



## Staatliche Institutionen zwischen Steuerungsaufgaben und Vielfalt

6. Fachtagung Public Policy 2010

Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH bündelt seit dem 1. Januar 2011 die Kompetenzen und langjährigen Erfahrungen von DED, GTZ und InWEnt. Weitere Informationen erhalten Sie unter [www.giz.de](http://www.giz.de).

Da der Text dieser Publikation kurz vor Gründung der GIZ erstellt wurde, verweisen die dargestellten Veranstaltungen und Projekte noch auf GTZ, DED, und InWEnt.

## **Impressum**

### **Herausgeber:**

Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft  
Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 40  
53113 Bonn

Telefon: +49 228 44 60-0  
Fax: +49 228 44 60-1766

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn

Telefon: +49 61 96 79-0  
Fax: +49 61 96 79-1115

E-Mail: [info@giz.de](mailto:info@giz.de)  
Internet: [www.giz.de](http://www.giz.de)

### **Verantwortlich:**

Dr. Matthias Witt, Kompetenzfeldleiter  
Public Policy, GIZ

### **Abteilung:**

Staat und Demokratie  
Public Policy

### **Fotos:**

© GIZ Daniel Seiffert

### **Verfasser:**

Jana Leutner  
Lotte Schneider  
David Franzreb  
Karin Grothaus  
Gregor Lischke

### **Druck:**

Druckreif GmbH & Co. KG, Frankfurt am Main

# Inhalt

Einleitung.....	4
1. Nachhaltige Staatsfinanzierung durch eigene staatliche Einnahmen .....	5
Steuerhinterziehung und Steuervermeidung im Blick der EZ.....	6
Steuergerechtigkeit und Steuerhinterziehung in Lateinamerika.....	9
Steuern in fragilen Staaten.....	12
2. Rohstoffgovernance.....	15
Politische Ökonomie der Besteuerung von Rohstoffen – Das Beispiel der Demokratischen Republik Kongo.....	15
„New Mode of Governance“? Multi-Stakeholder-Prozesse in Transparenzinitiativen.....	19
3. Beschaffung/ Integrität/ Korruption.....	23
Nutzung der Partnersysteme – Capacity Development in staatlichen Beschaffungssystemen.....	23
Integrität in der Verwaltung.....	26
Corruption, capture and collusion – Gefährdung und Potentiale staatlicher Regulierung von Märkten.....	29
4. Haushalte/ Sektorgovernance .....	31
Program Budgeting.....	35
5. Rechnungshöfe.....	37
Internationale Zusammenarbeit mit Rechnungshöfen.....	37
6. Good Governance Reformen in Afrika – Erfahrungen und Chancen regionaler Prozesse.....	40
7. Herausforderungen für Governance und Public Policy in der Entwicklungszusammenarbeit .....	43
Fazit.....	45

## Staatliche Institutionen zwischen Steuerungsaufgaben und Vielfalt

Das zentrale Ziel öffentlichen Handelns ist die Bereitstellung öffentlicher Güter. Grundlegend dafür ist ein funktionierender Staat – und genau da fangen die Herausforderungen an. Was ist eigentlich der „Staat“? Und wann „funktioniert“ er? Der „Staat“ als scheinbar monolithisches Gebilde ist zum einen tatsächlich in eine Vielzahl von Strukturen und Akteuren ausdifferenziert, die unterschiedliche Interessen vertreten. Zudem sind staatliche Entscheidungen eingebettet in einen politischen Raum, in dem auch nicht-staatliche Akteure an der Gestaltung gesellschaftlicher Prozesse beteiligt sind. Verwaltung, Parlament und Bürger ringen darum, den öffentlichen Raum zu gestalten.

Öffentliches Handeln erfordert eine Koordination der Arbeit der staatlichen Institutionen untereinander sowie die Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Auf der Fachtagung Public Policy der GTZ am 17./18. Juni 2010 wurde diskutiert, wie politische Prozesse gesteuert werden können, und welche Herausforderungen daraus entstehen. Im Mittelpunkt standen drei Themen:

- *Die Rolle des Staates*  
Hier standen v.a. die unterschiedlichen Beziehungen zu Akteuren der Zivilgesellschaft und des privatwirtschaftlichen Sektors im

Blickfeld. In Ländern mit gefestigten staatlichen Strukturen und erst gering organisierter Zivilgesellschaft werden staatliche Institutionen z.B. eine dominantere Rolle einnehmen als in Ländern mit einer langen zivilgesellschaftlichen Tradition.

- *Staatliche Steuerungsinstrumente: Anwendung und mögliche Grenzen*  
Handlungsspielräume staatlicher Institutionen werden durch den jeweiligen Kontext definiert (unterschiedliche Rechtstradition, Grenzen von Staatlichkeit etc.). Multi-Stakeholder-Ansätze werden beispielsweise in einem Umfeld stark unterschiedlicher Interessen eher Akzeptanz finden als Top-Down bestimmte Reformen. Welche Instrumente staatlicher Steuerung in welchem Kontext greifen und welcher Implementierungslogik sie folgen waren Themen, die hier diskutiert wurden.

- *Wirkungen staatlichen Handelns*  
Wie sich Wirkungen nachweisen lassen ist ein Feld, das noch großer Anstrengungen bedarf. Die Veranstaltung sollte zeigen, ob die Diskussionen schon Anregungen zum Thema mitbringen.

An den Diskussionen der 6. Fachtagung „Public Policy“ in Berlin nahmen ca. 160 TeilnehmerInnen aus Politik, Wissenschaft, öffentlicher (Finanz-)Verwaltung sowie zahlreichen regionalen und internationalen Organisationen teil.

## 1. Nachhaltige Staatsfinanzierung durch eigene staatliche Einnahmen

Die Mobilisierung eigener staatlicher Einnahmen zur nachhaltigen Eigenfinanzierung in Partnerländern hat in der internationalen Debatte (insb. Financing for Development Konferenzen in Monterrey 2002 und Doha 2008) stark an Bedeutung gewonnen. Ziel ist es, die Unabhängigkeit der Partnerländer von externen Geldern zu stärken und eine selbständige Finanzierung ihrer Staatsaufgaben, nachhaltig und zur Zufriedenheit ihrer Bürger, sicherzustellen. Die Stärkung der Eigenfinanzierungskapazitäten folgt aber nicht nur einem fiskalischen Motiv, sondern beeinflusst maßgeblich die Bürger-Staat-Beziehung. Sie trägt zu politischer Teilhabe der Bürgerinnen und einer verbesserten Rechenschaftspflicht des Staates bei. Allerdings verfügen viele Länder nur über ein geringes Steuerpotential. So existieren mitunter schwerwiegende Defizite in der Steuergesetzgebung und deren Umsetzung. Hinzu kommt, dass im Zuge der Globalisierung grenzüberschreitende legale Strategien der Steuervermeidung, wie auch illegale Praktiken der Steuerhinterziehung weiter zunehmen.

Aus politischer Sicht stellen Steuern den zentralen Berührungspunkt zwischen Staat und Bürgern dar: Art und Umfang der Besteuerung sowie

die rechtlichen Möglichkeiten eines Widerspruchs oder einer unabhängigen gerichtlichen Überprüfung prägen entscheidend die Identifikation des Bürgers mit dem Staat und damit die Legitimität staatlichen Handelns. Doch welcher Teil der Bevölkerung zahlt die Steuern und was bekommen die Bürger dafür?

Um eine gerechtigkeitsorientiertere Ausgestaltung des Steuersystems und damit eine Abmilderung der Ungleichheiten in der Einkommensverteilung zu erreichen, bieten sich dem Staat drei grundlegende Optionen an:

- Er kann die Einnahmen steigern, um im Anschluss eine progressive Ausgabenpolitik zu verfolgen.
- Zweitens ließe sich auch die Zusammensetzung der Steuerstruktur, durch eine stärkere Verwendung progressiver Steuerarten, modifizieren um das Problem der Ungleichheit zu adressieren.
- Eine dritte Möglichkeit wäre die Compliance, also die freiwillige Befolgung von Steuergesetzen, durch geeignete Maßnahmen zu verbessern, um so u.a. Probleme wie Steuervermeidung und -hinterziehung zu adressieren.

Die Panel und Workshops der hier dokumentierten Veranstaltung fokussieren v.a. den zweiten und dritten Punkt und werden im Folgenden näher beschrieben.



## **Steuerhinterziehung und Steuervermeidung im Blick der EZ**

Das Panel „Tax avoidance and tax evasion in the focus of development cooperation – from international policy into practice“ widmete sich den Herausforderungen der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und –vermeidung. In der Diskussion wurde deutlich, dass die Schwierigkeit bei diesen Themen vor allem in der Tatsache begründet ist, dass sie nicht als alleinstehende Herausforderungen behandelt werden können, sondern in einem breiten politischen Kontext gesehen werden müssen: 1) Auf nationaler Ebene prägt das geltende Steuersystem die Identifikation des Bürgers mit dem Staat. Die Steuerbelastung sowie die Art der

Steuererhebung sollten daher so gewählt werden, dass das Verständnis der Bürger für das Steuersystem gefördert und die Legitimität des staatlichen Handelns nicht gefährdet wird. 2) Sowohl nationale als auch international tätige Unternehmen versuchen ihre Steuerzahlungen zu mindern bzw. zu vermeiden, da diese ihren Gewinn schmälern. Damit erfordert das Problem der Steuervermeidung und -hinterziehung effektive Kooperations- und Transparenzmechanismen auf nationaler aber auch auf internationaler Ebene.

## *Herausforderungen und Ansätze zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und –vermeidung der EZ*

Wie zahlreiche Beispiel in Lateinamerika (vgl. auch nächster Abschnitt) und Afrika zeigen, führen vor allem ineffiziente Verwaltungsstrukturen und –verfahren, sowie fehlende rechtliche Grundlagen dazu, dass fiskalische Regime nur unzureichend gestaltet sind, bzw. umgesetzt werden. Es ist betroffenen Ländern dadurch nicht möglich, Steuervermeidungsstrategien zu unterbinden. Ein wesentliches Ziel der Entwicklungszusammenarbeit sollte daher sein, die Kapazitäten der Steuerverwaltungen betroffener Länder zu stärken.

Neben den konkreten Herausforderungen in den Steuerverwaltungen wurden auch EZ-spezifische Risiken angemerkt: In den vergangenen Jahren sind weltweit eine Vielzahl von nationalen, wie internationalen Aktivitäten und Initiativen zur Stärkung der Selbstfinanzierungskapazitäten von Entwicklungsländern und der Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung entstanden – teilweise sogar im Wettbewerb zueinander. Auch das Geberengagement hat in Bezug auf die Unterstützung von Steuerreformen in Entwicklungsländern stark zugenommen. In diesem Zusammenhang konnten sogar schon erste Anzeichen von begrenzten Absorptionskapazitäten in den

betreffenden Ländern beobachtet werden. Vor diesem Hintergrund wurde angemerkt, dass es dringend erforderlich ist, den internationalen Diskurs mit dem spezifischen Bedarf in den Partnerländern sowie den dort gegebenen Implementierungsmöglichkeiten abzugleichen.

Hinsichtlich dieser Herausforderung wurden auf dem Panel das Beispiel Internationale Tax Compact vorgestellt: Internationale Initiativen wie der International Tax Compact (ITC, siehe Box 1.1) können durch internationale Kooperation, Erfahrungsaustausch aller beteiligten Akteure und Bereitstellung von Informationen vor allem helfen Steuerhinterziehung und Steuervermeidung zu bekämpfen.



