit dem gezahlten Geld geschieht. Die Beziehung zwischen Geldleistung und Gegenleistung der Gemeindeverwaltung lässt sich in der untersten Staatsebene am anschaulichsten darstellen und für den Bürger auch gut nachvollziehen. Dies setzt jedoch kommunikative, verantwortliche und aktive Kommunalpolitiker voraus. Die gegenwärtige Tendenz in Madagaskar ist es vielmehr, dem Zentralstaat zu vertrauen und auf das Geld aus Antananarivo zu warten. Dem versucht das Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (MEFB) mit Sensibilisierungsaktionen sowohl für die Steuerbürger als auch für die Bürgermeister zu begegnen. Ein weiteres, schwer zu lösendes Problem besteht in der Clanstruktur der madagassischen Gesellschaft. Der Clanchef, meist auch Bürgermeister, besetzt selbstverständlich die Verwaltungsstellen mit seinen Familienan-

■ Fachthemen



Interview mit Wolfgang Solzbacher

GTZ-Berater für Haushaltsreform und Fiskaldezentralisierung in Madagaskar

gehörigen. Diese verfügen oft nicht über die nötigen Kenntnisse und Fertigkeiten. Gerade im Finanzbereich ist dies aber für eine geordnete Verwaltung unabdingbar. Wird der Bürgermeister abgewählt, handelt sein Nachfolger ebenso. Daher kommt in Madagaskar auf der Ortschaftsebene kaum je ein „institutionelles Gedächtnis“ zustande.

Zu Wolfgang Solzbacher:

Herr Solzbacher war vormals Mitarbeiter des Bundesfinanzministeriums (BMF) und ist zur Zeit für die GTZ als Berater im Ministerium für Wirtschaft, Finanzen und Haushalt (MEFB) in Madagaskar tätig.

Facharbeitskreis Öffentliche Finanzen – Ein kritischer Blick zurück und ein optimistischer Blick in die Zukunft

Matthias Witt

Vom 26. bis 27. September 2005 fand in Hofheim am Taunus die Gründungsveranstaltung des Facharbeitskreises Öffentliche Finanzen statt.

Ziel dieser Veranstaltung war es, die verschiedenen Ebenen der Entwicklungszusammenarbeit – von der internationalen Debatte bis zu Vorhaben zur Unterstützung von Reformen vor Ort – zusammenzubringen und durch einen kritischen Austausch mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zu einer Verbesserung des Leistungsangebots der Technischen Zusammenarbeit (TZ) beizutragen. Als Themen standen in diesem Jahr auf dem Programm: *Umsetzung der Paris Agenda* zur Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), *Netzwerkbildung* als notwendige Voraussetzung zur Steigerung der Wirksamkeit der TZ sowie neuere Ansätze zu *Capacity Development bei Reformen der öffentlichen Finanzen*.

Besonders interessant gestaltete sich die von Herrn Asche geleitete Podiumsdiskussion zur *Programmierorientierung der EZ*. Diskussionsbeiträge von Lars Nieder (BMZ) zur Umsetzung der Paris Erklärung, Matthias Adler (KfW) zur Programmierorientierung der EZ mit Fokus SPA und Georg Schäfer (GTZ Zentrale) zu den Anforderungen an die TZ zeigten die neuen Erwartungen an die Beratung von Finanzministerien, Parlamenten und Rechnungshöfen in Entwicklungsländern auf. Demgegenüber gaben Anke Scholz (GTZ Zentrale) und Wolfgang Solzbacher (GTZ Madagaskar) Einblicke in die Erfahrungen und Spielräume der praktischen Technischen Zusammenarbeit vor Ort. Weitere Programmpunkte betrafen die *Bildung von Netzwerken* auf heimischer und internationaler Ebene als notwendige Voraussetzung für eine stärker koordinierte Zusammenarbeit, Ansätze zu *Capacity Development* zur effektiveren Unterstützung von Reformen und *gute Beispiele* für stärker vernetzbare Ansätze aus der deutschen TZ.

