

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Public Financial Management
als Beitrag zu *Good Financial*
Governance

Stefan Leiderer / Peter Wolff

Bonn 2007

Leiderer, Stefan: Public Financial Management als Beitrag zu Good Financial Governance / Stefan Leiderer ; Peter Wolff. – Bonn : Dt. Inst. für Entwicklungspolitik, 2007. – (Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 10/2007)
ISBN: 978-3-88985-346-2

Stefan Leiderer ist seit 2003 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik. Er beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit öffentlichen Finanzen in Entwicklungsländern und Fragen der Wirksamkeit neuer Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit.
E-Mail: stefan.leiderer@die-gdi.de

Dr. Peter Wolff ist seit 1980 wissenschaftlicher Mitarbeiter im DIE und leitet die Abteilung V. Seine thematischen Schwerpunkte sind Wirtschaftspolitik, Entwicklungsfinanzierung und die Zusammenarbeit mit asiatischen Ländern.
E-Mail: peter.wolff@die-gdi.de

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

1	Einleitung: PFM als Element von <i>Good Financial Governance</i>	1
2	Was ist PFM?	2
3	Der internationale Diskussionsstand zum PFM in der EZ	5
3.1	Bewertung der Leistungsfähigkeit von PFM-Systemen	6
3.2	Bewertung von Transparenz und Partizipation in PFM-Systemen	7
3.3	PFM-Reformen	9
4	Lernbedarf der EZ im Bereich PFM	10
5	Profil der deutschen EZ im Bereich PFM	17
6	Bewertung der deutschen EZ im Bereich PFM	18
7	Herausforderungen und Handlungsoptionen für die deutsche EZ	19
	Literaturverzeichnis	23

Abbildungsverzeichnis

Kästen

Kasten 1:	<i>Good Governance</i> Prinzipien für die öffentlichen Finanzen	1
Kasten 2:	Dimensionen der Leistungsfähigkeit von PFM-Systemen nach PEFA	6
Kasten 3:	Treuhänderische und entwicklungspolitische Risiken in der Entwicklungszusammenarbeit	7
Kasten 4:	IWF-„ <i>Code of Good Practices</i> “ für Haushaltstransparenz	8
Kasten 5:	OECD-DAC-Leitlinien zum PFM <i>Capacity Development</i>	10
Kasten 6:	Budgethilfen und PFM-Reform	11
Kasten 7:	PFM <i>Capacity Development</i> in fragilen Staaten	12
Kasten 8:	<i>Guidelines for effective parliamentary strengthening</i>	14
Kasten 9:	Die <i>Extractive Industries Transparency Initiative</i> (EITI)	15
Kasten 10:	Instrumente des <i>Gender Budgeting</i>	16

Abkürzungsverzeichnis

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CPAR	Country Procurement Assessment Review
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
CSBI	Civil Society Budget Initiative
DAC	Development Assistance Committee
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DFID	Department for International Development
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FMIS	Financial Management Information Systems
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GOVNET	Network on Governance
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IBP	International Budget Project
IHRIP	International Human Rights Internship Program
InWent	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
IWF	Internationaler Währungsfonds
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MDGs	Millennium Development Goals
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PER	Public Expenditure Reviews
PFM	Public Financial Management
PFMRP	PFM-Reformprogramm
PGF	Programorientierte Gemeinschaftsfinanzierung
PRS	Poverty Reduction Strategies
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
TZ	Technische Zusammenarbeit

1 Einleitung: PFM als Element von Good Financial Governance

Unter dem Stichwort *Public Financial Management* (PFM) wird seit einigen Jahren eine intensive Debatte um die Leistungsfähigkeit und Reform des öffentlichen Haushaltswesens in Entwicklungsländern geführt. Die entwicklungspolitische Bedeutung des PFM ergibt sich aus der zentralen Rolle, die dem öffentlichen Haushaltswesen in einem demokratischen und entwicklungsorientierten Staat zukommt: Eine zielorientierte Haushaltspolitik und ein transparentes Budgetmanagement sind eine wichtige Grundlage für die Bereitstellung armutsorientierter öffentlicher Leistungen zur Erreichung der *Millennium Development Goals* (MDGs) in Entwicklungsländern. Die Kontrolle der öffentlichen Finanzen gehört zu den Kernaufgaben der Parlamente. Die Transparenz der öffentlichen Finanzen und die Beteiligung der Bevölkerung und zivilgesellschaftlicher Gruppen im Haushaltsprozess ist Ausdruck eines funktionierenden Systems der öffentlichen Rechenschaftslegung. In diesem Sinne tragen transparente und partizipative PFM-Systeme zur Verwirklichung der Menschenrechte im Sinne des *empowerment* bei. Sie ermöglichen den Bürgern, den politischen Raum und Institutionen zugunsten ihrer Lebensumstände zu gestalten und zu beeinflussen, ihre Rechte einzufordern und bei den politischen Eliten nachzuhalten. Aufgrund dieser weitreichenden Rolle der im Themenfeld PFM diskutierten Elemente und Subsysteme des öffentlichen Haushaltswesens wird PFM in der entwicklungspolitischen Debatte neuerdings auch unter dem Begriff *Good Financial Governance* diskutiert. Dieser Ansatz wendet die Prinzipien von *Good Governance* auf den Bereich der öffentlichen Finanzen an (vgl. Kasten 1).

Kasten 1: Good Governance-Prinzipien für die öffentlichen Finanzen

- *Legitimität* bedeutet die demokratische Legitimierung finanzpolitischer Entscheidungen. Darunter fällt auch die angemessene und unter *Gender*-Aspekten ausgeglichene Partizipation der Bevölkerung.
- *Accountability* bedeutet die Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit staatlicher Instanzen gegenüber den Bürgern und setzt Transparenz staatlicher Aktivitäten voraus. Die Effektivität und Effizienz des Umgangs mit öffentlichen Finanzen hängen ganz entscheidend davon ab, inwieweit die Gesellschaft und ihre Bürger den Staat zur Verantwortung ziehen können und dies auch tun.
- *Rechtsstaatlichkeit* verpflichtet die öffentliche Finanzpolitik und -verwaltung auf einen allgemein gültigen, fairen und unparteiischen rechtlichen Rahmen (Rechtsbindung der Verwaltung). Rechtsstaatlichkeit der öffentlichen Finanzen sorgt vor allem für deren verlässliche Vorhersehbarkeit und Kontrolle.
- *Leistungsfähigkeit* beschreibt die Bereitschaft und Fähigkeit der staatlichen Organe und Institutionen, ihre Aufgaben zu erfüllen. Die Verbesserung der Leistungsfähigkeit im Rahmen von *Good Financial Governance* bedeutet vor allem umfassendes *Capacity Development* öffentlicher Institutionen hinsichtlich ihrer Funktionen beim Umgang mit öffentlichen Ressourcen.
- *Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns* betrifft die grundsätzliche Wertorientierung staatlichen Handelns: soziale Gerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit und Marktwirtschaft. Diese müssen sich sowohl im Einnahmesystem als auch im Ausgabengebahren des Staates wiederfinden.

Quelle: GTZ (2006)

In jüngerer Zeit wird in der internationalen Diskussion vor allem auf die Bedeutung von gutem PFM in Zusammenhang mit Instrumenten der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) abgehoben. Einerseits wird ein Mindestmaß an *Good Financial Governance* erwartet, um diese Instrumente wirkungsvoll einsetzen zu können. Andererseits sollen mit dem Einsatz von PGF Anreize gesetzt werden, um die entsprechenden *Governance*-Strukturen zu schaffen bzw. zu verbessern. Bei zunehmender Nutzung der eige-

nen Systeme der Entwicklungsländer – also auch der eigenen Haushaltssysteme – im Rahmen von PGF wird die Beurteilung der Qualität und der Leistungsfähigkeit des PFM sowie die Unterstützung der Länder bei der Verbesserung ihres Haushaltswesens zu einer Kernaufgabe der Entwicklungspolitik. In den Entwicklungsländern mit einem hohen Anteil von PGF an der gesamten Hilfe sind die neuen Instrumente und Dialogstrukturen im Rahmen des Paradigmas der *Paris Declaration (ownership, harmonisation und alignment)* in hohem Maße auf die Haushalte der Kooperationsländer orientiert, in denen ein wachsender Teil der Beiträge der Geber aufgeht.