### ***International Tax Compact (ITC)***

*Der ITC ist eine entwicklungspolitische Initiative zur Stärkung der internationalen Kooperation mit Entwicklungsländern im Steuerbereich. Ziel des ITC ist die Erhöhung der Staatseinnahmen in Entwicklungsländern durch die Verstärkung der nationalen Steuersysteme und durch die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung. Damit unterstützt der ITC die Partnerländer in ihren Eigenanstrengungen zur Armutsreduzierung und dabei nachhaltig nationale und internationale Entwicklungsziele erreichen zu können. Der ITC arbeitet auf informeller Basis und versteht sich als aktionsorientierte Lern- und Dialogplattform für die Verbreitung von „Good Practices“ und für den allgemeinen Erfahrungsaustausch zwischen interessierten Partnerländern und bilateralen sowie multilateralen Gebern.*

*Ins Leben gerufen durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Jahre 2009, verfolgt der ITC dieses Ziel in enger Zusammenarbeit mit wichtigen deutschen und internationalen Akteuren - darunter die Europäische Kommission (EC), der Internationale Währungsfond (IMF), die Vereinten Nationen (UN), die Weltbank (WB), OECD, Spanien, Frankreich, Norwegen, die Niederlanden, die Schweiz, das Centro Inter-Americano de Administraciones Tributarias (CIAT), CEPAL und das African Tax Administration Forum (ATAF). Zur Koordination der Arbeit der Initiative finanziert das BMZ übergangsweise ein Sekretariat mit Sitz in Bonn.*

*Weitere Informationen zum ITC finden Sie unter [www.taxcompact.net](http://www.taxcompact.net)*

## **Steuergerechtigkeit und Steuerhinterziehung in Lateinamerika**

Die staatlichen Einnahmen in Lateinamerika werden überwiegend durch indirekte Steuern erzielt (v.a. Mehrwertsteuern). Direkte Einkommensbesteuerung spielt immer noch eine untergeordnete Rolle in den Steuersystemen der Region. Dies führt dazu, dass die Steuersysteme regressiv wirken, d.h. ärmere Haushalte relativ stärker belastet werden als wohlhabende. Die in Lateinamerika besonders ungleiche Einkommensverteilung wird so weiter verstärkt.

### *Gerechtigkeit in der Besteuerung – Eine Definitionsfrage*

Die Auffassung dieses Begriffes ist abhängig von kulturellen, sozialen und ethischen Faktoren und beruht unter anderem auf der wechselseitigen Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft. Ein universelles Verständnis von einer Gerechtigkeit in der Besteuerung kann daher nicht existieren. Vielmehr bestimmen die vielfältigen Einflussfaktoren und die Wahrnehmung des Staates durch den Bürger, welche steuerliche Belastung als gerecht empfunden wird und welche nicht.

Generell wird eine Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip angestrebt, bei der jeder Bürger nach seiner ökonomischen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung

staatlicher Leistungen beitragen soll. Wie viel mehr Steuern reiche Bevölkerungsschichten zahlen sollen, lässt das Leistungsfähigkeitsprinzip offen. Ob diese wohlhabenden Bürger relativ mehr beitragen oder nicht, hängt von der Ausgestaltung der steuerlichen Tarife ab. Die politische Landschaft wird in lateinamerikanischen Ländern fast immer durch einflussreiche Eliten geprägt. Diese haben meist ein Interesse, den Status Quo zu erhalten. Weitreichende Steuerreformen, die auch wohlhabende Bevölkerungsschichten stärker belasten würden, sind durch die Blockademacht der betroffenen Eliten, daher kaum durchsetzbar. Im Ergebnis kommen die Steuersysteme in Lateinamerika damit dem Anspruch einer gerecht umverteilenden Besteuerung kaum nach.

### *Reformansätze in Lateinamerika*

Neben der Umgestaltung des Steuersystems, die wie gezeigt häufig auf starken politischen Widerstand stößt, können weitere Reformansätze ausgemacht werden, die langfristig dazu beitragen das Steuersystem gerechter zu gestalten: Zum einen muss die existierende Steuergesetzgebung durch die Steuerzahler besser befolgt und zum anderen durch die Steuerverwaltung effizienter umgesetzt werden. Dies ist notwendig, weil die Steuerlücke, also die Diskrepanz zwischen theoretisch

erhobenen und tatsächlich gezahlten Steuern, in vielen Ländern Lateinamerikas sehr groß ist. Derzeit nutzen viele Unternehmen und wohlhabende Bürger oftmals Steuerhinterziehungs- und vermeidungsstrategien, indem sie zum Beispiel ihre Einkommen in Niedrigsteuerländer verlagern. Diese Gruppen müssen aber in die Besteuerung einbezogen werden. Das kann zum einen durch eine noch tiefere Spezialisierung der Steuerverwaltung auf große Steuerzahler erfolgen. Aber auch geringere Kosten der Steuerbefolgung für die Steuerzahler können dazu beitragen, dass diese Unternehmen und wohlhabende Bürger ihrer Steuerpflicht besser nachkommen. Zum anderen spielt die Steuerverwaltung eine maßgebliche Rolle bei der Anwendung und Interpretation der Steuergesetzgebung. Die Steuerverwaltungen der lateinamerikanischen Länder haben in den vergangenen Jahren viele Reformen unternommen. Trotzdem existiert Potential für weitere Verbesserungen, um die Kapazitäten der Steuerverwaltungen weiter zu stärken.



Grundsätzlich ist zu beachten, dass es keine allgemeingültige „beste Lösung“ für ein gerechteres Steuersystem gibt und der Heterogenität der einzelnen Länder in der Region Rechnung getragen werden muss. So wäre beispielsweise in Zentralamerika momentan eine generelle Erhöhung der Steuereinnahmen prioritär um staatliche Basisdienstleistungen finanzieren zu können, während in den Schwellenländern (Chile, Argentinien, Brasilien) bereits relativ hohe Steueraufkommen erzielt werden und dort eine Anpassung in der Steuerstruktur sinnvoller erscheint, um die Steuergerechtigkeit zu stärken.

## *Herausforderungen*

Die Entwicklung der Steuereinnahmen in den letzten Jahren lässt vermuten, dass Steuerreformen in Lateinamerika das Ziel einer gerechteren Einkommensbesteuerung nicht verfehlt, sondern gar nicht erst verfolgt haben. Die gegenwärtige Diskussion über Gerechtigkeit und Gleichheit in der Besteuerung ermöglicht jedoch eine große Chance für den Kontinent, den Herausforderungen (endlich) mit länderspezifischen Lösungsansätzen zu begegnen. Der Fokus sollte dabei aber nicht allein auf die Einnahmeseite gelegt werden, denn, so wurde von den Workshop-TeilnehmerInnen angemerkt, ein gerechteres Steuersystem kann seine entwicklungsfördernde Wirkung nur durch eine umfassende, die Ausgabenseite einschließende, Reform der öffentlichen Finanzen entfalten.

### **Studien zu Steuergerechtigkeit**

*Die Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) hat in Zusammenarbeit mit der GTZ in 2010 die Studie „Evasion y equidad en América Latina“ erstellt (inklusive 7 Länderstudien). Die GTZ hat kürzlich das erste Kapitel daraus als Fiscal Study No. 16 „Tax gap and equity in Latin America“ in englischer Sprache herausgebracht.*

*Beide Studien sind online über die Homepage von CEPAL zugänglich ([www.eclac.org](http://www.eclac.org)).*

## Steuern in fragilen Staaten

Welche spezifischen Herausforderungen zur Unterstützung von Steuersystemen ergeben sich in Ländern mit einem niedrigen Governance Level, deren staatliche Kernfunktionen (Gewährleistung von Sicherheit, Steigerung der Wohlfahrt durch staatliche Dienst- und Transferleistung, funktionsfähige Verteilungsmechanismen sowie die Bereitstellung von Infrastruktur) nur unzureichend erfüllt werden und eine schwache Legitimitätsbeziehung zwischen Gesellschaft und Staat besteht?

### *Herausforderungen*

Länder mit fragiler Staatlichkeit verfügen meist nicht über eine ausreichend hohe Absorptionskapazität, um die von der internationalen Gemeinschaft kurzfristig in großem Umfang gewährten Finanzmittel wirksam und nachhaltig umzusetzen. Eine längerfristige Finanzplanung wird zudem durch die hohe Volatilität externer Gebermittel erheblich erschwert. Darüber hinaus kann sich insbesondere in fragilen Situationen eine hohe Abhängigkeit von externen Finanzhilfen negativ auf das Vertrauen des einzelnen Bürgers in einen handlungs- und leistungsfähigen Staat auswirken und damit zu einer Verschlechterung der fragilen Situation führen. Die Mobilisierung eigener Einnahmen bekommt im

Kontext fragiler Staatlichkeit daher eine umso wichtigere Bedeutung, da die Erreichung des fiskalischen Ziel zur Finanzierung öffentlicher Güter besonders stark an das Ziel der Wiederherstellung staatlicher Legitimität geknüpft ist.

Nichtsdestotrotz erweist sich die Mobilisierung eigener Einnahmen im Kontext fragiler Staatlichkeit als besonders große Herausforderung. Abhängig von der spezifischen Situation in der sich ein Land mit fragiler Staatlichkeit befindet, mangelt es an grundlegenden Voraussetzungen für ein funktionierendes Steuersystem, wie z.B. die Verfügbarkeit von ausreichend ausgebildetem Personal, die Existenz eines Steuerregisters oder eine hinreichende technische Ausstattung der Finanzverwaltungen. Insbesondere in fragilen Staaten sind Rechtstaatlichkeit, Transparenz und Kontrolle nur schwach ausgeprägt. Korruption, willkürliche Besteuerung oder sogar die gewaltsame Eintreibung der Steuern beschädigen das Vertrauen der Gesellschaft in ein gerechtes und legitimes Steuersystem nachhaltig und führen zu verstärkten Ausweichhandlungen der Steuerpflichtigen z.B. durch zunehmende Abwanderung in den informellen Sektor. Um eine solche Entwicklung und die damit einhergehende Verringerung der Steuerbasis zu verhindern, sollte der Staat mit Maßnahmen zur Staatsentwicklung in die Lage versetzt werden, den Erwartungen des Bürgers an einen leistungsfähigen Staat

gerecht zu werden. Erst dadurch kann das Verständnis für die Abgabepflicht beim Bürger geschaffen und die Bereitschaft Steuern zu zahlen verbessert werden. Dabei sind allerdings nicht zu unterschätzende Risiken zu beachten. Bestehende informelle bzw. traditionelle Besteuerungssysteme

außerhalb des Gewaltmonopols des Staates implizieren eine finanzielle Doppelbelastung für den Steuerzahler. Die Wahrscheinlichkeit, der Besteuerung durch den Staat auszuweichen ist dann relativ hoch. Die Existenz paralleler Abgabensysteme muss daher bei der Ausgestaltung des Steuersystem mitberücksichtigt werden.<sup>1</sup>



---

<sup>1</sup> Siehe hierzu auch GTZ Fiscal Studies No 5: Steuern und Kultur – Nachhaltige Entwicklung durch kultursensitive Steuerreformen? GTZ, Eschborn, 2006

## *Gefährdete Wirkungen und Ansätze der EZ*

Ungeachtet der positiven Wirkungen, die Reformen zur Mobilisierung eigener Einnahmen entfalten können, birgt die Stärkung des Einnahmesystems in Ländern mit fragiler Staatlichkeit immer auch ein Risiko. Ein plötzlicher Wechsel der politischen Umstände, z.B. durch einen undemokratischen Machtwechsel, wie zuletzt geschehen in Madagaskar, kann dazu führen, dass das verbesserte Einnahmesystem ein nicht legitimes staatliches System und damit den Zustand der Fragilität finanziert.