Eine wichtige Erkenntnis betrifft den erheblichen Änderungsbedarf der TZ. Obwohl für die Mitwirkung in einer stärker programmorientierten EZ grundsätzlich vorbereitet, muss dies Potential gleichwohl in Zukunft besser in Wert gesetzt werden. Dies gilt insbesondere für die Art und Weise, wie in Programmen Beratung angeboten werden kann (und: wem), aber auch für die thematische Aufarbeitung von Fragen des Haushaltsvollzugs sowie der Wechselwirkungen zwischen programmorientierter EZ und staatlicher Kapazität zu Steuererhebung und Finanzkontrolle.

Die Rückmeldungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zeigen ein positives Echo. Dies und die große Teilnehmerzahl von 90 Personen zeigen, dass ein umfassender Diskussionsbedarf besteht. Hier ist zu prüfen, wie diesem Bedarf über die TZ hinaus in Zukunft Rechnung getragen

werden kann. Als ein Beitrag werden die Ergebnisse des FAK schnellstmöglich im Internet verfügbar gemacht (www.gtz.de/public-finance). Zudem planen wir die nächste Tagung des Facharbeitskreises für September 2006.

Diener zweier Herren?

Gemeindesteuern im Schnittpunkt von Unternehmenssteuer- und Gemeindefinanzreform

Anke Scholz

Die Gemeindesteuern stehen nach dem gescheiterten Reformversuch von 2003 in Deutschland erneut in der Diskussion. Einerseits hat sich die finanzielle Lage der Kommunen weiter verschlechtert, andererseits gerät die Gewerbesteuer im Zuge der Debatte über den internationalen Steuerwettbewerb immer wieder in die Kritik. Die Evangelische Akademie Loccum hat dieses Thema im Oktober 2005 aufgegriffen und ein Seminar zur „Reform der Gemeindesteuern“ veranstaltet.

Die große Bedeutung des Themas in Deutschland wurde durch hochrangige Vertreter aus den kommunalen Spitzenverbänden, zahlreichen Universitäten, Wirtschaftsforschungsinstituten, der Privatwirtschaft und aus Politik und Verwaltung bestätigt.

Während der sehr offen und kontrovers geführten Diskussionen wurde deutlich, dass eine einfache Lösung für die Gemeindesteuerreform bei den unterschiedlichen Interessenlagen der beteiligten Institutionen kaum zu erwarten ist. Einvernehmen herrschte allerdings bei der Forderung, dass Steuerentlastungen nicht ohne die Berücksichtigung von Ausgabenentlastungen diskutiert werden sollten. Die Privatwirtschaft brachte zum Ausdruck, dass eine Revitalisierung der Gewerbesteuer in der jetzigen Form politisch nicht durchsetzbar sei. Die kommunalen Spitzenverbände warnen davor, die Gemeindesteuerreform als Vorwand für das eigentliche Ziel der Unternehmenssteuerreform zu missbrauchen. Ebenfalls diskutiert wurde das 4-Säulen-Modell der Stiftung Marktwirtschaft. Kritisiert wurde, dass dieses Modell bisher nicht ausreichend kommuniziert und quantifiziert wurde. Es bestehe z.B. Diskussionsbedarf bei der Ausgestaltung mit Hebesatzrechten, dem zu erwartenden Verwaltungsaufwand und den Wirkungen auf Gewinnverschiebungen. Das Hebesatzrecht der Kommunen sei ein wichtiger Faktor bei der Identifizierung eines gangbaren Weges zwischen den „Kommunen in Konnexitätsketten“ und der kommunalen Steuerhoheit.

Bei der dramatischen Situation öffentlicher Haushalte auf allen Ebenen ist eine Lastenumverteilung nicht zu erwarten. Eine Reform kann daher höchstens aufkommensneutral erfolgen. Das gemeinsame Fazit war daher, dass gerade jetzt der strategisch richtige Zeitpunkt für eine Reform gekommen sei, da sich die Lage der Kommunen wegen des gestiegenen Gewerbesteueraufkommens relativ entspannt hat.

Im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit werden die umfangreichen (positiven sowie negativen!) Erfahrungen der Deutschen mit ihrem föderalen System gerne nachgefragt.