Vor diesem Hintergrund soll das vorliegende Papier eine Handreichung bieten, um den Mitarbeitern des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und der Durchführungsorganisationen einen Überblick über den aktuellen internationalen Diskussionsstand zu PFM zu geben und eine eigene Einschätzung zu ermöglichen, mit welchen Ansätzen und Instrumenten sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in diesem Handlungsfeld international und in der Zusammenarbeit mit einzelnen Ländern positionieren kann.

2 Was ist PFM?

PFM ist ein Teilbereich des öffentlichen Haushaltswesens. Es bezieht sich in der derzeitigen Praxis der internationalen Entwicklungszusammenarbeit hauptsächlich auf die Ausgabenseite des Haushalts (im Sinne von *Public Expenditure Management*) und konzentriert sich hierbei vor allem auf die Institutionen und Verfahren des Haushaltswesens, welche eine transparente, effektive und effiziente Abwicklung der Staatsausgaben, einschließlich der Beiträge der Geber, gewährleisten sollen. Hintergrund sind die „treuhänderischen Risiken“, die sich aus Sicht der Geber aus der Nutzung der Haushaltssysteme der Entwicklungsländer ergeben. Je transparenter und effizienter das Haushaltswesen eines Partnerlandes, desto geringer werden die treuhänderischen Risiken eingeschätzt.

Dieser aus Gebersicht nachvollziehbare Fokus auf die Ausgabenseite und auf die *governance* des Ausgabenmanagements greift jedoch gerade in Hinblick auf die weiter gefasste *Governance*- und Menschenrechtsdimension von *Good Financial Governance* zu kurz. Deshalb wird hier zunächst eine etwas breitere Perspektive auf das Haushaltswesen vorangestellt.

Fiskalpolitik als übergreifendes Handlungsfeld

Der Begriff der Fiskalpolitik umfasst die Einnahmen- und Ausgabenseite des Staatshaushalts sowie die Strategien und Instrumente zur Finanzierung von Haushaltsdefiziten. In der praktischen Entwicklungszusammenarbeit standen traditionell die makroökonomischen Effekte der Fiskalpolitik im Vordergrund. Im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank wurden den Entwicklungsländern u. a. fiskalpolitische Stabilisierungsziele auferlegt, die zu einem höheren Maß an makroökonomischer Stabilität führen sollten. Diese Ziele wurden in vielen Ländern erreicht, allerdings häufig mit der Folge erheblicher Strukturdefizite in den öffentlichen Haushalten, mit Einschränkungen bei den öffentlichen Investitionen und Kürzungen bei entwicklungswichtigen Ausgaben, welche sich längerfristig negativ auf Wachstum und Armutsreduzierung auswirkten.

Mit der MDG-Agenda und der stärkeren Orientierung auf armutsreduzierendes Wachstum ist die entwicklungspolitische Rolle des Staatshaushalts wieder stärker in den Blickpunkt gerückt. Der Staatshaushalt wird nicht mehr in erster Linie als Instrument der makroökonomischen Stabilisierung, sondern zunehmend als Instrument zur Förderung von Wachstum und Armutsreduzierung gesehen (Weltbank 2006). Bei der Gestaltung der Fiskalpolitik geht es jetzt verstärkt darum, die Wirkungsketten der Einnahmen- und Ausgabenpolitik auf Wachstum und Armutsreduzierung zu analysieren und die Politiken entsprechend zu korrigieren. Im Hinblick auf Wachstum und Armutsreduzierung erscheinen die Haushaltsdefizite und ihre Finanzierung in einem anderen Licht: Sie sind auch dahin gehend zu beurteilen, ob sie längerfristige Wachstumsimpulse auslösen, etwa durch eine Erhöhung von entwicklungswichtigen Investitionen. In dieser Debatte um den fiskalpolitischen Spielraum für eine wachstums- bzw. armutsorientierte Politik (*fiscal space*) zeichnen sich Korrekturen der restriktiven Politik des IWF in den ärmsten Entwicklungsländern ab (Heller 2005).

Grundlage der Fiskalpolitik eines Landes sind ordnungspolitische Weichenstellungen in der **Haushaltspolitik**: Es ist darüber zu entscheiden, welche Aufgaben hauptsächlich dem Staat zufallen und welche von nichtstaatlichen Akteuren besser erledigt werden können. Hinzu kommt die Entscheidung über die **Finanzverfassung**, also die Frage, wie die staatlichen Aufgaben zwischen zentraler und dezentraler Ebene verteilt und finanziert werden. In beiden Bereichen hat es in den vergangenen Jahren erhebliche Veränderungen in vielen Entwicklungsländern gegeben. Zum einen mit der Privatisierung von traditionell als öffentliche Aufgaben betrachteten Aktivitäten und zum anderen durch einen Trend zur Dezentralisierung mit entsprechend neuer Aufgabenverteilung staatlicher Akteure. Gerade vor dem Hintergrund der extremen sozialen Polarisierung, vor allem in einigen lateinamerikanischen Ländern, ist die territoriale Verteilung der öffentlichen Ausgaben und der Einsatz entsprechender Instrumente des Finanzausgleichs sowie die Erhöhung der Einnahmen und der partizipativen Haushaltserstellung auf lokaler Ebene, besonders wichtig.

Gleichzeitig hat sich aus der MDG-Agenda und der verstärkten Wachstumsperspektive für die ärmsten Länder eine neue strategische Sicht auf die Haushaltspolitik ergeben. Die angestrebte Langfristigkeit und Berechenbarkeit der Haushaltspolitik im Hinblick auf Wachstum und Armutsreduzierung findet ihren Ausdruck im Instrument der **mittelfristigen Finanzplanung**, in die sich auch die bislang häufig nur schwer berechenbaren Beiträge der Geber einordnen sollen. In den *Medium Term Expenditure Frameworks* (MTEF) soll die Allokation der Haushaltsmittel, einschließlich der Geberbeiträge, so gestaltet werden, dass die Ziele der Strategien der Armutsreduzierung (*Poverty Reduction Strategies – PRS*) erreicht werden können. Die Abstimmung der PRS mit den MTEF gehört zu den bisher nur ansatzweise gelösten Herausforderungen. Es ist konzeptionell und in der praktischen Haushaltspolitik noch nicht ausreichend geklärt, wie eine **armutsorientierte Haushaltspolitik** konkret aussehen müsste. Hierzu wäre eine ziel- und programmorientierte Allokation der Haushaltsmittel notwendig, für die es noch keine ausgereiften Instrumente im Sinne eines *results-based budgeting* gibt (auch nicht in den meisten Industrieländern). Es bleibt in der Praxis oft weitgehend unklar, in welcher Weise sich eine Erhöhung oder eine Reallokation von Haushaltsmitteln in bestimmten Bereichen auf der Ebene der *outcomes* (also z. B. der MDGs) auswirkt. Mit der Anwendung menschenrechtlicher Prinzipien im Haushaltswesen, insbesondere dem Recht auf Partizipation und Chancengleichheit bzw. Nichtdiskriminierung, kann aber wenigstens dafür Sorge getragen werden, dass die Interessen der Armen im Haushaltsprozess berücksichtigt werden.

Neben diesen fiskal- und haushaltspolitischen Fragen steht auf der Umsetzungsebene die Gestaltung der **Ausgabenverwaltung** im Mittelpunkt. Ordnungspolitisch und unter *governance*-Gesichtspunkten ist hier vor allem die Rechtsbindung der Staatsausgaben von Bedeutung, also die Frage, inwieweit der Haushalt eine gesetzliche Grundlage hat und die einzelnen Ausgaben klar nachvollziehbaren rechtlichen Grundlagen folgen. Hierzu gehört ein geordnetes System der Haushaltsaufstellung, eine transparente Systematik und Klassifikation des Haushalts wie auch eine geordnete Haushaltsverwaltung, insbesondere in den Fachministerien und nachgeordneten Behörden sowie bei den Zuwendungsempfängern. Weiterhin ist ein *Monitoring* der öffentlichen Ausgaben erforderlich, welches einen Abgleich von Haushaltsplanung und -umsetzung ermöglicht. Hierzu werden in einer zunehmenden Zahl von Entwicklungsländern entsprechende Informationssysteme eingerichtet (*Financial Management Information Systems* – FMIS).