Reformmaßnahmen können daher bei der Stärkung nationaler Einnahmesysteme in Ländern mit fragiler Staatlichkeit nicht immer die Wirkung entfalten, wie es in politisch stabileren Staaten möglich ist. Ebenso besteht die Gefahr, dass Reformmaßnahmen dazu beitragen, den Zustand der Fragilität zu verstärken. Reformansätze der EZ müssen daher umso mehr kontextspezifisch und unter Berücksichtigung möglicher negativer Folgen erfolgen.

Bei mangelnder staatlicher Legitimität ist darüber hinaus abzuwägen, ob die konsequente und uneingeschränkte Einhaltung des Non-Affektation-Prinzips im Steuersystem sinnvoll ist. Eine Zweckbindung der Einnahmen und damit Festlegung der Verwendung der Steuereinnahmen kann in bestimmten Fällen direkte positive Auswirkungen auf die

Bürger-Staat-Beziehung und damit die Steuermoral haben. Des Weiteren ist zu überlegen, ob die Steuererhebung zuerst dort ansetzt, wo das größte Einnahmepotential liegt, um kurzfristig die staatliche Leistungsfähigkeit zu stärken. So bietet sich eine Konzentration auf große Steuerzahler durch die Einrichtung von Large Taxpayer Units an, um dann, nach erfolgreicher Umsetzung, in einem zweiten Schritt kleinere Steuerzahler in das staatliche Abgabensystem zu integrieren.

### ***Wirkungen im Rahmen der Unterstützung der Steuerverwaltung in Nepal***

*Nepal gehört zu den ärmsten Ländern der Welt: Schwache Staatlichkeit und ethnische, geographische, ökonomische und kulturelle Diversität sowie Disparitäten kennzeichnen das Land. Im Jahr 2008 betragen die Steuereinnahmen des Landes lediglich 13% des nepalesischen BIP. Der Mangel an Know-how (Umsetzung der Steuergesetzgebung, Beratung des Steuerzahlers und Softwareanwendung) in den 22 Steuerbehörden des Landes führt dazu, dass das Land sein Steuerpotential nicht vollständig ausschöpft. Die GTZ unterstützt die nepalesische Regierung seit Jahren durch Softwaresupport, IT-Management und Personalentwicklung. So ist es gelungen, die Anzahl registrierter Steuerzahler in 2009 um 15% im Vergleich zum Vorjahr zu steigern. Die Steuereinnahmen die des Staates konnten dadurch um 42,7% erhöht werden.*

## 2. Rohstoffgovernance

### Politische Ökonomie der Besteuerung von Rohstoffen – Das Beispiel der Demokratischen Republik Kongo

Die Besteuerung von Rohstoffen, zumal in Ländern fragiler Staatlichkeit und ausgeprägter Korruption stellen große Herausforderungen für Steuersysteme und nachhaltige Entwicklung dar. Die Grundvoraussetzungen sind alles andere als positiv, wie das Beispiel DR Kongo zeigt. Während das Land die zweitgrößten weltweit bekannten Kupfervorräte und die weltweit größten Kobaltvorräte besitzt, sind die ökonomischen Kennzahlen desaströs: 80% der 66 Millionen Kongolesen leben von unter 0,33 USD/Tag, jedes fünfte Kind stirbt vor dem Alter von fünf Jahren und mehr als 70% der Bevölkerung sind notorisch unterernährt. Eine große Hoffnung auf Verbesserung liegt in den Rohstoffvorkommen. Wie muss vor diesem Hintergrund die Besteuerung von Rohstoffen ausgestaltet sein, um ein entwicklungsförderndes und investitionsfreundliches Klima zu schaffen? Welche sind die Charakteristika eines Steuersystems, das Entwicklungsländern eine solide Basis für nachhaltige Entwicklung bietet? Und nicht zuletzt: Wie stellt sich der spezifische Beratungsbedarf in Partnerländern dar? Der hier

dokumentierte Workshop hat versucht sich möglichen Antworten auf diese Fragen anzunähern.

#### *Anforderungen an ein Steuersystems im Rohstoffsektor*

Analog zur Besteuerung in anderen Bereichen (Einkommen, Vermögen, Umsatz etc.) sollte auch das Steuersystem im Rohstoffsektor einen stabilen gesetzlichen Rahmen bieten und sich in der Ausgestaltung an den Kapazitäten und Möglichkeiten des jeweiligen Landes orientieren. Spezifisch in Bezug auf Rohstoffeinnahmen sind darüber hinaus drei Punkte von zentraler Bedeutung:

Wichtig ist, dass das Steuersystem die Eigenschaft besitzt, unterschiedliche gesellschaftliche Interessen auszubalancieren und so eine Grundlage für nachhaltige Entwicklung zu schaffen. Die Besteuerung des Rohstoffsektors muss den Spagat leisten auf der einen Seite positive Anreize für Investoren zu setzen (Infrastruktur) und gleichzeitig ein transparentes und verlässliches Rahmenwerk (Stabilität) zu bilden.

Die staatlichen Einnahmen aus Rohstoffen sollten für allgemeine gesellschaftliche Interessen zur Verfügung stehen, um die Legitimitätsbeziehung zwischen Staat und Gesellschaft zu stärken.

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass das Steuersystem der Bevölkerung klar und eindeutig



kommuniziert wird, um auf diese Weise eine höhere gesellschaftliche Unterstützung zu gewährleisten und so auch potentiellen innerstaatlichen Konflikten vorzubeugen.

#### *Aktuelle Herausforderungen*

Trotz zahlreicher Erfolge weltweit müssen einige Aspekte in Bezug auf die genannten Anforderungen an Steuersysteme im Rohstoffsektor in Zukunft stärker adressiert werden: Erstens muss die *Vorhersagbarkeit und Stabilität des Besteuerungsprozesses* weiter verbessert werden, um damit die Grundlagen für den Austausch über die Gerechtigkeitsorientierung des Steuersystems zu legen. Die Besteuerungsprozesse sind oftmals überfrachtet mit konzeptioneller Komplexität und in sich inkonsistent,

was ein größeres Verständnis für die Besteuerung in der Bevölkerung behindern. Zweitens mangelt es häufig an *Transparenz, bzw. der Verwertung von Informationen* beim Einsatz der Einnahmen aus dem Abbau von Rohstoffen, wodurch nur schwer nachvollzogen werden kann, ob die Einnahmen aus Rohstoffen für gesellschaftlich relevante Projekte ausgegeben werden. Drittens besteht die Herausforderung der Rohstoffbesteuerung vor allem darin, zweierlei Zielkonflikte zu lösen: Zum einen muss das Steuersystem die *Balance zwischen konzeptionellen, internationalen „Best Practices“ (Beispiele Kasachstan, Chile und Ghana) und nationaler Implementierbarkeit* finden. Zum anderen muss es einen *Ausgleich zwischen notwendigen Investitionsanreizen*

*für die Wirtschaft und der Maximierung staatlicher Einnahmen* schaffen. Wie dieser Doppelspagat zu leisten ist, muss von Kontext zu Kontext immer wieder neu definiert werden, ein Beispiel hierfür findet sich in Ghana (siehe Box 3.1). Letztendlich stellen sich auf operativer Ebene zusätzliche *Implementierungs Herausforderungen* dar, wie die Ergebnisse einer Kommissionsuntersuchung in der DR Kongo zeigen: Dort besteht zwar ein Gesetz zur Zuteilung von Steueridentifikationsnummern, diese werden jedoch lediglich für die beim „Large Taxpayers Department“ registrierten Unternehmen erfasst. Ineffektive Informationssysteme und mangelnde statistische Daten stellen eine erhebliche Schwachstelle für das Management des gesamten Sektors dar. Zusätzlich bestehen kaum Möglichkeiten, Reformen auch nur ansatzweise landesweit zu implementieren. Diese Gesamtsituation stellt erhebliche Herausforderungen für die EZ dar.

#### *Mögliche Ansatzpunkte für die EZ*

In Bezug auf diese drei benannten Herausforderungen können vor allem folgende Maßnahmen greifen. Auf der Ebene staatlicher Strukturen bedarf es dem gesamten Umfang der Capacity Works Instrumente<sup>2</sup>. Methodische Schwerpunkte sind hierbei Capacity Development (z. B. Organisationsentwicklung bei Finanz- / Bergbauministerien),

Prozessaufbau- und Optimierung sowie strategische Ausrichtung. Auf Ebene der Zivilgesellschaft bedarf es vor allem Maßnahmen, die die einzelnen NRO in die Lage versetzen, aktiv am Monitoring von Steuereinnahmen und -ausgaben teilzunehmen. Auf diese Weise kann die Zivilgesellschaft einerseits eine aktive Rolle bei der Qualitätssicherung einnehmen und andererseits als Informations- und Sprachrohr in die Gesellschaft hinein wirken. Dadurch kann die Qualität und Legitimität des Steuersystems gewährleistet werden. Um beide Ansätze zu verbinden und somit die Herausforderungen effektiv zu adressieren, ist es wichtig, alle gesellschaftlichen Ebenen abzudecken und alle relevanten Stakeholder zu involvieren. Multi Stakeholder Ansätze wie die „Extractive Industries Transparency Initiative“ (EITI) zeigen wie dieser Ansatz erfolgreich unter gleichzeitiger Einbeziehung der privatwirtschaftlichen Akteure durchgeführt werden kann (vgl. Kapitel zu Multi Stakeholder Ansätzen).

Auf Geberseite ist eine Koordinierung von Unterstützungsmaßnahmen notwendig. Unkoordinierte Ansätze sorgen im besten Fall für Irritationen bei den Partnern. Im schlechtesten Fall führen sie zu einer Stabilisierung der häufig vorhandenen Ineffizienz und Duplizität der staatlichen Strukturen im Sektor.

---

<sup>2</sup> Vgl. GTZ, Capacity Works, 2010.

## **Besteuerung von Rohstoffen – das Beispiel Ghana**

*Ghana ist ein Beispiel dafür, wie zum einen Investitionsanreize geschaffen und gleichzeitig staatliche Einnahmen generiert werden können.*

**Staatliche Einnahmen:** *Für die staatlichen Einnahmen spielt der ghanaische Rohstoffsektor eine wichtige Rolle: der Bergbau macht 35% des Devisenhandels und 5.5% des BIP aus. Seit 1980 hat die ghanaische Regierung den Bergbau privatisiert und spielt nun eine weitgehend regulatorische Rolle. Staatliche Einnahmen werden über Steuern und Abgaben gesichert: Unternehmen im Sektor zahlen eine Körperschaftssteuer von 35% sowie Förderabgaben, die je nach Jahreseinnahmen zwischen 3-12% variieren. Zusätzlich bekommt die Zentralregierung eine Kapitalbeteiligung von 10%.*

**Investitionsanreize:** *Trotz der hohen Abgabenlast, die Unternehmen im Rohstoffsektor Ghanas leisten müssen, sind zurzeit über 300 Unternehmen im Sektor tätig. Dies beruht auch auf einem relativ guten Investitionsklima, zu dem neue ‚Mining Codes‘ beigetragen haben; u.a. wurden durch den „Minerals and Mining Act“ von 2006, Anreize für Investitionen aus dem Ausland geschaffen. Neben steuerlichen Anreizen waren dies v.a. Schutz vor Verstaatlichung, Zugang zu Devisen und großzügige Möglichkeiten des Gewinntransfers.*