Kurzinfo

Iris Müller

Vom 28.09. bis 18.10.2005 war eine Delegation des chinesischen State Administration Taxation (SAT) zu einem Austausch mit dem Bayerischen Staatsministerium der Finanzen zu Besuch in Deutschland. Schon seit vier Jahren trägt die

GTZ kostenneutral zu einem Austausch zwischen den Delegationen des SAT und deutschen Landesfinanzministerien durch die Koordinierung von Informationsreisen bei (v.a. Herstellung des Kontakts zwischen den beteiligten Akteuren).



Die diesjährige Delegation setzte sich aus hochrangigen Vertretern des Finanzministeriums der Provinz Guangdong sowie aus Vertretern vom International Taxation Department des SAT Chinas zusammen. Abschließend wurde der Delegation die GTZ durch die zuständige Regionalabteilung und PuE vorgestellt.

Overseas Development Institute: "Aid, Budgets, and Accountability" – ein Konferenzbericht

Unter dem Titel „Aid, Budgets, and Accountability“ fand vom 3. - 4. Oktober der zweite vom Centre for Aid and Public Expenditure (CAPE) am Overseas Development Institute (ODI) organisierte Workshop zum Themenkomplex Program-based Approaches, Budgethilfe und Budgetmanagement statt. Die Veranstaltung ist darauf ausgerichtet, unterschiedliche Perspektiven aus Praxis und praxisnaher Forschung auf einem Forum zusammenbringen, das unabhängig von einzelnen Geberorganisationen ist.

Während sich der erste CAPE-Workshop 2004 mit eher grundsätzlichen Fragestellungen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), v.a. mit Programmorientierung und Budgethilfen beschäftigte, ist es mit dem diesjährigen Programm gelungen, deutlicher auf konkrete ungelöste Fragen einer stärker programmorientierten Budgethilfe und bei der Unterstützung von Haushaltsreformen in den Empfängerländern zu fokussieren.

Im Mittelpunkt der Veranstaltung stand die Fragestellung, wie sich Informationsbedürfnisse von Gebern und heimischen Interessengruppen (Regierung, Verwaltung, Bürger) unterscheiden, und mit welchen Instrumenten und Mechanismen die Informationsbedarfe befriedigt werden können. Dies wird als externe bzw. interne Accountability bezeichnet. Damit hat das ODI eine wichtige Entwicklung in der internationalen Debatte um Budgethilfe und Reformen des öffentlichen Finanzwesens aufgegriffen. Es wird zunehmend deutlich, dass die für Budgethilfe erforderliche Verbesserung der Rechenschaftspflicht gegenüber den Gebern die internen Systeme der Partnerländer, deren Regierungen sich in erster Linie gegenüber den zunehmend um Koordinierung bemühten Gebern von Budgethilfe rechenschaftspflichtig fühlen, schwächen kann. Andererseits ist auch denkbar, dass aufgrund der Forderungen der Geber nach gesteigerter „Accountability“ Reformen initiiert werden, die auch die Rechenschaftslegung der Regierung gegenüber den eigenen Wählern stärkt.

Einschätzung aus Sicht des Overseas Development Institute (ODI)

Verena Fritz, ODI

Aus Sicht von ODI ist hervorzuheben, dass sich die in diesem Jahr gewählte Fragestellung als hoch relevant für die gesamte Gebergemeinschaft erwiesen hat. Die große Zahl von Beiträgen aus multilateralen Institutionen zeigt, dass Geber der Frage von Rechenschaftspflichten und –beziehungen (mutual accountability) zunehmend Bedeutung beimessen und konstruktiv nach Lösungen suchen. Die Bandbreite der Diskussion wurde besonders am zweiten Tag deutlich:

Stefan Koeberle (Weltbank) präsentierte die Ergebnisse einer internen Evaluierung zur Anwendung von Konditionalitäten. Demgegenüber gab *Florence Kuteesa*, ehemals Haushaltsdirektorin in Uganda, ein lebhaftes Bild von den Zwickmühlen, denen sich die Experten innerhalb der Regierung gegenüber sehen, wenn die eigene Regierung und die Geber unterschiedliche Prioritätensetzungen im Haushalt fordern. Sie erinnerte die Teilnehmer auch an eines der zentralen und in Uganda bisher unzureichend verwirklichten Ziele von Haushaltsreformen: dafür zu sorgen, dass öffentliche Mittel, einschließlich der EZ-Hilfen, bei den Menschen – vor allem auch in ländlichen Regionen – ankommen.