Unter dem Blickwinkel von *good financial governance* kommt der **Ausgabenkontrolle** besondere Bedeutung zu. In Industrieländern und den meisten Entwicklungsländern haben hier die obersten Rechnungskontrollbehörden (Rechnungshöfe) und die Parlamente ihre Funktion, wobei die Rechnungskontrollbehörden in der Regel nicht der Exekutive, sondern den Parlamenten verantwortlich sind. Daneben hat gerade in den Ländern, in denen diese Institutionen ihre Aufgabe nicht zuverlässig erfüllen, die Zivilgesellschaft eine Kontrollfunktion, wobei eine freie Presse von erheblicher unterstützender Bedeutung sein kann. Dort wo diese Systeme der internen Rechenschaftslegung (*internal accountability*) aus Sicht der Geber nicht ausreichend funktionieren, wurden vor allem im Zusammenhang mit dem verstärkten Einsatz von PGF Systeme der externen Rechenschaftslegung (*external accountability*) etabliert, welche einerseits vom Interesse der Geber an einer Minderung treuhänderischer Risiken und andererseits vom Interesse an einer Förderung von *good financial governance* motiviert sind. Zu diesen Systemen der externen Rechenschaftslegung gehören die regelmäßigen *Public Expenditure Reviews* (PER), welche inzwischen in vielen Ländern für die jährlichen Haushalte der Sektorministerien sowie für den Staatshaushalt insgesamt durchgeführt werden. Die PER sind häufig eine wichtige Grundlage für den entwicklungspolitischen Dialog zwischen Regierung und Gebergemeinschaft auf Sektor- und auf PRS-Ebene, zunehmend unter Einbeziehung von Parlamenten und Zivilgesellschaft. Ihre Funktion liegt im Abgleich zwischen den haushaltspolitischen Zielen und der Umsetzung im Rahmen der Ausgabenverwaltung. Zusätzlich kommen in diesem Zusammenhang die weiter unten erläuterten diagnostischen Instrumente zum Einsatz, mit denen die Transparenz und Effizienz der Ausgabenverwaltung im Einzelnen überprüft wird.

Ein wichtiger Bereich der Fiskalpolitik ist nicht zuletzt die **Einnahmenpolitik- und -verwaltung**. Unter entwicklungspolitischer Perspektive ist die Frage der Einnahmenerzielung zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben nicht weniger wichtig als die Ausgabenseite des Haushalts. Die Gestaltung des Steuersystems und die Funktionsfähigkeit der Steuerverwaltung sind unter *governance*- wie unter Armutsgesichtspunkten von hoher Relevanz. Auch die Finanzierung öffentlicher Aufgaben über Gebühren erfordert transparente Systeme und ein Verständnis der Rechtsbindung des Verwaltungshandelns, welches in vielen Ländern erst entwickelt werden muss. Im Zusammenhang mit der externen Finanzierung der Staatshaushalte durch PGF stellt sich schliesslich die Frage, ob nicht im Interesse einer nachhaltigen Finanzierung die externen Beiträge an die Mobilisierung von eigenen Einnahmen geknüpft werden sollten.

Fazit: Der Fokus von PFM ist aufgrund der Betonung treuhänderischer Risiken für die Geber stark auf die Ausgabenverwaltung und die Ausgabenkontrolle orientiert. Eine umfassendere entwicklungspolitische Perspektive auf das System der öffentlichen Finanzen sollte die Schnittstellen zu anderen fiskalpolitischen Handlungsfeldern immer im Blick behalten. Insbesondere im Hinblick auf die MDG-Agenda sind die Finanzierung öffentlicher Aufgaben (Einnahmenseite) und eine langfristig angelegten armutsorientierten Haushaltspolitik von großer Bedeutung. Die Frage nach der Positionierung der deutschen EZ im Bereich PFM sollte also diese Handlungsfelder mit einschließen.

3 Der internationale Diskussionsstand zum PFM in der EZ

Aus den ausgeführten Gründen stellt die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Haushaltswesens in Entwicklungsländern einen zentralen Gegenstand der internationalen Debatte um die Erhöhung von EZ-Mitteln, Wirksamkeit und Risiken neuer Formen von EZ (insbesondere Budgethilfen), sowie die verstärkte Koordinierung und Harmonisierung von Geberaktivitäten dar. Es besteht mittlerweile weitgehender Konsens darüber, dass für eine effektive Umsetzung von EZ-Mitteln wo immer möglich die Systeme und Prozesse der Empfängerländer genutzt werden sollten. Mit der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* vom März 2005 haben sich Geber- und Empfängerländer daher unter anderem dazu verpflichtet, mit dafür zu sorgen, die Anzahl von Entwicklungsländern mit PFM-Systemen, die international akzeptierte *Good Practices* einhalten bzw. anstreben, zu erhöhen.¹ Die Steuerungsverantwortung für die erforderlichen Reformprozesse sollen hierbei jedoch die Empfängerländer selbst übernehmen. Zudem haben sich die Geber dazu verpflichtet, in denjenigen Ländern, die bereits *Good Practices* einhalten bzw. entsprechende Reformprogramme verfolgen, die nationalen PFM-Systeme für die Umsetzung von Geberbeiträgen zu nutzen. Zu diesem Zweck haben sich die Unterzeichner der *Paris Declaration* darauf verständigt, gemeinsame Maßstäbe und Standards zur Messung der Leistungsfähigkeit und *Accountability* der PFM-Systeme zu definieren.

Über diese auf breiter internationaler Basis vereinbarten politischen Vorgaben hinaus wird die Diskussion zu PFM-Reformen in Entwicklungsländern von nur einigen wenigen Akteuren dominiert, allen voran die Weltbank, die in den letzten Jahren ihre Kapazitäten in diesem Feld massiv ausgebaut hat. Neben den entsprechenden Abteilungen und Arbeitsgruppen der Weltbank bestimmt vor allem das von mehreren Gebern gemeinsam finanzierte und ebenfalls bei der Weltbank ansässige PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*)-Sekretariat die Diskussion um Bewertung und Reform von PFM-Systemen in Entwicklungsländern. Im Rahmen des *Development Assistance Committee* (DAC) der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) wurde ein *Joint Venture on PFM* mit dem Ziel etabliert, die Implementierung der *Paris Declaration* zu unterstützen und den Austausch von Expertise und Erfahrungen mit PFM zwischen Gebern und Partnerländern zu befördern. Ein eigener OECD-DAC *Procurement Round*

1 Neben politischen Willenserklärungen enthält die *Paris Declaration* auch klar quantifizierte Indikatoren für die Fortschrittskontrolle bei ihrer Umsetzung. So soll sich z. B. bis 2010 die Hälfte der Partnerländer um eine Einheit (d. h. 0.5 Punkte) auf der PFM/CPIA-Skala (*Country Policy and Institutional Assessment*) der Weltbank verbessern.

Table befasst sich mit Fragen der Transparenz und *Best Practices* bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Zuletzt hat das DAC *Network on Governance* (GOVNET) das Thema „*taxation and accountability*“ zum Schwerpunkt seines Zweijahresprogramms 2007/2008 erklärt und eigens ein Task-Team gebildet, das sich mit diesem Themenkomplex befassen wird.

Unter den bilateralen Gebern übt vor allem Großbritannien, auch durch die gezielte Vergabe von Forschungsmitteln, erheblichen Einfluss auf die Diskussion im Themenfeld PFM aus.

3.1 Bewertung der Leistungsfähigkeit von PFM-Systemen

Vor dem Hintergrund der *Paris Declaration* wurde von PEFA der „*Strengthened Approach to Supporting PFM Reform*“ entwickelt, um einen international anerkannten einheitlichen Referenzrahmen für die Bewertung und Reform der öffentlichen Finanzsysteme in Entwicklungsländern bereitzustellen. Kernstück dieses Ansatzes ist ein von PEFA, Weltbank und IWF in einer gemeinsamen PFM-Arbeitsgruppe entwickeltes *Performance Measurement Framework*, das anhand eines Katalogs von 31 Indikatoren² die Leistungsfähigkeit des PFM-Systems eines Landes in 6 Dimensionen des PFM bewertet (Kasten 2).

Kasten 2: Dimensionen der Leistungsfähigkeit von PFM-Systemen nach PEFA
<i>Credibility of the budget – The budget is realistic and is implemented as intended.</i>
<i>Comprehensiveness and transparency – The budget and the fiscal risk oversight are comprehensive, and fiscal and budget information is accessible to the public.</i>
<i>Policy-based budgeting – The budget is prepared with due regard to government policy.</i>
<i>Predictability and control in budget execution – The budget is implemented in an orderly and predictable manner and there are arrangements for the exercise of control and stewardship in the use of public funds.</i>
<i>Accounting, recording and reporting – Adequate records and information are produced, maintained and disseminated to meet decision-making, control, management and reporting purposes.</i>
<i>External scrutiny and audit – Arrangements for scrutiny of public finances and follow up by executive are operating.</i>
Quelle: PEFA 2005

Das *Performance Measurement Framework* soll in erster Linie nicht der Bewertung von Risiken, sondern der Schaffung einer transparenten und möglichst objektiven Grundlage für einen umfassenden Dialog zwischen Gebern und Partnerregierungen zur Entwicklung von strategischen PFM-Reformprogrammen dienen.