*Bedeutend für die Balance zwischen Investitionsanreizen und der Einhaltung der Abgabepflicht waren Transparenz und Öffentlichkeit, die unter anderem über die Zusage Ghanas zur Einführung von EITI befördert wurden: Ghana richtete das National Steering Committee (NSC) ein, in dem Vertreter der Regierung, der Industrie sowie der Zivilgesellschaft zusammenkommen. So sind in Ghana seit 2003 drei EITI Reports unter Mitwirkung der Zivilgesellschaft und der Industrie erstellt und publiziert worden, die eine höhere Transparenz in den Einkünften und Mittelfläüssen des Rohstoffsektors hergestellt haben. Eine Baustelle im Bereich der Besteuerung von Rohstoffen ist derzeit noch die konsequente Einbeziehung des subnationalen Levels in die Verteilung der Gewinne. Hier kommt es z.T. noch zu verspäteten Zahlungen und Schwierigkeiten bei der Nutzung. Trotz dieser noch vorhandenen Herausforderungen lässt sich feststellen, dass Ghana wichtige Schritte getan hat, um einerseits Investitionen aus dem Ausland anzuziehen, andererseits aber Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Einnahmen aus dem Rohstoffabbau mit der Bevölkerung teilen.*



## „New Mode of Governance“? - Multi-Stakeholder-Prozesse in Transparenzinitiativen

Angesichts von Misswirtschaft, schlechter Regierungsführung und Korruption in vielen Staaten sind gesellschaftliche Forderungen nach mehr Transparenz staatlichen Handelns zu einem wichtigen Ansatzpunkt von Good Governance geworden. Der Staat in Entwicklungs- und Schwellenländern steht im Zuge der Globalisierung mit ihren globalen, transnationalen Problemen und Herausforderungen vielfältigen Ansprüchen gegenüber. Vielfach stößt er dabei auch an die Grenzen seiner Steuerungsfähigkeit, besonders in Bereichen mit divergierenden oder konfliktiven gesellschaftlichen Interessen - die faire und gerechte Nutzung von Rohstoffen ist ein solches Beispiel. Die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure in den Willensbildungsprozess kann bei Themen, die Interessenkonflikte berühren und nur schwer top-down gesteuert werden können, die Agenda positiv beeinflussen und die Rechenschaftsbeziehung zwischen Staat und Gesellschaft stärken. Ein zunehmend häufiges Governance-Modell, das diese Idee aufgreift sind sogenannte Multi-Stakeholder-Initiativen, die als besonders wirksames Zusammenwirken von Staat, Privatwirtschaft und

Zivilgesellschaft für mehr  
Transparenz angesehen werden. Sie  
gelten weithin als neue Form der  
internationalen Kooperation und der  
alternativen Regulierung, jenseits des  
traditionellen Nationalstaates. Multi-  
Stakeholder-Ansätze (MSA) können  
die Transparenz von  
Verhandlungsprozessen erhöhen und  
zu mehr Legitimität von Politiken  
beitragen. Bekanntestes Beispiel ist  
die Extractive Industries  
Transparency Initiative (EITI).

Interessant ist nun die Frage,  
inwieweit Multi-Stakeholder-  
Initiativen - wie EITI - als ein  
Zukunftsmodell für das  
Zusammenwirken von Staat,  
Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft  
für mehr Transparenz angesehen  
werden können. Handelt es sich um  
einen neuen, effektiven  
Lösungsansatz im Bereich Public  
Policy und wo liegen die Grenzen und  
Herausforderungen?

### *Multi-Stakeholder-Ansätze – Chancen und Herausforderungen*

Die Vorteile von MSA sind  
vielversprechend: Das gemeinsame  
Verständnis und die multidisziplinäre  
Sicht auf die Themen, gesteigertes  
Bewusstsein und Wissen der Akteure  
sowie die gegenseitige Kontrolle  
versprechen einen sachgerechten und  
transparenten  
Entscheidungsfindungsprozess. Die  
kontinuierliche Vertrauensbildung  
kann darüber hinaus (potentiellen)  
Interessenskonflikten vorbeugen.  
Damit kann der Ansatz sogar in  
autoritären Regimen als legitimer  
Ausgangspunkt für  
zivilgesellschaftliches Engagement  
dienen.

Bei der Umsetzung von MSA sollten  
allerdings auch deren  
Herausforderungen mitgedacht  
werden. Dazu zählen der Zugang zu  
Informationen, die Schaffung von  
Anreizen für eine Beteiligung und das  
Nachhalten von Entscheidungen  
sowie die Klärung des Vorsitzes und  
Regeln der Zusammenarbeit in den  
Multi-Stakeholder-Gruppen.  
Wichtiges Kriterium für die  
Förderung sollte das Engagement der  
Regierung sowie die Freiheit von  
Unternehmen und der  
Zivilgesellschaft sein, sich aktiv und  
unabhängig in den Prozess  
einzubringen. Schließlich kann sich  
der MSA auch negativ auf  
Entscheidungsprozesse auswirken, da  
diese durch den Einbezug aller  
Stakeholder zunehmend komplexer  
und damit auch potentiell langwieriger

werden. Unter Umständen kann der Ansatz zudem von bestimmten Stakeholdern dazu genutzt werden, sich der Übernahme von Verantwortung zu entziehen oder Entscheidungen zu blockieren.

Fasst man Vor- und Nachteile zusammen, ergibt sich ein Zielkonflikt zwischen Transparenz und Effizienz/ Effektivität, der nur durch eine engagierte Zusammenarbeit aller involvierten Stakeholder minimiert werden kann. So hat beispielsweise die Umsetzung der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) in der Demokratischen Republik Kongo gezeigt, dass MSA nicht zwingend effektive Strukturen schaffen, wenn Koordinierungsschwierigkeiten und Interessenskonflikte zwischen den Ministerien bestehen. Eine gezielte Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten der Steuerungsgremien durch die technische Zusammenarbeit sowie eine Verknüpfung mit Governance-Reformen im Sektor sind hier passende Ansätze zur Unterstützung.

### *Fazit*

Der Beitrag von mehr Transparenz zu einer Verbesserung des Governance-Niveaus und zur Bekämpfung von Korruption sollte der Lackmустest von MSA sein, die sich Transparenzförderung zur Aufgabe gemacht haben. In der Praxis gestaltet sich der Nachweis dieses Zusammenhangs jedoch schwierig. Zentrale Voraussetzung für eine solche Wirkung ist die Fähigkeit der Bevölkerung, die öffentlich gemachten Daten nutzen zu können und Rechenschaftlegung einzufordern. Doch auch wenn MSA ein großes Potential haben, in festgefahrenen Situationen zu vermitteln und Fortschritte zu ermöglichen, können sie kein Ersatz für funktionierende staatliche Rahmenbedingungen und Institutionen sein. Hier braucht es u.a. technische Unterstützung zum Aufbau der notwendigen Kapazitäten und Steuerungsfähigkeit. Ein Beispiel ist die Unterstützung von EITI (vgl. Box).

## ***Transparenzinitiativen in der Praxis – Das Beispiel EITI und die Unterstützung durch TZ***

*Die Initiative zur Verbesserung der Transparenz in der Rohstoffindustrie (EITI) wurde auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg 2002 ins Leben gerufen. EITI funktioniert als Multi-Stakeholder-Prozess, der in umsetzenden Ländern und auf globaler Ebene Regierungen, bilaterale und multilaterale Geber, NGOs sowie private Unternehmen der Rohstoffindustrie an einen Tisch bringt, um gemeinsam Transparenzstandards und gute Regierungsführung in rohstoffreichen Ländern zu etablieren. Die wachsende Koalition, die sich seit Gründung von EITI der Initiative verpflichtet fühlt, zeigt wie vielversprechend und förderlich dieser Ansatz ist. So werden die Kriterien und Prinzipien von EITI von nunmehr fünf Ländern erfüllt und weitere 28 Staaten haben den Kandidatenstatus inne. Darüber hinaus unterstützen etwa 50 der weltweit größten Unternehmen aus dem Öl- und Bergbausektor aktiv die Initiative. Weiterhin fördern über 80 globale Investmentinstitutionen, internationale Organisationen (darunter die Weltbank, der Internationale Währungsfond und die vier großen Entwicklungsbanken) sowie zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen die Initiative.*

*Die GTZ unterstützt im Auftrag des BMZ die Implementierung der Initiative in Vorhaben der bilateralen EZ in der DR Kongo, Ghana, Sierra Leone, Liberia und bei der CEMAC (Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft). Ziele sind die Förderung von Transparenz im Rohstoffsektor und ein verantwortungsbewusstes staatliches Finanzmanagement. In der DR Kongo bspw. berät das GTZ-Vorhaben das nationale EITI Multi-Stakeholder-Komitee bei der EITI-Berichterstattung und Validierung. Zugleich unterstützt die deutsche EZ die kongolesische Regierung auch dabei Reformprozesse in der nationalen Finanzverwaltung voranzubringen, z.B. durch die Verbesserung des Datenaustausches zwischen den einzelnen Finanzdirektionen und den Bergbaubehörden.*

### 3. Beschaffung/ Integrität/ Korruption

#### Nutzung der Partnersysteme – Capacity Development in staatlichen Beschaffungssystemen

2005 haben sich über 100 Staaten, internationale Organisationen und Organisationen der Zivilgesellschaft auf die Erklärung von Paris geeinigt. Neben dem Bekenntnis zu Ownership und Harmonisierung stellt die Nutzung der Partnersysteme („use of country systems“) einen zentralen Aspekt der Erklärung dar. Bezugnehmend auf diesen Rahmen, der 2008 in der Accra Agenda for Action bekräftigt wurde, konzentrierte sich das Expertengespräch auf die Beschaffungssysteme der Partnerländer. Jenseits der Nutzung von Beschaffungssystemen zur Abwicklung von EZ Mitteln ist es jedoch vor allem auch wichtig, die Funktionsfähigkeit für die Länder sicherzustellen. In beiden Fällen sollten gewisse Mindeststandards erfüllt werden. Ansätze zur Reform öffentlicher Beschaffungswesens und insbesondere spezifische Herausforderungen für die TZ (v.a. durch Capacity Development) nahmen daher einen hohen Stellenwert in der Diskussion ein.

Herausforderungen bestehen aber nicht nur auf Seiten von Partnerländern. Es existieren enorme Unterschiede in den von

Geberländern und internationalen Organisationen vorgeschriebenen Public Procurement Guidelines, Dies führt zu erheblichem Mehraufwand in Partnerländern. Sobald Partnersysteme international geforderte Qualitätskriterien erfüllen, können zusätzliche Prüfmaßnahmen eingeschränkt und eingesparte Ressourcen anderweitig eingesetzt werden.

#### *Bestehende Herausforderungen für Geber und Partnerländer sowie Möglichkeiten der zivilgesellschaftlichen Beteiligung*

Konkrete Ansatzpunkte für Capacity Development im Partnerland finden sich auf Ebene der einzelnen beschaffenden Institutionen und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, den Aufsichtsbehörden sowie der Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen. Neben der notwendigen Qualifizierung von Beschäftigten müssen insbesondere Verantwortlichkeiten innerhalb und zwischen den Behörden geklärt werden, da ansonsten Risiken für Korruption und Ineffizienzen steigen und bestehende Defizite nicht bearbeitet werden. Vergabevorschriften sollten klar geregelt, allen Beteiligten bekannt und Entscheidungen dadurch nachvollziehbarer und berechenbarer werden.

Defizite in den öffentlichen Beschaffungssystemen können aber nicht allein mit administrativen

Anpassungen abgebaut werden. Ein wichtiger Ansatzpunkt für die Stärkung von Beschaffungssystemen ist die stärkere Einbeziehung der Bevölkerung. Die Zivilgesellschaft muss in die Lage sein gegenüber den betreffenden staatlichen Institutionen ein höheres Maß an Transparenz und Rechenschaftspflicht in der öffentlichen Auftragsvergabe einzufordern und Vergabeprozesse zu kontrollieren sowie nachzuvollziehen. Konkret könnte dies durch Entsendung zivilgesellschaftlicher Beobachter in Vergabekommittees oder eine Beteiligung in Review Boards stattfinden. Ein weiteres Instrument sind die von Transparency International geförderten Integritätspakete, in denen alle an einer Ausschreibung Beteiligten sich öffentlich auf integres Vorgehen und den Verzicht auf Korruption verpflichten.