Die Diskussionen waren intensiv und offen, wozu auch die gute Mischung der rund 70 Teilnehmer beitrug. Wir hoffen, dass diese Diskussionen helfen, die Arbeit an Reformen der öffentlichen Finanzen zu verbessern; dies ist derzeit von besonderer Bedeutung mit Blick auf das steigende Volumen der EZ-Mittel, insbesondere für Afrika. Auf Anregung von verschiedener Seite hoffen wir, den CAPE Workshop zu einer jährlichen Einrichtung zu machen.

Kontakt:

v.fritz@odi.org.uk

<http://www.odi.org.uk/pppg/cape/events.html>

Einschätzung aus Sicht des Deutschen Institutes für Entwicklungspolitik (DIE)

Stefan Leiderer, DIE

Der Workshop zeichnete sich durch qualitativ hochwertige Beiträge und überaus angeregte Diskussionen aus. Deutlich wurde dabei der weiterhin bestehende erhebliche Forschungsbedarf im Bereich der Reformen öffentlicher Haushalte und der öffentlichen Finanzen im Zusammenhang mit Budgethilfe und Program-based Approaches. Aus Sicht des DIE bleiben – neben anderen – bislang besonders zwei Felder weitgehend unberücksichtigt: Das betrifft zum einen das Verhältnis zwischen internen und externen Accountability-Beziehungen, zum anderen die weiterhin mangelnde Verknüpfung von Public Financial Management-Reformen im Kontext programmorientierter Ansätze und Budgethilfen mit gleichzeitigen Dezentralisierungsbemühungen. Kritisch bleibt die geringe Zahl von Vertretern aus den Partnerländern anzumerken, deren Teilnahme gerade bei einer akademisch ausgerichteten Veranstaltung für den notwendigen „Reality-Check“ und als Multiplikator der Diskussionen in die Partnerländer wünschenswert wäre.

Vom Mehrwert der Debatte aus Sicht der Technischen Zusammenarbeit

Matthias Witt, GTZ

Das Zentrum für Entwicklungshilfe und Staatsausgaben von ODI hat es verstanden, einen schleichenden Trend der EZ-Debatte sichtbar und damit bearbeitbar zu machen. Damit ist ein wertvoller Beitrag zur Verbesserung der Wirksamkeit der EZ gelungen. Besonders interessant an dieser Diskussion ist die Fragestellung, wie die Forderung nach Stärkung der heimischen Systeme zur Rechenschaftslegung und Ent-

scheidungsfindung realisiert werden kann. Hier herrscht in der internationalen EZ Nachholbedarf; dies erfordert auch für die deutsche EZ noch erhebliche Anstrengungen. Es geht darum, die komplexen Wechselbeziehungen zwischen erhöhter Hilfe und heimischen Entscheidungsprozessen besser zu verstehen und gezielte Beiträge zu erbringen. Der auf der ODI Konferenz vorgestellte Beitrag zur Stärkung der heimischen Finanzkontrolle durch Regierung, Parlament und Rechnungshöfe kann hierzu einen Beitrag erbringen. Eine wichtige offene Frage betrifft die Anreizwirkungen von erhöhter Hilfe auf die Zusammensetzung und das Management der Staatsausgaben.

Politiktransfer in der Entwicklungszusammenarbeit: Die Einführung von „Results-based Management“ in Entwicklungsländern⁹

Philipp Krause

Im August fand in Istanbul die Global International Studies Conference statt. Auf der Konferenz wurde durch einen Mitarbeiter des Sektorvorhabens Öffentliche Finanzen und Verwaltungsreform ein Vortrag zum Thema Politiktransfer in Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gehalten. In dem Vortrag wurden die Möglichkeiten beleuchtet, neuere politikwissenschaftliche Ansätze zum internationalen Politiktransfer für die EZ nutzbar zu machen.