Von dem ursprünglichen Ziel, mit dem *Performance Measurement Framework* (PFM) andere Diagnoseinstrumente wie das *Country Financial Accountability Assessment*

2 Davon dienen drei Indikatoren der Bewertung von Geberaktivitäten, die sich auf die Leistungsfähigkeit des PFM auswirken.

(CFAA), das *Country Procurement Assessment Review* (CPAR) oder regelmäßige *Public Expenditure Reviews* (PER) vollständig zu ersetzen, wurde mittlerweile teilweise abgerückt.³ Mit Hilfe des PEFA-Assessments sollen vielmehr jene Bereiche identifiziert werden, in denen weitere Analysearbeit und ein intensiverer Dialog zur Formulierung geeigneter Reformstrategien notwendig ist.⁴

Kasten 3: Treuhänderische und entwicklungspolitische Risiken in der Entwicklungszusammenarbeit

PFM wird im allgemeinen unter zwei Aspekten, nämlich einer Entwicklungs- und einer Risikoperspektive diskutiert. Unter dem entwicklungspolitischen Blickwinkel wird PFM als zentrale Dimension von Governance und wichtige Determinante für die Wirksamkeit von Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer und von Entwicklungszusammenarbeit verstanden. Unter dem Risikoaspekt stehen treuhänderische Risiken bestimmter Formen der EZ (insbesondere Budgethilfen) im Vordergrund, die von Schwächen im PFM des jeweiligen Empfängerlandes bestimmt sind. Es gibt divergierende Ansichten darüber, ob treuhänderische und entwicklungspolitische Risiken im PFM in der Praxis sinnvoll voneinander abzugrenzen sind. Das betrifft weniger die Bewertung von Risiken als vielmehr die Strategien, um ihnen effektiv zu begegnen. Für die EZ besteht eine zentrale Herausforderung im Arbeitsfeld PFM darin, beide Aspekte im Rahmen eines von der Partnerseite geleiteten Prozesses in angemessener Weise zu bearbeiten.

Nach der Definition des britischen *Department for International Development* (DFID) besteht das treuhänderische Risiko beim Einsatz von EZ-Mitteln darin, dass

- Mittel nicht für den intendierten Zweck verwendet werden,
- sie nicht wirtschaftlich, effizient und effektiv eingesetzt werden („*value for money*“) und
- nicht hinreichend Rechenschaft über ihre Verwendung abgelegt wird.

Zur Risikobewertung verwendet DFID 12 *Good Practice*-Prinzipien und daraus abgeleitet 15 PFM-Benchmarks, die u. a. auch bewerten, inwiefern das PFM-System eine hinreichende Armutsorientierung des Haushalts gewährleistet. Eine scharfe Trennung in treuhänderische und entwicklungspolitische Risiken wird von DFID also vermieden. Demgegenüber vertritt die Weltbank eine engere Sichtweise, die treuhänderische Risiken auf den Aspekt des Finanzmanagement beschränkt, d. h. auf die Frage, ob bereitgestellte Mittel in den Haushalt einfließen und als Bestandteil des Haushalts in geeigneter Weise verwaltet werden.

Die Einschätzung treuhänderischer Risiken durch die Geber unterscheiden sich teilweise stark, je nachdem ob bspw. ein Schwerpunkt auf die Erfüllung von Mindeststandards oder eher auf glaubhafte Anstrengungen zur Verbesserung des PFM im Vordergrund stehen. Weitgehend unstrittig ist jedoch, dass alle Geber idealerweise auf Grundlage ein und der selben Informationsbasis zu ihren – wenn auch im Ergebnis möglicherweise unterschiedlichen – Einschätzungen kommen sollten.

Quelle: DFID (2004); Shand (2006)

3.2 Bewertung von Transparenz und Partizipation in PFM-Systemen

Transparenz auf allen Stufen des Haushaltszyklus und die Möglichkeit der Teilhabe am Budgetprozess sind elementare Bestandteile von *Good Financial Governance*. Kasten 4 führt die vom IWF formulierten „*Good Practices*“ für Haushaltstransparenz auf. Die Öff-

3 Für einen Überblick über das PFM-Diagnoseinstrumentarium siehe Leiderer (2004).

4 Regelmäßige von der Regierung selbst gesteuerte PERs sind zudem in vielen Ländern mittlerweile fester Bestandteil des regulären Planungs- und Budgetzyklus.

Kasten 4: IWF-„Code of Good Practices“ für Haushaltstransparenz

- Der Regierungssektor sollte vom Rest der Wirtschaft klar abgegrenzt werden, und die Rollen von Politik und Verwaltung innerhalb der Regierung müssen klar definiert sein.
- Ein klarer rechtlicher und verwaltungstechnischer Rahmen sollte für das öffentliche Finanzwesen bindend sein.
- Die Öffentlichkeit sollte vollständige Informationen über vergangene, laufende und geplante Regierungsaktivitäten erhalten.
- Der Staat muss sich zu fristgerechten Veröffentlichungen von Finanzinformationen verpflichten.
- Die Dokumentierung des Haushalts sollte Ziele der Finanzpolitik, die makroökonomischen Rahmenbedingungen, die politische Basis des Haushalts und die wichtigsten erkennbaren finanziellen Risiken spezifizieren.
- Haushaltsdaten sollten so klassifiziert und dargestellt werden, dass sie die Politikanalyse erleichtern und Accountability stärken.
- Die Verfahren zur Verwendung und Kontrolle der genehmigten Ausgaben müssen klar spezifiziert werden.
- Die Berichterstattung über die öffentlichen Finanzen sollte fristgerecht, vollständig und verlässlich sein und Tendenzen des Haushalts ausweisen.
- Die Richtigkeit der Budgetinformationen sollte Gegenstand einer öffentlichen und unabhängigen Überprüfung sein.

Quelle: GTZ 2006

nung von Budgetprozessen für eine effektive Aufsichts- und Kontrollfunktion durch die Legislative und die Öffentlichkeit stellt jedoch nicht nur eine Voraussetzung für höhere Effizienz und Effektivität der Haushaltsplanung und Mittelverausgabung durch die Exekutive dar, indem die Rechenschaftspflicht der Regierung gestärkt wird, sondern trägt auch unmittelbar zur Verwirklichung von Bürger- und Menschenrechten (insbesondere dem Recht auf Teilhabe an politischen Prozessen) im Sinne des *empowerment* bei (vgl. Elson / Norton 2002). Aus diesem Grund werden Budgetanalyse und *-advocacy* zunehmend als wichtige Bestandteile zivilgesellschaftlicher Anstrengungen verstanden, die Rechenschaftspflicht von Regierungen zu stärken (Robinson 2006, 8) und die Einhaltung von Menschenrechten zu fördern (FUNDAR / IBP / IHRIP 2004, 2). Die Verfügbarkeit von vollständigen, verständlichen und zeitnahen Informationen über den Budgetprozess ist dabei eine Grundvoraussetzung für eine effektive Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen am Budgetprozess (IBP 2005, 3).