Für die Wirksamkeit solcher Maßnahmen kann gezielte Öffentlichkeitsarbeit mehr Selbstvertrauen und Beteiligung in der Bevölkerung schaffen. Wichtiger jedoch ist die Schaffung einer Vertrauensbasis zwischen staatlichen Vergabestellen, der Zivilgesellschaft und Unternehmen. Häufig existieren insbesondere auf Seiten der Zivilgesellschaft massive Vorbehalte. Als problematisch wurde allerdings die hohe Komplexität des Themas anerkannt, welche eine bessere öffentliche Wahrnehmbarkeit grundsätzlich erschwert.

### *Mögliche Ansätze für die Technische Zusammenarbeit*

Die Technische Zusammenarbeit kann neben der technischen Unterstützung zur Erreichung internationaler Standards über ihre Modalität der langfristigen Unterstützung durch Berater vor Ort auch zur Rollenklärung zwischen beschaffenden öffentlichen Institutionen, Rechnungskontrollbehörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen beitragen.



Sie ist dadurch in der Lage den Verständigungsprozess zwischen Staat und Gesellschaft zu dem komplexen Thema Beschaffung als „honest broker“ anzustoßen und mit zu gestalten. Innerhalb dieses Dialogs können sich Möglichkeiten eröffnen, auch andere Aspekte öffentlicher Beschaffung mit in die Diskussion einzubringen, beispielsweise könnten

auf diese Weise Sozial- und Umweltstandards gestärkt werden.

Die Einführung neuer Instrumente wie elektronische Beschaffungsvorgänge, aber auch die Entwicklung geeigneter Berufsdefinitionen für Beschaffungspersonal und Ausbildungssysteme sind zudem

wichtige Ansatzpunkte für die technische Zusammenarbeit.

Die Förderung regionaler Netzwerke wie ANSA (Affiliated Network for Social Accountability) ist ein weiteres erfolgversprechendes Instrument zum Austausch erfolgreicher Erfahrungen und Verhandlungsstrategien.

### ***Kenia: Capacity Development im öffentlichen Beschaffungswesen***

*Das Beschaffungswesen ist auch in Kenia ein wichtiger Bereich innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Trotz wichtiger Neuerungen, wie der Einrichtung der Public Procurement Oversight Authority (PPOA), einer semi-unabhängigen Behörde für die Steuerung und Kontrolle des Beschaffungswesens, und der Verankerung von Vergabegrundsätzen in einem eigenen Artikel der Verfassung, stellt sich das öffentliche Auftragswesen in Kenia vielfach korruptionsanfällig und ineffizient dar. Gründe dafür sind die schleppende und oft unzulängliche Umsetzung der Vorschriften, die mangelhafte Ausstattung und Organisation der Vergabestellen sowie das unzureichende Management der Vergabeabläufe und fehlende Ausbildung der Verantwortlichen. Diese Mängel führen zu einer geringen Befolgung existierender Regelungen und manchmal zu unsachgemäßen Einsatz öffentlicher Haushaltsmittel.*

*Die GTZ unterstützt die PPOA dabei, ihre Kontroll-, Ordnungs- und Unterstützungsaufgaben nach international anerkannten Standards wahrzunehmen. Im Mittelpunkt steht eine ganzheitliche Entwicklung von Kompetenzen (Capacity Development) für Aushandlungsprozesse und die Gestaltung von Reformen. Der Partner und andere zentrale Akteure werden vor allem bei der Strategieentwicklung sowie der Gestaltung und Umsetzung der neuen Gesetzgebung und entsprechender Durchführungsregeln beraten. In diesem Zusammenhang hilft das Projekt den jeweiligen Institutionen ebenfalls dabei, ihre Aufbau- und Ablaufstrukturen effizienter zu gestalten. Zusätzlich werden Handbücher und Standardformulare erarbeitet, die dazu beitragen, Vergabeverfahren rechtsicher und transparenter auszuführen.*

## Integrität in der Verwaltung

Der Stellenwert von Korruptionsprävention und -bekämpfung in der Verwaltung ist in den meisten Ländern sehr gering. Oftmals wird dieses Thema von politischen Entscheidungsträgern erst angegangen, wenn spektakuläre Fälle in das Licht der öffentlichen Debatte gelangen. Gegenmaßnahmen beschränken sich dann häufig auf kurzfristigen Aktionismus, während die wahren Ursachen meistens nicht analysiert und angegangen werden. Um dem Problem in seinem vollen Ausmaß gerecht zu werden, bedarf es eines umfassenden Ansatzes der Integritätsförderung entlang der gesamten Verwaltungskette, der institutionelle als auch personelle Aspekte umfasst. Der hier dokumentierte Workshop beschäftigte sich mit Instrumenten einer in diesem Sinne umfassenden Integritätsförderung und den Möglichkeiten ihre Erfolge zu messen.



## *Instrumente zur Stärkung der Integrität in der Verwaltung*

Konsens herrschte unter den TeilnehmerInnen zu der Aussage, dass die Ausarbeitung von Richtlinien zur Korruptionsbekämpfung auf der Basis internationaler Standards ein erster wichtiger Schritt ist, der Orientierung und Überprüfbarkeit schafft. Sie tragen dazu bei, grundlegende Prinzipien guten Verwaltungshandelns zu etablieren sowie diese im Bewusstsein der Angestellten des öffentlichen Sektors zu verankern. Damit die geschaffenen Normen in der Verwaltungspraxis auch Anwendung finden, müssen sie allerdings durch weitere Vorschriften und Erlasse konkretisiert werden und gegebenenfalls, wie beispielsweise in Deutschland üblich, durch Handreichungen mit *Best Practice*-Beispielen zur zielgenauen Anwendung unterstützt werden. Als wesentlich wurde zudem eine permanente Personalschulung und –sensibilisierung genannt. Dies sei zwar anstrengend und Personal-intensiv, jedoch entscheidend für einen dauerhaften Erfolg.

Ebenfalls anerkannt wurde, dass die Existenz konkreter Vorschriften zwar einen gewissen integritätsfördernden Effekt hat, allein aber nicht ausreichend ist. Die Umsetzung der geschaffenen Normen und Richtlinien müsse vielmehr durch die Einführung wirksamer Kontrollmechanismen begleitet werden. Konkret wurden die Rechnungshöfe als wichtige Institution zur Überprüfung der

Einhaltung der eingeführten Normen genannt. Die Prüfaufgaben waren aber nicht unumstritten. Drei Herausforderungen wurden benannt, die weiteren Diskussionsbedarf mit sich bringen:

- **Datenschutz:** Für eine effektive Prüfung müssen Vorgänge systematisch dokumentiert und personen-, wie prozessbezogene Daten erhoben werden.
- **Arbeitsklima:** Zu viel Kontrolle kann bei den Angestellten auf Widerstände stoßen und das Arbeitsklima beeinträchtigen. Hier gilt es abzuwägen zwischen dem erzielbaren Nutzen einer strengeren Überwachung und den damit verbundenen möglichen negativen Konsequenzen bezüglich Motivation und Arbeitsmoral.
- **Bürokratieabbau – Kontrollvorgaben:** Es wurde darauf hingewiesen, dass ein starkes Spannungsverhältnis zwischen verstärkten Kontrollen im Rahmen der Korruptionsprävention und möglicherweise gewünschtem Bürokratieabbau existiert, da die Erhebung von Daten zeit- und kostenintensiv ist.

## **Unterstützung der Verwaltungsreform in Indonesien**

Die GTZ unterstützt die Verwaltung in Indonesien bei der Förderung integritätsbildender Maßnahmen, wobei insbesondere die indonesische Anti-Korruptionsbehörde (KPK) gestärkt wird. Sie hat die Aufgabe andere Behörden zu koordinieren und zu beaufsichtigen, Recherchen zu Korruptionsdelikten anzustellen, die strafrechtliche Verfolgung dieser Delikte zu übernehmen und über die Integrität der Regierung zu wachen. Beraten wurde die KPK beispielsweise bei der Errichtung eines Anti-Corruption Clearing House (ACCH). Das ACCH sammelt zentral Informationen zu Antikorruption, bereitet diese auf und verbreitet sie. Zudem wird die indonesische Regierung bei der Implementierung eines Hinweisgebersystems unterstützt, welches mithilfe der GTZ bereits in der kenianischen Antikorruptionsbehörde (KACC) umgesetzt wurde.

Momentane Herausforderungen bestehen vor allem in der Konkretisierung und Durchsetzung verbindlicher Normen, da Prozesse und Verfahrensweisen in der indonesischen Verwaltung seit Jahrzehnten eher informell geprägt waren. In vielen Gesetzen findet sich zwar oft eine Bezugnahme auf die Prinzipien von Good Governance, allerdings sind diese noch lange nicht in der administrativen Praxis verankert. Darüber hinaus ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit noch nicht ausreichend entwickelt, der Zugang zu Verwaltungsgerichten nach wie vor schwierig und richterliche Entscheidungen werden nur ungenügend umgesetzt.

*Welche Ansätze gibt es, um Erfolge zu messen?*

Da Korruption in verschiedenen Formen auftritt, welche nur teilweise vergleichbar sind, herrschte unter den TeilnehmerInnen des Workshops ein breiter Konsens darüber, dass es sehr schwierig ist, sowohl das Ausmaß der Verbreitung korrupter Praktiken innerhalb der Verwaltung eines Landes als auch die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Eindämmung zu beurteilen. In der Regel müssen indirekte Indikatoren zur Messung herangezogen werden. Ein erster Ansatz sind hier sog. *blinking indicators*. Sie bilden die generelle Effektivität der Verwaltung ab, z.B. die benötigte Zeit oder die notwendigen Schritte, um in einem Land eine Gewerbe- oder Geschäftslizenz zu beantragen, bzw. die dafür zu entrichtenden offiziellen und informellen Gebühren. Schnelle Verwaltungsprozesse und angemessen niedrige Gebühren sind ein Zeichen dafür, dass die Integrität innerhalb einer Behörde hoch ist und diese ihre Aufgabe verantwortungsvoll wahrnimmt. Allerdings deuten schlechte Indikatoren-Werte zunächst auf grundsätzliche Schwachstellen in administrativen Prozessen hin, was nicht immer zwangsläufig mit Korruption verbunden sein muss, sondern ebenso einer ineffizienten Organisationsgestaltung geschuldet sein kann.

## **Corruption, capture and collusion – Gefährdung und Potentiale staatlicher Regulierung von Märkten**

In den letzten Jahrzehnten hat sich ein weltweiter Trend hin zu stärkerer Privatisierung durchgesetzt. Zahlreiche Wirtschaftsbereiche wurden von staatlicher in private Hand überführt, z.B. Telekommunikation, Energieversorgung, Schienennetze oder Wasserversorgung. Um die Funktionsfähigkeit dieser Märkte zu gewährleisten und die Versorgung der Bevölkerung mit den entsprechenden Gütern und Dienstleistungen in gewünschtem Maße und zu fairen Preisen sicherzustellen, ist staatliche Regulierung notwendig. Regulierungsentscheidungen sind jedoch häufig mit Umverteilungswirkungen verbunden und daher stets anfällig für eine Vereinnahmung durch Partikularinteressen. So versuchen Unternehmen sowohl politische Entscheidungsträger zu instrumentalisieren, um die institutionelle Ausgestaltung der Spielregeln in ihrem Sektor nach ihren Gunsten zu steuern, als auch die Arbeit von Regulierungsbehörden selbst zu manipulieren. Ebenso können politische Entscheidungsträger versucht sein, Regulierungsbehörden zu beeinflussen - sei es aus politischer Motivation heraus oder wegen dadurch bedingter privater Vorteile. Oft ist es schwierig festzustellen, ob

die genannten Akteure im Rahmen eines Aushandlungsprozesses legitime Ansprüche stellen, oder in ungerechtfertigter Art und Weise ihre Eigeninteressen durchsetzen wollen. Wichtig sind daher vor allem transparente Regeln, die es ermöglichen, Entscheidungen nachzuvollziehen und zu überprüfen. Der vorliegende Workshop befasste sich in diesem Rahmen neben allgemeinen Regulierungsmechanismen v.a. mit Möglichkeiten der stärkeren Beteiligung der Nutzer von Dienstleistungsangeboten bei Maßnahmen der Regulierung.