In der internationalen Politikwissenschaft wird seit einigen Jahren eine intensive Diskussion der Rolle von internationalen Normen und Ideen geführt, im Gegensatz zu früheren Ansätzen, die sich sehr stark auf materielle Faktoren konzentriert haben. Verschiedene Studien haben hier gezeigt, wie sich internationale Normen in einzelnen Politikfeldern über den Einfluss von internationalen Organisationen und Gruppen von Fachexperten relativ homogen in unterschiedlichen Ländern verbreiten.

Die Erfahrung mit der Einführung von „Results-based Management“-Ansätzen in Entwicklungsländern zeigt jedoch, dass die Wirklichkeit wesentlich komplexer ist. Zwar werden internationale Politikansätze in verschiedenen Ländern diskutiert und unter Verwendung einer einheitlichen Sprache eingeführt. Für die Umsetzung in der politischen Wirklichkeit vor Ort spielen allerdings Faktoren wie die Machtverteilung innerhalb des Staates, das Verhältnis von Staat und Gesellschaft, oder die relative Macht der internationalen Gemeinschaft eine entscheidende Rolle. Um mit dieser Komplexität auf eine praxisorientierte Weise umgehen zu können, fehlen der internationalen Politikwissenschaft bislang noch die richtigen Ansätze, langfristig könnten sich aber interessante Anknüpfungspunkte ergeben.

■ Veröffentlichungen und Links



Intergovernmental Fiscal Relations – International Experience and the Russian Reform

Fiscal Studies No. 2

Dr. Carl-Heinz Tretner, Dr. Evgeny M. Bukhvald, Prof. emeritus Dr. Horst Zimmermann, Prof. Dr. Bernd Huber

Annette Kougbé

Vor dem Hintergrund der herausragenden Rolle Russlands in der Weltpolitik spiegeln die in dieser Publikation zusammengestellten Gutachten geradezu modellhaft das ganze Spektrum der Fragen wider, die in einem Aushandlungsprozess von Aufgaben und Einnahmen verschiedener staatlicher Ebenen diskutiert und entschieden werden müssen. Die einzelnen Beiträge wurden im Rahmen des deutsch-russischen Vorhabens „Reform der innerstaatlichen Finanzbeziehungen in Russland“ in Auftrag gegeben und bieten konkrete Reformvorschläge, die wissenschaftliche Erkenntnisse auf dem Gebiet der Fiskaldezentralisierung auf die spezielle wirtschaftliche und regionale Struktur innerhalb der russischen Föderation anwenden.

Das Dokument ist in englischer Sprache verfügbar unter [en-international-fiscal-relations-russia.pdf](#) (0,81 MB)



Analyse und Reform des öffentlichen Budgetmanagements: Ein zentrales Querschnittsthema für die programmorientierte Entwicklungspolitik

Stefan Leiderer, DIE

Das in der Reihe „Analysen und Stellungnahmen“ des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) erschienene Kurzpapier von Stefan Leiderer fasst in knapper Form die Bedeutung von Analyse und Reform des öffentlichen Budgetmanagements für die programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit zusammen. Es ordnet die Inhalte der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* vor dem Hintergrund der gesammelten Erfahrungen, mit dem bislang existierenden Analyseinstrumentarium, ein. Mit der Paris Declaration haben sich Geber und Partnerregierungen im März 2005 dazu verpflichtet, gemeinsame Instrumente zur Bewertung und Stärkung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Finanzsysteme in Entwicklungsländern zu entwickeln. Mit dem „*Strengthened Approach to Public Financial Management Reform*“ hat das PEFA-Programm beinahe zeitgleich ein entsprechendes Konzept vorgelegt. Das DIE-Papier stellt dieses Konzept kurz vor und thematisiert die sich aus einem solchen Ansatz ergebenden Implikationen und Herausforderungen für Geber und Partnerregierungen.

Link: [pdf DEUTSCH](#) (0,47 MB)

Link: [pdf ENGLISH](#) (0,21 MB)

⁹Dieser Beitrag basiert auf einem Vortrag mit dem Titel: „The Process of Statebuilding: Lessons from Introducing Fiscal Controls and Results-orientation in Developing Countries“, gehalten von Philipp Krause auf der Global International Studies Conference 2005 am 27.8.05 in Istanbul.