Vor diesem Hintergrund hat das in Washington, DC ansässige *International Budget Project*⁵ des *Center on Budget and Policy Priorities* im Rahmen der *Open Budget Initiative 2006* ein auf einem Fragebogen beruhendes Bewertungsverfahren entwickelt, anhand dessen sich Transparenz und Partizipation in PFM-Systemen beurteilen und in einen *Open Budget Index* fassen lassen.⁶ Damit soll zweierlei erreicht werden: Zum einen sollen durch die Identifizierung öffentlich verfügbarer Informationen zum Budgetprozess in Entwicklungsländern zivilgesellschaftliche Gruppen in ihrer Kapazität, sich aktiv an Budgetanaly-

5 Siehe online unter: <http://www.internationalbudget.org>

6 Siehe online unter: <http://www.openbudgetindex.org>

sen beteiligen zu können, gestärkt werden. Zum anderen soll durch die Veröffentlichung einer Rangfolge aller nach ihrer Transparenz bewerteten PFM-Systeme öffentlicher Druck auf die Regierungen aufgebaut werden, um zivilgesellschaftliche Gruppen bei ihrer *Advocacy*-Arbeit im Bereich PFM zu unterstützen.⁷

3.3 PFM-Reformen

Die größte entwicklungspolitische Herausforderung bei der nachhaltigen Stärkung nationaler PFM-Systeme besteht weniger in der bloßen Identifizierung relevanter Schwächen als vielmehr in der Formulierung und Umsetzung realistischer und wirkungsvoller Reformagenden und deren adäquater Unterstützung durch die Geber. In diesem Themenfeld besteht nach wie vor ein erheblicher Lernbedarf aller beteiligten Akteure. Auch der *Strengthened Approach to Supporting PFM Reform* von PEFA liefert bislang keine über den konzeptionellen Rahmen hinausgehende operationalen Vorschläge für die Formulierung angepasster und realistischer Reformstrategien und -programme auf Grundlage der vorgenommenen Bewertungen des PFM-Systems. Jedoch bilden sich in der internationalen Debatte zumindest einzelne *Good Practices* bzw. *Lessons Learned* erfolgreicher PFM-Reformstrategien heraus. So besteht weitgehend Konsens darüber, dass die Reform des PFM einen langfristigen (einige Geber halten Zeiträume von 15–25 Jahre für realistisch) und hoch politischen Prozess darstellt, der in hohem Maße in Machtstrukturen und die Verteilung von Ressourcen innerhalb der Gesellschaft eines Landes eingreift. Entsprechend bildet sich in der internationalen Gebergemeinschaft zunehmend auch ein Konsens darüber heraus, dass für den Erfolg von PFM-Reformstrategien nicht allein die konkreten Reforminhalte sondern vor allem auch die Ausgestaltung des Reformprozesses selbst eine Schlüsselrolle spielt.⁸

Aus diesem Grund können PFM-Reformen auch nicht wirkungsvoll von außen gesteuert werden, sondern sind vor allem ein von politischen und institutionellen Determinanten bestimmter endogener Prozess, der in erster Linie von den Partnerländern selbst angestoßen, effektiv umgesetzt und nachgehalten werden muss. *Ownership* und *Leadership* der Partner sind daher von zentraler Bedeutung für erfolgreiche PFM-Reformagenden. Die Rolle der EZ muss deshalb vor allem darin bestehen, Anreize zu setzen, im gemeinsamen Dialog mit den Partnern die Formulierung von effektiven Reformstrategien zu unterstützen und finanzielle und technische Unterstützung bei deren Umsetzung zu leisten. Im Mittelpunkt der Reformanstrengungen muss der Aufbau eigener PFM-Kapazitäten der Partnerländer stehen. Hierzu hat der OECD-DAC Leitlinien für das *Capacity Development* im PFM formuliert (Kasten 5).

7 Diese Zielsetzung unterscheidet die *Open Budget Initiative* von herkömmlichen Instrumenten zur Beurteilung der Transparenz der öffentlichen Finanzen wie des *Report on the Observance of Standards and Codes* des Internationalen Währungsfonds, die in erster Linie an den Informationsbedürfnissen der Geber orientiert sind (vgl. Leiderer 2004).

8 vgl. GTZ (2006, 13) sowie PEFA (2003).

Kasten 5: OECD-DAC-Leitlinien zum PFM *Capacity Development*

- *Supporting country leadership and ownership should be central to donor approaches*
- *Capacity Development design and sequencing should fit specific country circumstances, rather than reflect standard or imported solutions*
- *The institutional, organisational and individual levels of capacity development, including managerial and technical aspects, should all be taken into account in programme design and implementation*
- *Donor support should be provided in a coherent, co-ordinated, and programmatic manner.*

Quelle: OECD/DAC (2003)

Generell ist bei allen Ansätzen zur Reform des PFM zu beachten, dass Aufbau und Funktionsweise öffentlicher Finanzsysteme in hohem Maße pfadabhängig sind und sich deshalb von Land zu Land erheblich unterscheiden können. Daher kann es auch keine Blaupausen für PFM-Reformen in Entwicklungsländern geben. Auch können erfolgreiche Teilelemente eines PFM-Systems nicht ohne weiteres von einem Land auf ein anderes übertragen werden, denn die Funktionalität einzelner Subsysteme des PFM hängt grundsätzlich von der Beschaffenheit des Gesamtsystems ab. Isolierte Maßnahmen zur Verbesserung einzelner Komponenten des PFM sind daher oft wenig erfolgversprechend bzw. können sich sogar als kontraproduktiv erweisen. Geeignete Reformansätze müssen deshalb immer länderspezifisch sein und konsequent auf das Gesamtsystem der öffentlichen Finanzen in einem Land abgestimmt sein.⁹ Auch aus diesem Grund kommt der strategischen Gestaltung der Reformprozesse, insbesondere dem adäquaten *Sequencing* einzelner Reformschritte, eine besondere Bedeutung zu.¹⁰ Denn einerseits sind bspw. institutionelle Reformen und der nachhaltige Aufbau von Kapazitäten nur über mehrere Jahre hinweg umzusetzen, gleichzeitig kann es aber erforderlich sein, auch kurzfristig sichtbare Erfolge sicherzustellen, um Momentum und politische Unterstützung für den Reformprozess im Land aufrechtzuerhalten.

4 Lernbedarf der EZ im Bereich PFM

Die Tatsache, dass PFM-Reformen sowohl technisch komplexe als auch politisch sensible Prozesse beinhalten, macht eine konsequente Koordinierung und Harmonisierung der Geberaktivitäten zur Unterstützung solcher Reformen in den Partnerländern erforderlich. PFM-Reform stellt daher eine Gemeinschaftsaufgabe aller entwicklungspolitischen Akteure in einem Land dar. Aus diesem Grund werden vor dem Hintergrund der Paris-Agenda in den meisten Entwicklungsländern Anstrengungen unternommen, Partner- und Geberaktivitäten im Themenfeld PFM stärker zu integrieren und über gemeinsame Finanzierungsmechanismen (insbesondere durch allgemeine Budgethilfen und Korbfinanzierungen) umzusetzen. Zunehmend treten dabei einzelne Geberbeiträge zur Verbesserung des PFM im Interesse einer besseren Koordination und eines stärkeren *Alignment* in den Hin-

⁹ Leiderer (2005, 4).

¹⁰ vgl. PEFA (2003).

tergrund zugunsten gemeinsamer mit der Partnerregierung abgestimmter Programme zur Unterstützung von PFM-Reformen.¹¹

Kasten 6: Budgethilfen und PFM-Reform

Ein wichtiger Beitrag zu einer wirksameren Entwicklungszusammenarbeit besteht in der Entlastung der Verwaltungs- und Managementkapazitäten der Partnerländer durch gemeinschaftliche Finanzierungsbeiträge der Geber. Budgethilfen leisten jedoch nicht automatisch einen direkten Beitrag zur Verbesserung der PFM-Systeme in den Empfängerländern. Damit ein Entlastungseffekt eintreten kann, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein: Zum einen müssen ODA-Mittel einen relevanten Anteil der öffentlichen Ausgaben im Land darstellen, zum anderen muss ein substanzieller Betrag dieser Hilfe in Form von Budgethilfe geleistet werden. Sind beide Voraussetzungen erfüllt, kann eine Umstellung auf Budgethilfen nicht zuletzt auch dazu beitragen, dass positive Effekte aus Verbesserungen des PFM weitreichender sind, d.h. Effizienz- und Effektivitätsgewinne für einen größeren Teil der öffentlichen Ausgaben wirksam werden können. Über einen reinen Entlastungseffekt hinaus können Budgethilfen und andere Formen der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) aber noch weitere Beiträge zur Verbesserung des PFM leisten. Zum einen können Mittel aus PGF direkt zur Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung des PFM eingesetzt werden. Zum anderen stärken sie die Rolle des Haushalts als zentrales Instrument der Politikgestaltung und können sich durch die Veränderung von Machtverhältnissen positiv auf die Effektivität des Regierungshandelns auswirken, beispielsweise indem sie die Rolle des Finanzministeriums gegenüber den Sektorministerien stärken. Daneben spielen aber vor allem nicht-finanzielle Beiträge im Rahmen von PGF eine wichtige Rolle für die Stärkung des PFM. Das betrifft insbesondere den Dialog über PFM sowohl zwischen Gebern und Partnerregierung als auch zwischen wichtigen einheimischen Akteuren, wodurch die Leistungsfähigkeit des PFM-Systems zu einem zentralen Diskussionsgegenstand gemacht wird und der Regierung Anreize gegeben werden, Informationen zu ihrer Haushaltsführung zugänglich zu machen. Dies wiederum kann reformorientierten Akteuren wichtige Handlungsspielräume eröffnen.