### *Regulierungsmechanismen*

Einigkeit bestand darin, dass die Qualität der Regulierung grundsätzlich verbessert werden muss. Regulierungsbehörden müssen vom Gesetzgeber mit einem möglichst hohen Maß an Unabhängigkeit ausgestattet werden, um die Möglichkeiten politischer Einflussnahme zu begrenzen. Innerhalb der Behörde muss ein systematisches Integritätsmanagement betrieben werden, das klare Verhaltensregeln für Mitarbeiter sowie ein ausgewogenes System aus Anreiz- und Sanktionsmechanismen beinhaltet; *whistle-blowing*-Systeme können beispielsweise helfen Fehlverhalten öffentlich zu machen und zu erschweren.

*Wie kann die Partizipation der Nutzer gefördert werden, um so die Transparenz von Regulierungen zu verbessern?*

Neben Mechanismen innerhalb von Regierungsbehörden wurde im Workshop v.a. die Frage nach der Beteiligung von Bürgern und möglichen Instrumenten zur Erhöhung der Transparenz von Regulierungsmechanismen diskutiert. Ausgangspunkt war die allgemein geteilte Annahme, dass von den Entscheidungen betroffene Verbraucher stärker für das Thema sensibilisiert werden müssten, damit politische Entscheidungsträger Anreize haben im Interesse ihrer Wähler gegen illegitime Beeinflussung von Regulierungsentscheidungen vorzugehen. Dies erfordert sowohl den Willen als auch die Möglichkeit der Beteiligung, die oft durch den fehlenden Zugang zu relevanten Informationen begrenzt wird. Konkret wurde ein effektives System zur Sammlung und Veröffentlichung sektorrelevanter Daten angeregt, das dazu beitragen kann bestehende Informationsasymmetrien abzubauen und die Regelungen im Sektor stärker in den Fokus der öffentlichen Debatte zu stellen.



### ***Wassersektorreform in Sambia***

*Erfolge zu Transparenzmaßnahmen und bei der Beteiligung von Bürgern wurden beispielsweise aus dem Bereich der TZ-Reform im Wassersektor in Sambia berichtet. Dort konnte durch die Veröffentlichung von vergleichenden Jahresberichten die Transparenz im Sektor erhöht werden. Zudem konnten die Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher Beteiligung durch die Etablierung von freiwilligen water watch groups verbessert werden. Diese überwachen im Wassersektor aktive Unternehmen, dienen als Anlaufpunkt für Beschwerden von Verbrauchern und können im Falle von Regelverstößen die zuständige Regulierungsbehörde einschalten.*



## 4. Haushalt/ Sektorgovernance

### Sektorgovernance – Die Rolle von Sektorministerien im Haushaltsprozess

Die bedarfsorientierte Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern wie Bildung, Gesundheit oder Sozialer Sicherung sind Aufgaben der Sektorministerien. Deren Leistungsfähigkeit wird allerdings in vielen Partnerländern durch Governance-Defizite beeinträchtigt. *Sektorgovernance* ist daher ein Schlüsselthema für die Erbringung staatlicher Leistungen und wird auch für die internationale Zusammenarbeit an Relevanz zunehmen. Dementsprechend fokussierte der hier dokumentierte Workshop insbesondere zwei Bereiche 1) eine konzeptionelle Annäherung an *Sektorgovernance* sowie 2) Herausforderungen für Sektorgovernance im Haushaltsprozess und die Möglichkeiten der Unterstützung durch die TZ.

#### *Das Sektorgovernance-Konzept der GTZ*

Die GTZ entwickelt aktuell ein Konzept zu Sektorgovernance, in das die Rückmeldungen aus dem Workshop einfließen und zur Weiterentwicklung desselben beitragen. Sektorgovernance bezeichnet demnach jegliche Fragen von Governance, die sich in Sektoren stellen und auf die im Rahmen der

sektoralen Regelungskompetenzen reagiert wird. Es geht also darum, herauszufinden, wo und wie zentralstaatliche institutionelle Rahmenbedingungen, Systeme und Akteure die Leistungserbringung im Sektor beeinflussen und welches Verhältnis sich daraus zwischen den Akteuren ergibt. Auf Basis dieses Wissens kann Sektorpolitik besser auf die staatlichen Rahmenbedingungen abgestimmt und eine Mitgestaltung der Rahmenbedingungen aus dem Sektor heraus gefördert werden. Das Sektorgovernance-Konzept erhebt nicht den Anspruch einer endgültigen und umfassenden Bearbeitung des Themas, vielmehr versucht es die Schnittstellen zwischen zentralstaatlicher Steuerung und den Aufgaben der Sektorministerien aufzuzeigen und die Relevanz von *Public Sector Governance* für die Leistungserbringung in Sektoren deutlich zu machen. Konkret findet dies Anwendung in der Ausgestaltung von Anreizsystemen, der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung, dem Management öffentlicher Gelder, Beschaffungsprozessen sowie in Fragen der Transparenz, *Accountability*, dem Integritätsmanagement und der übergeordneten Organisation öffentlicher Institutionen. Das von der GTZ entwickelte Konzept hebt auch die Wichtigkeit von *Political Economy* in Sektoren hervor, um die Machbarkeit von anstehenden Reformen besser einschätzen zu können.

Folgend wurden Problemstellungen und mögliche Ansatzpunkte für TZ am Thema öffentlicher Haushalt näher besprochen.

### *Herausforderung für Sektorgovernance im Haushaltsprozess*

Im Hinblick auf den Haushaltsprozess wurden von den TeilnehmerInnen des Workshops zwei grundsätzliche Problemfelder identifiziert: 1) die ungenügende Leistungsfähigkeit von Sektorministerien ist auf Defizite bei der Haushaltsaufstellung und -umsetzung zurückzuführen. 2) die Rollen der am Haushaltsprozess teilnehmenden staatlichen Akteure und deren Interaktionen sind häufig nicht eindeutig geklärt.

Zu 1): Sektorministerien sind selten in der Lage, eine realistische Budgetplanung vorzulegen, welche die eigenen Interessen und Prioritäten widerspiegelt. Ebenso mangelt es häufig an der Umsetzung: Zugewiesene Budgets können aufgrund schlechter Haushaltsplanung oft nicht ausgeschöpft werden und enden nicht selten in sogenannten "dead-ends" - auf Konten, deren Auszahlungsmechanismen so bürokratisch geregelt sind, dass die Gelder praktisch nicht zur Verfügung stehen.

Zu 2): Im Haushaltsprozess spielen Sektorministerien eine untergeordnete Rolle und haben nur begrenzte Möglichkeiten, ihre Bedarfe gegenüber dem Finanzministerium

geltend zu machen. Die Zuteilung von öffentlichen Mitteln findet häufig nicht in Abstimmung mit den Fachressorts statt und Budgets werden weniger an den sektorspezifischen Erfordernissen als an politischen Vorgaben orientiert. Vom Finanzministerium gesetzte Budgetobergrenzen für die einzelnen Sektoren sind zwar durchaus sinnvoll, um Haushaltsdefizite zu vermeiden, die schwache Position von Sektorministerien hat aber zur Folge, dass die zur Umsetzung von Sektorpolitiken notwendigen finanziellen Mittel den Ministerien häufig weder in ausreichendem Umfang, noch pünktlich zugewiesen werden. Bei der Verhandlung der zur Verfügung stehenden Mittel gilt es daher grundsätzlich auf dem schmalen Grat zwischen der Wahrung finanzieller Nachhaltigkeit und dem Finanzierungsbedarf geplanter Politiken zu balancieren und Handlungsfähigkeit bei begrenzten Ressourcen zu sichern. Deutlich wird hier, dass der *top-down* Ansatz (Festlegung von Budgetobergrenzen durch das Finanzministerium) mit dem *bottom-up* Ansatz (Verhandlung der Sektorministerien für ausreichende Mittel zur Durchführung der geplanten Politiken) verbunden werden muss.

### ***Die Rolle des Gesundheitssektors im Haushaltsprozess in Pakistan***

*In Pakistan ist das öffentliche Gesundheitssystem kaum in der Lage, eine grundlegende medizinische Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten. Die Gründe dafür liegen unter anderem in der schwachen Rolle des Gesundheitsministeriums im Haushaltsprozess und dem geringen Wert, welcher dem Thema Gesundheitsversorgung bei der Verteilung öffentlicher Mittel beigemessen wird. Die Etataufstellung für sämtliche öffentliche Einrichtungen und die damit verbundene Zuteilung von Geldern an die jeweiligen Programme und Projekte wird für alle drei Verwaltungsebenen von den Finanzbehörden und den obersten politischen Entscheidungsträgern getroffen. So wird auch das Budget für Gesundheitsversorgung ohne vorherige Konsultation der Gesundheitsbehörden festgelegt. Ebenso wenig findet eine Abstimmung mit den zuständigen legislativen Entscheidungsgremien statt. Zwar kann das Gesundheitsministerium seine Prioritäten und Programme selber festlegen, verbindet diese aber nicht mit einer konkreten Budgetplanung. So sind die Gesundheitsbehörden nicht in der Lage, ihre Bedarfe im Haushaltsprozess gegenüber den Finanzbehörden zu begründen und zu vertreten.*

#### *Ansatzpunkte für eine stärkere Rolle von Sektorministerien im Haushaltsprozess*

Einigkeit herrschte darüber, dass in der Stärkung von Haushaltsprozessen wesentliche Potentiale für eine bessere Sektorperformance liegen. Notwendig wären nach Meinung der Workshop-TeilnehmerInnen insbesondere:

- die Stärkung, bzw. Schaffung der für den Haushaltsprozess notwendigen Strukturen und Kapazitäten in den Sektorministerien,
- die Herstellung einer stärkeren Kohärenz zwischen der Haushaltsplanung,

#### Strategieplanung in Sektoren und

- eine bessere Abstimmung zwischen Sektor- und Finanzministerium im Rahmen des Haushaltsprozesses, was sowohl eine stärkere Berücksichtigung sektorspezifischer Prioritäten seitens der Finanzministerien als auch die Vorgabe klarer Leitlinien aus dem Finanzministerium hinsichtlich Haushaltsaufstellung und -vollzug beinhaltet und
- eine bessere Koordinierung zwischen Gebern, Finanzministerium und Sektorministerien.

Die Ansatzpunkte für eine bessere Aufstellung der Sektorministerien im Haushaltsprozess konnten von den Workshop-TeilnehmerInnen relativ direkt benannt werden (s.o.). Zu konkreten Schritten der Implementierung von Maßnahmen, die unter Berücksichtigung sektorspezifischer Anforderungen auf eine Stärkung der haushälterischen Kompetenzen in den Sektoren als auch eine bessere Verknüpfung mit übergeordneten staatlichen Kernstrukturen abzielt, lagen

allerdings noch vergleichsweise wenige praktische Erfahrungen vor.

Die Herausforderungen für die Technische Zusammenarbeit zur Unterstützung von Sektorgovernance liegen damit zunächst in der Erstellung und Weiterentwicklung eines Sektorgovernance-Konzepts, um das Wissen zu Haushaltsprozessen (aber auch anderen oben genannten Bereichen, wie Verwaltungsreformen, *Accountability* und Transparenz) für andere Sektoren nutzbar zu machen.