■ Termine / Veranstaltungen

Facharbeitskreis Öffentliche Finanzen 2006

Claudia Krupp

Aufgrund der positiven Rückmeldungen aus dem Teilnehmerkreis werden wir auch im kommenden Jahr einen Facharbeitskreis Öffentliche Finanzen anbieten.

Die Veranstaltung wird voraussichtlich unmittelbar vor oder nach den Eschborner Fachtagen stattfinden (September 2006).

Arbeitskreis Entwicklung und Verwaltung 2006

Philipp Krause

Im kommenden Jahr wird der Arbeitskreis Entwicklung und Verwaltung (AKEV) sein 25-jähriges Bestehen feiern. Der AKEV ist ein informeller Arbeitskreis von Experten, Gutachtern und Interessierten aus dem entwicklungspolitischen Umfeld, die einen fachlichen Bezug zu Verwaltung und Verwaltungsreform haben. Die Jubiläumstagung wird vom DED in Bonn ausgerichtet und findet voraussichtlich vom 21.09. - 23.9.2006 statt.

■ Personalien

Stellenangebote Belgische TZ

Die Belgische TZ sucht mehrere Ökonomen mit dem Fachgebiet Finanzwissenschaft / Makroökonomie (u.a. in Niger und Mosambik) zur Begleitung von Budgethilfen.

Voraussetzungen:

PhD in Ökonomie, 5 Jahre relevante Berufserfahrung.

Kontakt über public-finance@gtz.de

Stellenangebot Praktikantinnen / Praktikanten

Das Sektorvorhaben sucht regelmäßig Praktikantinnen und Praktikanten. Wir bieten fachlich und persönlich qualifizierten Studierenden die Möglichkeit, Erfahrungen in der Technischen Zusammenarbeit zu sammeln. Wir suchen Studentinnen und Studenten der Volkswirtschaftslehre (insbesondere Finanzwissenschaft und/oder Entwicklungsökonomie) sowie der Politik- und Verwaltungswissenschaften, die sich idealerweise im Laufe ihres Studiums bereits mit Entwicklungs- und Transformationsländern beschäftigt haben.

Praktikumsdauer: 6 Monate

Voraussetzung: erfolgreicher Abschluss des Vordiploms.

Interessierte wenden sich bitte an public-finance@gtz.de

Neuzugänge im Sektorvorhaben



Roland von Frankenhorst (Fachplaner)

Zuständig für:

Steuern/Zölle, Finanzkontrolle,
Stärkung von Sektorministerien im
Haushaltswesen

Werkstudenten / Praktikanten



Katja Trinks:

Praktikantin (bis Februar 2006)



Katharina Maué:

Praktikantin (bis Mai 2006)

■ Vorschau nächste Ausgabe

Anke Scholz

Reformen im Öffentlichen Finanzwesen greifen in einen politisch sehr sensiblen Bereich ein. Bisher haben Reformen des Öffentlichen Haushaltswesens in vielen Entwicklungs- und Transformationsländern wenig Erfolge gezeigt. Dies liegt zum einen daran, dass die Reformagenden oft von internationalen Gebern vorgegeben und die Länder für die Übertragung internationaler Standards noch nicht bereit waren. Zum anderen fühlen sich zahlreiche Länder in ihren Reformbemühungen bevormundet und verspüren daher keine eigene Verantwortung für die erfolgreiche Umsetzung.

Ein Instrument, um diesen Kreislauf zu durchbrechen, ist die Etablierung regionaler Netzwerke, die einen Erfahrungsaustausch zwischen politischen Entscheidungsträgern gewährleisten und dazu beitragen sollen, dass spezifische Lösungen für spezifische regionale Probleme entwickelt werden. Daher werden wir das Thema „**Aufbau regionaler Netzwerke von Haushaltsdirektoren**“ (Senior Budget Officials–Initiative) in den Mittelpunkt unserer nächsten Ausgabe rücken.