Quelle: Williamson (2006); IDD and Associates (2006).

In der beschriebenen Form ist der *Strengthened Approach* von PEFA allerdings nicht für alle Ländertypen gleichermaßen geeignet. Vielmehr ist er in erster Linie für stark hilfeabhängige Länder mit relativ geringen administrativen Kapazitäten aber angemessenen demokratischen Institutionen und einem Mindestmaß guter Regierungsführung (*Good Governance*) von Relevanz.¹² Sowohl für extrem schwache und fragile Staaten als auch für Länder mit gut entwickelten Institutionen und Kapazitäten sind hingegen in der Regel andere Ansätze erforderlich. Das gilt in geringerem Maße für die Bewertung¹³ als für geeig-

11 Bislang wird die Wirksamkeit von TZ-Maßnahmen und *Capacity Building* für PFM in den meisten Entwicklungsländern allerdings durch ein nach wie vor hohes Maß an Fragmentierung und unzureichende Koordination eingeschränkt.

12 Die Ansichten der Geber darüber, für welchen Ländertypus PGF-Instrumente geeignet sind, variieren erheblich. Während manche Geber davon ausgehen, dass Budgethilfen nur in Ländern mit relativ gutem PFM zu verantworten sind, plädieren andere Geber dafür, Budgethilfen als geeignetes Instrument zu verstehen, gerade schwache Länder mit geringen PFM-Kapazitäten effektiv dabei zu unterstützen, ihre PFM-Systeme nachhaltig zu reformieren und die entsprechenden Kapazitäten aufzubauen.

13 Prinzipiell kann das PEFA *Performance Measurement Framework* insofern flexibel an den jeweiligen Ländertypus angepasst werden, als nur die im jeweiligen Länderkontext geeigneten Indikatoren aus dem

nete Ansätze zur Reform des PFM. Während in extrem schwachen Ländern die Geber in der Regel mehr Verantwortung und Steuerungsfunktionen im PFM-Reformprozess übernehmen müssen um die knappen Kapazitäten der Partner nicht zu überfordern, sind Länder mit leistungsfähigen Institutionen und starken eigenen administrativen Kapazitäten eher in der Lage, angepasste Geberbeiträge zu identifizieren und zu koordinieren. In diesen Ländern besteht in der Regel weniger Bedarf an umfangreicher finanzieller Unterstützung von PFM-Reformen als an konkreter technischer Expertise der Geber in einzelnen PFM-Feldern.

Kasten 7: PFM Capacity Development in fragilen Staaten

Unter dem Begriff „fragile Staaten“ werden höchst unterschiedliche Ländertypen gefasst, von post-Konflikt-Ländern bis hin zu Regimen, die unabhängig von gewaltsamen Konflikten chronisch schwach sind bzw. zu zerfallen drohen. Entsprechend breit ist das Spektrum der sozio-ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen in den betroffenen Ländern. Das *Governance*-Netzwerk (GOVNET) des OECD/DAC weist jedoch auf die große Bedeutung des *Capacity Development* gerade in diesen Ländern hin. Es kann allerdings keine Blaupausen für das *Capacity Development* in fragilen Staaten geben, vielmehr muss stets der spezifische Länderkontext berücksichtigt werden. Trotzdem können einige generelle Prinzipien und Erfahrungen für das *Capacity Development* in fragilen Staaten festgehalten werden. Dazu gehört insbesondere die Forderung nach strikter Selektivität bei der Auswahl von Interventionsfeldern und Instrumenten. Priorität sollten Kernfunktionen der öffentlichen Verwaltung genießen, deren Stärkung Fragilität reduzieren kann, indem sie den Staat in die Lage versetzen, ein Minimum an Leistungen für seine Bürger bereitzustellen. *Public Financial Management* ist eine dieser Kernfunktionen, die sowohl kurzfristig die Versorgung mit Grunddienstleistungen und Sicherheit als auch mittelfristig die Bedingungen für das gesamte Spektrum öffentlicher Leistungen sicherstellen. Als weitere „*Lessons Learned*“ werden angeführt:

- *Where state capacity is weak but political will is present, capacity development efforts need to focus selectively on core state functions with a view to making the state at least minimally effective in providing for its people.*
- *Planning tools developed for use in post-conflict environments, such as the Transitional Results Matrix, may be useful in embedding support for capacity development.*
- *External support to capacity development should respect the principle of endogenous change and fostering country leadership even when the practical conditions appear to prohibit such an approach.*
- *It is important that new capacity development initiatives do not erode or duplicate existing capacity, in individual, organisational or enabling environment terms.*
- *In other cases, sectoral selectivity, or “partial alignment” can deliver strategic pay-offs.*
- *Even in states with acute governance challenges, modest capacity development may still be achievable.*

Quelle: OECD/DAC (2006)

Aber auch in Ländern, für die der PEFA-Ansatz adäquat erscheint, sind für die effektive Unterstützung der Partner beim Aufbau eigener PFM-Kapazitäten vor allem auch nicht-finanzielle Beiträge von entscheidender Bedeutung für den Erfolg von Reformanstrengungen. Hierzu zählt insbesondere ein auf Augenhöhe geführter Politikdialog und langfristig angelegte Beratung und Unterstützung der Partnerregierung bei der Konzeption und Imp-

Gesamtkatalog für die Bewertung herangezogen werden. Eine individuelle Anpassung der Bewertungskriterien hingegen ist in Hinblick auf die angestrebte Vergleichbarkeit der Beurteilungen nicht sinnvoll.

lementierung von Reformmaßnahmen.¹⁴ Zu den Kernaufgaben der EZ gehört es in diesen Ländern daher auch, *Change Agents* zu identifizieren und diese in geeigneter Weise zu unterstützen bzw. ihnen den notwendigen Handlungsspielraum zu verschaffen, um PFM-Reformen effektiv voranzubringen. Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit darf sich deshalb in diesen Ländern nicht auf die Beratung und Stärkung der Exekutive beschränken. Es gilt vielmehr dabei zu helfen, die Aushandlungsprozesse zwischen Regierung, Administration und zivilgesellschaftlichen Akteuren mit zu gestalten.

Den Parlamenten und nichtstaatlichen Akteuren kommt ebenfalls eine Schlüsselrolle bei der demokratischen Kontrolle der Ausgabenplanung und Haushaltsführung durch die öffentliche Verwaltung zu. Diese Akteure in ihrer Funktion für das PFM zu stärken, stellt ebenfalls eine wichtige aber komplexe Aufgabe für die Geber dar. Denn es besteht stets die Gefahr, die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz zivilgesellschaftlicher Gruppen als PFM-Akteure durch eine zu öffentlichkeitswirksame oder massive Geberunterstützung zu unterminieren. Mit Blick auf dieses Risiko unterstützen einige Geber¹⁵ die vom *International Budget Project* koordinierte *Civil Society Budget Initiative* (CSBI).¹⁶ Im Rahmen dieser Initiative werden gezielt in solchen Niedrigeinkommensländern, in denen die Voraussetzungen für eine effektive zivilgesellschaftliche Beteiligung an PFM-Aktivitäten hinsichtlich *Governance*, der Verfügbarkeit von Informationen und dem Vorhandensein etablierter zivilgesellschaftliche Gruppen erfüllt sind, entsprechende Gruppen finanziell und technisch in ihrer PFM-Arbeit unterstützt.

Ähnlich diffizil wie die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Gruppen stellt sich auch die Zusammenarbeit mit Parlamentariern, insbesondere Angehörigen der Opposition, dar. Vielfach konzentrieren sich die Geber daher auf die Unterstützung von Parlamentsverwaltungen oder den Haushaltsausschüssen der Parlamente. Mittelfristig werden sie jedoch Konzepte und Instrumente entwickeln müssen, um zivilgesellschaftliche Akteure und Parlamente zielgerichtet und effektiv in ihren Funktionen für das PFM unterstützen bzw. stärken zu können. In einer jüngeren Studie hat das britische *Overseas Development Institute* (ODI) daher Leitlinien für eine effektive Unterstützung von Parlamenten formuliert (Kasten 8).

14 Ein langfristig kumuliertes institutionelles Gedächtnis der Geber ist eine wichtige Voraussetzung für einen effektiven Politikdialog zur Reform des PFM. Vielfach wird diese Dialog- und Beratungsfunktion jedoch durch die hohe Personalfuktuation der Gebervertreter vor Ort geschwächt (Williamson 2006, 148).