## Program Budgeting

Seit geraumer Zeit werden in Partnerländern auf lokaler und nationaler Ebene nach dem Vorbild von OECD-Staaten Programm-Haushalte eingeführt. Diese Reformen sind motiviert von dem Wunsch den Haushalt, als zentralem Instrument politischer Steuerung, transparenter und effektiver zu gestalten. Über die Zielvorgaben von Programmhaushalten sollen politische Ziele leichter und genauer gesteuert werden. Dieser Prozess ist oftmals verbunden mit einer Umstellung des öffentlichen Rechnungswesens von der traditionellen Kameralistik hin zur in der Privatwirtschaft angewandten doppelten Buchführung (Doppik). Der Implementierungsprozess von Programm-Haushalten und die Umstellung auf die doppelte Buchführung bergen allerdings auch einige Hürden. Nachweise über relevante Kosten sowie eine verbesserte Steuerungsfähigkeit der Legislative durch die Einführung von Programmhaushalten lassen bisher auf sich warten.

Der hier dokumentierte Workshop befasste sich sowohl mit den Chancen von Programm-Haushalten und doppelter Buchführung als auch mit den Schwierigkeiten bei ihrer Implementierung.

### *Erwartete Vorteile einer neuen Haushaltsystematik*

Erklärtes Ziel der Einführung von Programmhaushalten ist es, den Fokus hin zu Outputs/Outcomes zu verschieben, was gegenüber einer zahlenmäßigen Auflistung der Ausgaben mehr Kohärenz und Transparenz zwischen Politikformulierung und Haushalt herstellen soll. Damit verbunden ist die Hoffnung die Mittelverwendung besser mit erwarteten Ergebnissen und Wirkungen verknüpfen zu können, was der Legislative eine zielorientierte Steuerung und bessere Kontrolle bei der Durchsetzung politischer Vorgaben ermöglichen soll.

Im Rahmen der Doppik wird zudem das gesamte öffentliche Vermögen, samt seiner Rückstände und ausstehenden Verpflichtungen dargestellt. Darüber hinaus wird nicht nur die jährliche Mittelverwendung abgebildet, sondern auch deren Herkunft und so die tatsächliche Vermögenslage eines Haushaltes: Es wird z.B. gezeigt, dass investive Ausgaben auch einen Vermögenszuwachs bedeuten oder inwieweit zukünftig Pensionsbelastungen die Finanzlage künftiger Haushalte belasten.

### *Kosten bei der Einführung von Programm-Haushalten - Erkenntnisse bisheriger Reformbemühungen*

Budgetdirektoren erhalten über die Einführung von Programmhaushalten einen größeren Spielraum für den Umgang der ihnen zugewiesenen Ressourcen. Dies kann die Effizienz bei der Verwendung der Mittel erhöhen, birgt aber je nach Ausgestaltung der Programm-Haushalte auch Risiken schlechter Verwaltung oder sogar der Veruntreuung von Mitteln. Zu beachten sind außerdem die Kosten, die bei der Einführung von Programm-Haushalten entstehen können: Für einen gewissen Zeitraum muss gegebenenfalls eine Doppelstruktur aufrecht erhalten werden, um einen reibungslosen Übergang zu gewährleisten. Zudem muss das vorhandene Personal geschult werden. Im Falle sehr knapper personeller Ressourcen können daher Kapazitätsengpässe auftreten, was zu einer Einschränkung bei der Erfüllung der eigentlichen öffentlichen Aufgaben führen kann. Erfahrungen aus der Reform der hessischen Haushaltssystematik (dort wurden sowohl Programm-Haushalte eingeführt als auch auf Doppik umgestellt) zeigen, dass diese mit erheblichem zeitlichen und finanziellem Aufwand verbunden sein können. Dort dauert der Implementierungsprozess seit zehn Jahren an.

In Kenia wiederum wurden Programm-Haushalte in allen

Ministerien gleichzeitig eingeführt, was zur Überforderung der betroffenen Stellen geführt hat. Es fehlten in den Fachministerien die nötigen Kapazitäten und Strukturen, als auch der Wille eine solche Umstellung eigenständig zu bewältigen. Um die Potenziale der neuen Haushaltssystematik zu nutzen, müssen die Reformen daher mit einem langfristigen Beratungsansatz verknüpft werden.

### *Erfolgsfaktoren*

Als Erfolgsfaktoren wurden im Konsens mit allen Beteiligten des Workshops Raum für Dialog und landesspezifische Lösungen sowie ein schrittweises Vorgehen für die Unterstützung zur Implementierung von Programm-Haushalten benannt. Ebenfalls wurde aber hervorgehoben, dass für die Gewährleistung des langfristigen Erfolges die Haushaltsreform von der politischen Führungsebene getragen und unterstützt werden muss. So könnte ggf. ein hochrangiges Entscheidungsgremium etabliert werden, welches die einzelnen Schritte im Vorfeld verbindlich festlegt. Dabei wurde nicht grundsätzlich zu einem *bottom-up* oder einem *top-down* Implementierungsprozess geraten. Zur Festlegung der Vorgehensweise müsse vielmehr der spezifische politische Kontext herangezogen werden.

## 5. Rechnungshöfe

### Internationale Zusammenarbeit mit Rechnungshöfen

Eine leistungsstarke Finanzkontrolle gehört zu den tragenden Säulen der Good Financial Governance-Architektur. Dafür sind Mechanismen notwendig, die Transparenz und Kontrolle über die ordnungsmäßige Verwendung öffentlicher Finanzen ermöglichen. Rechnungshöfen fällt hierbei eine zentrale Rolle als externe Kontrollinstanz zu. Sie sollen die Transparenz hinsichtlich der Handhabung öffentlicher Mittel stärken. In einem funktionierenden System der öffentlichen Finanzen haftet Rechnungshöfen der Nimbus der Unantastbarkeit und sogar Unfehlbarkeit an. Diese Wirkung entsteht aus dem Wissen der geprüften Stellen, dass ihr Haushalt jederzeit geprüft werden könnte. Allerdings begreifen Rechnungshöfe ihre Rolle zunehmend nicht mehr allein als Kontrolleur, sondern auch als Berater der öffentlichen Verwaltung, der konkrete Empfehlungen zur effizienteren Mittelverwendung aufzeigt. Wie Rechnungshöfe in ihrem veränderten Selbstverständnis unterstützt werden können, war Thema des Panels.



### *Wo setzen die internationale und bilaterale Unterstützung an?*

Die internationale Dachorganisation der Rechnungshöfe, INTOSAI, hat Standards zur Prüfung der Verwendung öffentlicher Mittel entwickelt. In Trainingsmaßnahmen der INTOSAI Development Initiative (IDI) werden Prüfer in der Anwendung dieser Standards geschult. Die regionalen Verbände (z.B. der asiatische Rechnungshofverband; ASOSAI) unterstützen wiederum INTOSAI dabei, diese Standards umzusetzen und weiterzuentwickeln. Beide Ebenen, IDI international und ASOSAI regional, setzen sich für die Stärkung der fachlichen Kapazitäten ein.

Technische Zusammenarbeit, wie sie GTZ anbietet, unterstützt Rechnungshöfe in bilateraler TZ darin, ihre Arbeit im jeweiligen Staatsgefüge besser wahrzunehmen. Dazu zählen vor allem drei Punkte:

- die Beratung in der Frage der Unabhängigkeit des Rechnungshofs, häufig zunächst in Form von Beratung zum rechtlichen Rahmen.
- die Organisationsentwicklung von Rechnungshöfen. Dazu gehört die Aus- und Fortbildung der Kontrolleure ebenso wie der Aufbau einer effizienten Arbeitsstruktur.
- die Frage der Mandatierung des Rechnungshofes und seine Rolle

als Berater der geprüften Stellen. Damit verbunden ist auch die Einführung von Prüfungen der Wirtschaftlichkeit staatlicher Stellen.

### *Wo liegen Herausforderungen?*

Die Frage nach der Mandatierung von Rechnungshöfen sowie die Wirtschaftlichkeitsprüfungen stoßen in den Partnerländern der TZ schnell an ihre Grenzen, da die notwendigen Kapazitäten sowohl in personeller als auch in materieller Hinsicht oft nicht vorhanden sind. In diesem Punkt bestand einheitliche Zustimmung unter den Panellisten: Langfristig gewünscht seien Prüfungen der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Maßnahmen, realistisch umsetzbar sei diese Form der Prüfung in vielen Fällen noch nicht.

Ein Lösungsansatz den die GTZ neben der Unterstützung durch bilaterale TZ fördert ist die Stärkung der regionalen Zusammenarbeit der Rechnungshöfe untereinander, zum Beispiel für *Peer Learning* und gemeinsame Prüfungen. In 2010 wurden dazu drei Neuvorhaben auf den Weg gebracht.

## **Unterstützung des Rechnungshofes in Mosambik**

*Der Rechnungshof in Mosambik (Tribunal Administrativo) wurde seit seiner Gründung 1995 sowohl von internationalen Organisationen (INTOSAI, AFROSAI, AfDB) als auch bilateral unterstützt, u.a. von Brasilien, Schweden und Deutschland. Die Prüfkapazitäten konnten kontinuierlich ausgebaut werden, sodass die Zahl der Prüfungen von 2003 bis 2009 von 7 auf 491 pro Jahr erhöht wurde, bei gleichzeitiger Konzentration auf das Kerngeschäft des Tribunals (Prüfung öffentlicher Mittelverwendung) und Reform der Zuständigkeiten. Positiv hat sich die Arbeit des Tribunals u.a. auf die landesweite Debatte über die Verwendung öffentlicher Mittel ausgewirkt.*



## 6. Good Financial Governance Reformen in Afrika – Erfahrungen und Chancen regionaler Prozesse

Verantwortungsvolle Regierungsführung im Bereich der öffentlichen Finanzen (Good Financial Governance, GFG) gilt als eine zentrale Herausforderung zur Erreichung der Millennium Entwicklungsziele. GFG bedeutet mit staatlichen Mitteln verantwortungsvoll und transparent umzugehen und den Menschen Zugang zu staatlichen Leistungen zu ermöglichen. Auf nationaler Ebene bilden der Einbezug der beteiligten Akteure und funktionsfähige, rechenschaftspflichtige Institutionen wichtige Voraussetzungen für GFG. Auf Ebene der Entwicklungszusammenarbeit ist ein klares Rahmenwerk, das die Frage der Ownership eindeutig klärt und beiderseitige Rechenschaftspflicht sicherstellt, Bedingung, um den Bereich der öffentlichen Finanzen in Entwicklungsländern effektiv zu gestalten.



### *Vorteile regionaler Ansätze und Anforderungen an die EZ*

Regionale Netzwerke spielen bei der Umsetzung von Good Financial Governance in Afrika zunehmend eine entscheidende Rolle. Afrikanische Staaten haben erkannt, dass viele Probleme nicht im nationalen Alleingang zu lösen sind und verstärken daher regionale Kooperations- und Integrationsbemühungen. Die Anstrengung in regionalen Netzwerken gemeinsame Lösungen zu suchen, hat das Potential die Hebelwirkung staatlichen Handels zu erhöhen und ihnen somit auch ein stärkeres Gewicht in der internationalen Diskussion zu verleihen. In diesem Sinne betonten auch die Panellisten der Veranstaltung „Good Financial Governance in Africa – Erfahrungen und Chancen regionaler Prozesse“ drei Faktoren, wie regionale Ansätze nationale Reformprozesse unterstützen können.

- *Leadership* und *Commitment* der Regierungen zu den getroffenen Vereinbarungen wurden als Schlüsselfaktoren regionaler Ansätze benannt. Der regionale Austausch bietet die Möglichkeit eigene Ansätze zu entwickeln und international zu artikulieren, die auf die besonderen Anforderungen der afrikanischen Gesellschaften eingehen und nicht in jedem Fall allein von den *best practices* der OECD-Länder abhängig zu sein. Deutlich wurde in der Diskussion, dass die gemeinsame Arbeit von Partnern und Entwicklungsorganisationen nur Früchte tragen kann, wenn diese als Partnerschaft auf gleicher Augenhöhe ausgestaltet und durch gegenseitige Rechenschaftspflicht gekennzeichnet ist. Inwiefern *Leadership* allerdings auch bei regionalen Ansätzen evtl. zu einer umfassenderen *Ownership* wachsen sollte, um neben den Regierungen auch andere *Stakeholder* der nationalen und lokalen Ebene mit einzubeziehen, bleibt ein Thema in der Diskussion.
- Als weiterer notwendiger Faktor wurden eine *strategische Planung* und die Erarbeitung *gemeinsamer Visionen* in die Diskussion eingebracht. So seien ein klares Bekenntnis der Partnerregierung, eine vorausschauende und schlüssige Planung, sowie eine gemeinsame Vision von Partner- und Geberland Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung von

Entwicklungsvorhaben. Die praktische Möglichkeit strategischer Planung, die aufgrund nicht immer umfassend vorhandener Informationen („bounded rationality“) eingeschränkt sein kann und häufig improvisiertes Handeln erfordert („muddling through“), ist dabei ein Thema, das es auch im Hinblick auf regionale Ansätze weiter zu diskutieren gilt.

- Neben den Forderungen nach *Leadership* und strategischer Planung hoben die Referenten ausdrücklich die Rolle *effektiver Institutionen* hervor, die zentrale Adressaten von Good Financial Governance Reformen sind. Dreh- und Angelpunkt stelle dabei das *Capacity Development* dar, da die Praxis gezeigt hat, dass ein bloßer Transfer von Strukturen und Institutionen nicht möglich ist. Regionale Netzwerke können ein Forum für Peer Learning sein. Aber auch Süd-Süd Kooperationen – *Capacity Development* zwischen afrikanischen Staaten - werden immer beliebter.

## Herausforderungen

Es besteht das Risiko, dass die regionalen Netzwerke politische Diskussionen losgelöst von akuten Problemen in den einzelnen Ländern führen und dadurch wichtige Reformen auf der nationalen Ebene unterbleiben. Reformansätze auf

regionaler Ebene sollten daher an Praktiken anknüpfen, die den jeweiligen Adressaten vertraut sind und rückgebunden werden können an die spezifischen Bedingungen auf nationaler und lokaler Ebene, um eine stärkere Wirkung zu erzielen.

### **Regionale Zusammenarbeit am konkreten Beispiel – Die „Declaration on Good Financial Governance“**

*Afrikanische Institutionen führen derzeit als Reaktion auf den G8-Action Plan on Good Financial Governance in Africa einen panafrikanischen Diskussionsprozess darüber, welches die größten Herausforderungen im Bereich des öffentlichen Finanzwesens in afrikanischen Staaten sind. Getragen wird die Diskussion von der African Development Bank (AfDB) und der United Nations Economic Commission for Africa (UNECA). Involviert sind dabei eine Vielzahl von Stakeholdern: Die drei regionalen Netzwerke im Bereich der öffentlichen Finanzen (AFROSAI, ATAF, CABRI), die AU-Kommission, Parlamentarier-Netzwerke sowie die Zivilgesellschaft. Auf dem kommenden AU/UNECA Joint Annual Meeting wollen die afrikanischen Finanzminister sich mit dem Status of Good Financial Governance in Africa befassen.*



## 7. Herausforderungen für Governance und Public Policy in der Entwicklungszusammenarbeit

Auf der diesjährigen Fachtagung wurde die Frage gestellt, in welchem Maße eine einseitig staatliche Steuerung von komplexen und zunehmend heterogenen Gesellschaften noch möglich und sinnvoll ist. Neben Instrumenten zur Verbesserung der Qualität staatlicher Institutionen wurden daher in vielen Workshops und Panels auch Möglichkeiten der Zusammenarbeit des Staates mit Akteuren der Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft betrachtet. Im Hinblick auf die Zusammenarbeit des Staates mit privaten Akteuren betrachtete das hier dokumentierte Panel v.a. die Chancen und Herausforderungen für die EZ.

Initiativen zur Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen werden in vielen Partnerländern gefördert. Allerdings sind Prozesse der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Einbindung z.B. in Fragen öffentlicher Regulierungen mit Herausforderungen besetzt. Deutlich wurde während des Panels, dass eine gezielte Förderung zivilgesellschaftlicher Partizipation durch die EZ sich mit folgenden Punkten auseinandersetzen sollte: Die Zivilgesellschaft ist keine homogene Gruppe, sondern ein komplexes pluralistisches Gebilde. Teilweise ist es schwierig zu beurteilen, ob zivilgesellschaftliche Akteure

unzureichend adressierte Belange der Bevölkerung vertreten oder unter dem Deckmantel zivilgesellschaftlicher Interessenvertretung politische Prozesse und Entscheidungen zu Gunsten Weniger beeinflussen wollen. Darüber hinaus kann die Forderung nach stärkerer zivilgesellschaftlicher Beteiligung durch EZ-Organisationen Konflikte mit Partnerregierungen hervorrufen, da sich zivilgesellschaftliche Akteure und politische Entscheidungsträgern teilweise sehr kritisch gegenüber stehen. Dennoch ist und bleibt die Förderung der Zivilgesellschaft und ihrer Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen ein wichtiger Aspekt der deutschen EZ. Vor dem Hintergrund der oben benannten Herausforderungen sollte sie aber stets an lokale Gegebenheiten angepasst werden, um einen konstruktiven Dialog der Akteure zu ermöglichen.

Eine stärkere Förderung von privatwirtschaftlichen Entwicklungspotenzialen wurde prinzipiell als sinnvoll erachtet. Dabei gelte es jedoch, einige Voraussetzungen in Bezug auf die Beziehung zwischen Staat und Privatwirtschaft nicht aus den Augen zu verlieren: staatliche Institutionen müssen beispielsweise in der Lage sein, stabile Rahmenbedingungen bereitzustellen, die sowohl Investitionen als auch den gesellschaftlichen Nutzen wirtschaftlichen Engagements fördern. Zudem ist zu diskutieren,

welche Bereiche konkret gefördert werden sollten. Es wurde angemerkt, dass die Entwicklungszusammenarbeit kein Instrument für die Wirtschaftsförderung von Geberländern darstellen sollte.

Auf der Veranstaltung wurde auch das Instrument der Budgethilfe diskutiert. In Bezug auf den Rahmen des Panels kann zusammenfassend festgehalten werden, dass kompetente staatliche Institutionen als besonders wichtige Voraussetzung für die Vergabe von Budgethilfe gesehen werden. Darüber hinaus bleibt das Instrument der Budgethilfe ein Thema in der Diskussion.

Insgesamt wurde deutlich, dass der Staat die gesamtgesellschaftliche Steuerung zwar nicht alleine übernehmen kann. In Zusammenarbeit mit privaten Akteuren ist er aber weiterhin ein zentraler Akteur, der wichtige Impulse für die nachhaltige Entwicklung eines Landes geben kann und geben muss. Grundsätzlich birgt die Unterstützung von Interaktionen staatlicher, privatwirtschaftlicher sowie zivilgesellschaftlicher Akteure zwar Konflikte, allerdings sollten sie auch als Partner verstanden werden, die durch ein besseres Zusammenspiel die Effektivität staatlicher Institutionen und die Qualität öffentlicher Leistungen verbessern können. Eine langfristige Unterstützung durch EZ-Organisationen, die die im Kontext gegebenen Konstellationen zwischen den unterschiedlichen Akteuren berücksichtigt, und die Moderation von Austauschprozessen können Fortschritte dabei begünstigen.

## Fazit

Welche Rolle sollte der Staat in Beziehung zu Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft einnehmen? Welche Steuerungsinstrumente sind nötig, um öffentliche Güter entsprechend der Nachfrage aus der Bevölkerung bereitzustellen? Wie lassen sich erwartete Wirkungen messen? Diese Fragen wurden auf der Fachtagung Public Policy in, wie sich herausstellte, unterschiedlicher Intensität besprochen.

Für die Gestaltung der Beziehung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen wurden z.B. Erfahrungen mit Multi-Stakeholder-Ansätzen vorgestellt. Sie bieten großes Potential für die faire Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Interessengruppen, allerdings können dabei auch nicht zu unterschätzende Hindernisse auftreten.

Wenn beispielsweise, wie im Rohstoffsektor noch häufig der Fall, Verträge ausgehandelt werden und dabei mehrere Berater eines internationalen Unternehmens gerade mal einem Vertreter der Regierung gegenüber sitzen und zivilgesellschaftliche Gruppen keinen Zugang zu relevanten Informationen im Sektor erhalten, ist ein fairer Interessenausgleich schwierig zu erreichen. V.a. Fragen nach Grenzen von Kapazitäten („bounded rationality“), z.B. bei der Informationsverarbeitung oder der Organisationsfähigkeit, und wie mit ihnen umgegangen werden kann, bleiben hier weiterhin zu bedenken.



Zum Thema staatliche Steuerungsinstrumente und mögliche Grenzen derselben wurden neben technischen Aspekten (z.B. zu unterschiedlichen Möglichkeiten von Besteuerung oder der Messbarkeit von Korruption in der Verwaltung) auch Fragen zu politischen Prozessen diskutiert. So wurde deutlich, dass rechtliche Rahmenbedingungen nicht selten von gewachsenen Normen überlagert werden (Pfadabhängigkeit), somit Zuständigkeiten in der öffentlichen Verwaltung verwischen, Reformbemühungen gebremst und Korruption begünstigt wird. Weiterhin bleibt zu fragen, inwieweit Länder, die keine funktionierenden eigenen Einnahmen- und Ausgabenstrukturen haben, somit nicht über öffentliche Gelder entscheiden können, überhaupt noch als Staaten bezeichnet werden können und was das für eine Gesellschaft bedeutet. Hier hat sich der Begriff „Räume begrenzter Staatlichkeit“ herausgebildet, der weiterhin ein Thema in der Diskussion auch im Feld der öffentlichen Finanzen sein wird.

Zum Thema Wirkungen hat sich in den Diskussionen noch wenig Konkretes herauskristallisiert. Es bleibt festzustellen, dass die Wirkungsanalyse für politiknahe Reformberatung noch wenig entwickelt ist. Die Diskussionen haben gezeigt, dass hier ein hoher Bedarf besteht, Methoden und Vorgehen zu entwerfen. Wichtig werden hier v.a. folgende Themen sein: Die Entwicklung von Methoden der Wirkungsmessung, die Differenzierung unterschiedlicher Wirkungsebenen und die Annäherung von idealtypischen Modellen der Wirkungsmessung an die kontextspezifischen Bedingungen, in denen Wirkungen nachgewiesen werden sollen.

Stoff für weitere Fachtage ist also reichlich vorhanden. In der GIZ werden wir uns im Bereich Public Policy mit den angesprochenen Themenfeldern, die nicht abschließend besprochen werden konnten (z.B. Rohstoffgovernance, öffentliche Finanzen in fragilen Staaten und Methoden der Wirkungsmessung) weiterhin auseinandersetzen. Wir freuen uns daher schon auf die Diskussionen in 2011.





Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-6  
65760 Eschborn  
T +49 6196 79 - 0  
F +49 6196 79 - 7136  
E [info@giz.de](mailto:info@giz.de)  
I [www.giz.de](http://www.giz.de)