15 Großbritannien, Schweden, Norwegen

16 Siehe online unter: <http://www.internationalbudget.org/CSBI.htm>

Kasten 8: Guidelines for effective parliamentary strengthening

- *Respond to demand: Parliamentary strengthening should be demand-led, and responsive to local needs, rather than externally-driven.*
- *Address causes: Parliamentary strengthening should seek to address the causes of poor parliamentary performance, rather than addressing solely the symptoms.*
- *Take account of context: Parliamentary strengthening must take full account of the local context – including the political context – within which parliaments function.*
- *Involve recipients: Parliamentary strengthening should involve a range of local organizations, and interest groups, including opposition MPs and parties as well as members of the government.*
- *Focus on issues: Parliamentary strengthening should use particular issues such as budget oversight, anti-corruption, HIV/AIDS and poverty reduction as vehicles to improve parliamentary performance, rather than focusing solely on parliamentary procedures.*
- *Coordinate and deliver appropriate activities: Agencies involved in parliamentary strengthening must do more to coordinate their work, and to ensure that their activities are appropriate to the objectives of parliamentary strengthening. Think twice before setting up or supporting study visits and seminars.*
- *Provide long-term sustainable support.*

Quelle: Hudson / Wren / One World Trust (2007).

Lernbedarf besteht auch in anderen Bereichen des PFM. Insbesondere die Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte in Entwicklungsländern erfährt bisher zu wenig Aufmerksamkeit in der internationalen Debatte zu PFM. Zwar besteht Konsens darüber, dass die Stärkung der Kapazitäten zur Mobilisierung eigener Einnahmen in Entwicklungsländern nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit programmbasierter EZ-Ansätze von großer Bedeutung ist. In der Praxis konzentrieren sich die meisten durch die Geber unterstützten PFM-Reformprogramme aber vorrangig auf die Stärkung der Planung, Ausführung und Kontrolle öffentlicher Ausgaben. Dabei wird die Bedeutung eigener Einnahmen auch in der *Paris Declaration* betont, aber auch der PEFA-Ansatz vernachlässigt diesen wichtigen Teilbereich des PFM bislang.¹⁷

Unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit programmbasierter EZ sind eigene Einnahmen der Länder von zweifacher Bedeutung. Zum einen ist eine Stärkung der Eigenfinanzierungskapazitäten stark geberabhängiger Entwicklungsländer unabdingbar, um mittel- bis langfristig eine Ausstiegsoption aus Budgethilfen und der damit üblicherweise eingegangenen Abhängigkeit von externen Quellen für die Finanzierung laufender Kosten im Staatshaushalt zu realisieren.

Zum anderen ist die Finanzierung staatlicher Aufgaben aus eigenen Steuern, Abgaben und Gebühren eine wichtige Voraussetzung für die Stärkung von Transparenz und Rechenschaftspflicht nationaler Regierungen gegenüber ihren Bürgern. Gerade in stark geberabhängigen Ländern muss sich das Bewusstsein der Regierungen, letztlich nicht den Gebern sondern der eigenen Bevölkerung gegenüber für die entwicklungsorientierte Verwendung öffentlicher Gelder verantwortlich zu sein, teilweise erst noch etablieren. Umgekehrt muss vielerorts das Bewusstsein der Menschen, den politischen Raum und Institutionen zuguns-

¹⁷ Vgl. GTZ / KfW (2005).

ten ihrer Lebensumstände im Sinne des *empowerment* gestalten und beeinflussen zu können, noch wachsen. Zu beiden Zielen kann die Stärkung von Effektivität und Transparenz der Erzielung eigener Einnahmen im Rahmen der Zusammenarbeit im Themenfeld PFM wichtige Beiträge leisten.

Erhöhter Lernbedarf in Zusammenhang mit öffentlichen Einnahmen in Entwicklungsländern besteht u.a. im Zusammenhang mit der Ausgestaltung armuts- und entwicklungsorientierter Steuersysteme bei begrenzten Verwaltungskapazitäten, der politischen Ökonomie von Steuerreformen in spezifischen Länderkontexten, sowie adäquater Formen der Unterstützung bei deren Umsetzung.

Kasten 9: Die *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI)

Die zentrale Rolle von Good Governance im Bereich der öffentlichen Einnahmen spiegelt sich in der Erkenntnis, dass Ressourcenreichtum und eine schlechte Entwicklungsperformance oftmals Hand in Hand gehen. Einen wichtigen Ansatzpunkt für die Anwendung von Good Governance Kriterien im Bereich der öffentlichen Finanzen stellt daher die auf dem Johannesburg-Gipfel 2002 von Großbritannien ins Leben gerufene und von der G8 und der Weltbank unterstützte *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) dar, in deren Rahmen 12 Prinzipien formuliert wurden, die sicherstellen sollen, dass Einnahmen aus extraktiven Industrien für nachhaltige Entwicklung und Armutsreduktion verwendet werden. Die EITI-Kriterien zur Beurteilung, ob diese Prinzipien erfüllt sind, umfassen u.a. die regelmäßige Publikation von Zahlungen von in der Öl- und Gasförderung sowie im Bergbau tätigen Unternehmen an die Regierung sowie eine unabhängige und internationalen Standards genügende Prüfung dieser Zahlungsströme.

Nach einem zögerlichem Start bekennen sich mittlerweile mehr als 20 Länder offiziell zur Anwendung der EITI-Prinzipien. Ein grundlegendes Problem der Initiative besteht jedoch in der Freiwilligkeit der Einhaltung dieser Standards. Je größer die „Windfall-Profits“ aus dem Abbau von Rohstoffen ausfallen, desto geringer ist tendenziell die Bereitschaft der Länder, sich den letztlich unverbindlichen Konventionen und Leitlinien zu unterwerfen. Für eine effektive Umsetzung der Prinzipien wird sich die internationale Gemeinschaft daher auf rechtsverbindliche Normen und Standards für Unternehmen, Banken, institutionelle Investoren und Regierungen sowohl auf Seiten der Produzenten als auch der Abnehmer verständigen müssen.

Quelle: online: <http://www.eititransparency.org>; Wurthmann (2006)

Ähnliches lässt sich für das PFM auf regionaler und lokaler Ebene sagen. Obwohl gerade die Geber in vielen Ländern massive Unterstützung für Dezentralisierungsprozesse leisten, wird das PFM auf subnationalen Regierungsebenen in der entwicklungspolitischen Debatte noch zu wenig beachtet. Dies ist gerade im Hinblick auf die wachsende Verantwortung der lokalen Ebene bei der Umsetzung nationaler Entwicklungs- und Armutsreduktionsstrategien (PRS) sowie unter dem Aspekt der politischen Teilhabe der armen (und häufig ländlichen) Bevölkerung und ihrer Partizipation an lokalen Planungsprozessen und Allokationsentscheidungen aus entwicklungspolitischer Sicht höchst problematisch. Die Verknüpfung nationaler Entwicklungs- und Armutsreduktionsstrategien (PRS) mit den subnationalen Ebenen gelingt i. d. R. nur unzureichend, nicht zuletzt auch deshalb, weil der Themenbereich PFM in den meisten Dezentralisierungsstrategien und bei der Unterstützung lokaler Verwaltungen durch die EZ keine ausreichende Berücksichtigung findet.

Eng verknüpft mit Fragen der Armutsorientierung der öffentlichen Haushalte ist das Thema des *Gender Responsive Budgeting*. Die geschlechtsdifferenzierende Analyse der öffentlichen Haushalte und die entsprechende Allokation öffentlicher Mittel auf verschiede-

ne Sektoren und Verwendungen hat unmittelbare Auswirkungen auf die Ressourcenverteilung zwischen den Geschlechtern und somit auf die Geschlechtergerechtigkeit. Obwohl bereits in über 40 Ländern *Gender Budgeting*-Ansätze verfolgt werden¹⁸ wird das Thema *Gender Budgeting* in der Entwicklungspolitik nach wie vor hauptsächlich in den entsprechenden *Gender*-Netzwerken diskutiert. In die internationale Debatte um PFM hat das Thema hingegen bislang nur unzureichend Eingang gefunden. Dabei sind – wie die Auflistung der zur Verfügung stehenden Instrumente des *Gender Budgeting* in Kasten 10 verdeutlicht – Fragen der Geschlechtergerechtigkeit in sämtlichen Teilbereichen der Fiskalpolitik und auf allen Stufen des Haushaltszyklus⁷ von Bedeutung. Um eine bessere Verknüpfung der beiden Diskussionsstränge um *Gender Responsive Budgeting* und PFM in der deutschen EZ zu gewährleisten, hat die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) ein Trainingsmanual zum Thema *Gender Budgeting* erstellt.

Kasten 10: Instrumente des <i>Gender Budgeting</i>	
<i>Tool 1 Gender-aware policy appraisal</i>	<i>Designed to analyse policies and programmes from a gender perspective, and identify the ways in which these policies and the resources allocated to them are likely to reduce or increase existing gender inequalities.</i>
<i>Tool 2 Gender-disaggregated beneficiary assessment</i>	<i>Implemented to evaluate the extent to which programmes or services are meeting the needs of actual or potential beneficiaries, as identified and expressed by themselves.</i>
<i>Tool 3 Gender-disaggregated public expenditure benefit incidence analysis</i>	<i>Used to evaluate the distribution of budget resources among women and men, girls and boys by estimating the unit costs of a certain service and calculating the extent to which this service is being used by each of the groups.</i>
<i>Tool 4 Gender-disaggregated analysis of the impact of the budget on time use</i>	<i>Designed to establish a link between budget allocations, the services provided through them and the way in which different members within a household spend their time.</i>
<i>Tool 5 Gender-aware medium-term economic policy framework</i>	<i>Designed to incorporate a gender perspective into the medium-term frameworks of policy development, planning and budgetary allocations, such as by disaggregating variables by gender, combining national income accounts and household income accounts and highlighting and challenging the gender-blind underlying assumptions about how the economy works.</i>
<i>Tool 6 Gender-aware budget statement</i>	<i>This tool refers to reports generated by government agencies on the implications of their expenditure on gender equity objectives.</i>
<i>Tool 7 Disaggregated tax-incidence analysis</i>	<i>Used to assess the differential impacts of taxation on women and men, as well as to evaluate the level of revenue raised in relation to the needs and demands for public expenditure.</i>
Quelle: Balmori (2003).	

18 IBP (2006).

5 Profil der deutschen EZ im Bereich PFM

Obwohl die Unterstützung von Reformen im öffentlichen Haushaltswesen – insbesondere im Steuerwesen – in der deutschen EZ eine lange Tradition hat, ist der Gesamtkomplex PFM erst mit dem Aufkommen der Diskussion über Budgethilfe und Programmorientierung verstärkt in das entwicklungspolitische Blickfeld geraten.¹⁹

Die Bewertung nationaler PFM-Systeme wird in der Regel durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) vorgenommen, die für die Durchführung von deutschen Beteiligungen an PGF verantwortlich ist. Im Rahmen der Vorbereitung dieser Vorhaben wertet sie hauptsächlich vorhandene Analysen anderer Geber, insbesondere der Weltbank aus und erstellt eine gesonderte Anlage zum Prüfungsbericht. Soweit sie über die erforderlichen personellen Ressourcen verfügt²⁰, führt sie Budgetanalysen auch unmittelbar selbst durch, in Einzelfällen beteiligt sich die KfW aber auch an Missionen der Weltbank (bspw. CFAA). Seit November 2005 liegt eine PGF-Arbeitshilfe der KfW vor, die in einem gesonderten Kapitel ausführt, welche treuhänderischen Aspekte bei der Vorbereitung einer deutschen Beteiligung an PGF zu beachten und welche Fragen im Politikdialog über dieses Themenfeld relevant sind. Die Arbeitshilfe enthält auch Standard-ToR für den Einsatz externer Sachverständiger zur Analyse des PFM. Als Begleitmaßnahmen werden punktuell Analysen und Studien als Grundlage für den Politikdialog und im Rahmen des Monitoring der Vorhaben mitfinanziert.

Aufgrund ihrer Verantwortung für die Durchführung von deutschen Beteiligungen an PGF ist die KfW in aller Regel auch am PFM-Politikdialog und an den Dialogforen der Budgethilfegeber mit den Partnerregierungen beteiligt (*PRS-Review*, *Public Expenditure Review*, Gestaltung und Bewertung des gemeinsamen *Performance Assessment Frameworks* der Budgethilfegeber). Die in diesen Dialogforen diskutierten Themen gehen in der Regel weit über die treuhänderischen Fragen des PFM hinaus. Die deutsche EZ erhält dadurch die Möglichkeit, sich nicht nur am Dialog über die treuhänderischen Aspekte des PFM, sondern auch über die entwicklungspolitischen Fragen im Zusammenhang mit der Gestaltung und Umsetzung der Strategien der Armutsreduzierung aktiv einzubringen.

Im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) ist die KfW darüber hinaus im Bereich der Kommunalfinanzierung engagiert, z. B. über Kreditlinien oder Zuschüsse zu Kommunal- oder Sozialfonds. Auch hierbei sind Fragen des PFM insbesondere auf lokaler Ebene sowohl aus treuhänderischer als auch aus entwicklungspolitischer Perspektive berührt.

Die deutsche TZ ist im Bereich PFM mit 43 GTZ-Vorhaben in 30 Kooperationsländern sowohl regional als auch inhaltlich sehr breit aufgestellt, ein gewisser regionaler Schwer-

19 Ein klares Profil der deutschen EZ im Bereich PFM zu identifizieren ist aufgrund der Vielzahl von Projekten und Aktivitäten, die relevante Teilbereiche des PFM berühren, außerordentlich schwierig und kann letztlich nur auf Grundlage einer detaillierten Portfolioanalyse anhand selektiv festgelegter Kriterien erfolgen. Die Durchführungsorganisationen der deutschen EZ sind derzeit vom BMZ damit beauftragt, entsprechende Übersichten über ihr Portfolio zu erstellen. Das in diesem Abschnitt dargelegte Profil der deutschen EZ im Bereich PFM beruht auf Zulieferungen der Durchführungsorganisationen im Vorlauf zu diesem Prozess.

20 Seit 2005 hat die KfW ihre personellen Kapazitäten in den Kooperationsländern um neun sog. PGF-Manager erweitert. Eine systematische Auswertung der hierbei gesammelten Erfahrungen liegt bislang nicht vor.

punkt liegt jedoch auf Sub-Sahara-Afrika (ca. ein Drittel der TZ-Maßnahmen). Ziel bestehender GTZ-Vorhaben im Bereich PFM ist die Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Institutionen und Personen durch die Vermittlung praxisrelevanter Kenntnisse und anwendungsorientierter Instrumente. Die Mehrzahl der TZ-Vorhaben bearbeiten ausgewählte Fragestellungen in den Teilsystemen der öffentlichen Finanzen, z. B. im Steuer- oder Haushaltswesen. Schwerpunkte der Maßnahmen sind Haushaltsreformen und Finanzplanung, Rechnungslegung und -kontrolle sowie Steuerpolitik und -verwaltung. Dazu kommen Vorhaben in den Themenschwerpunkten Fiskaldezentralisierung sowie Zollpolitik und -verwaltung. Thematisch haben in den letzten Jahren TZ-Vorhaben zu Haushaltsreformen, Ausgabenplanung und Finanzkontrolle zugenommen, wohingegen die Beratung zu Steuerreformen leicht zurückgegangen ist.²¹

Insgesamt hat die Komplexität der TZ im Bereich PFM in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen. Inhaltlich hat sich das Ausmaß der Fachberatung (mitunter zu Spezialfragen) erheblich zugunsten umfassenderer, politiknäherer Regierungsberatung unter verstärkter Einbeziehung der Legislative reduziert.

Die Maßnahmen von InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH) tragen zum Aufbau der Fiskal- und Finanzverwaltungen in den Partnerländern durch Personal- und Organisationsentwicklung bei. Zur Stärkung institutioneller Entscheidungsfindungsstrukturen werden Qualifizierungsmaßnahmen für Mitarbeiter(innen) ausgewählter Regierungsstellen und nachgeordneter Verwaltungsstellen sowie der Kommunalverwaltung durchgeführt.

Der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) arbeitet derzeit mit über 120 Fachkräften im Bereich der Unterstützung von Reformprozessen im Rahmen von (Verwaltungs-)Dezentralisierung. Ein Teilbereich dieser Arbeit schließt die Unterstützung des kommunalen Finanzmanagements ein. Ziel der Arbeit ist die Stärkung der Einnahmen der Gebietskörperschaften und die Erhöhung der Transparenz auf der Ausgabenseite. Ein Großteil der Fachkräfte hat in seinem Aufgabentableau Beratungsaufgaben zu den Kommunal финанzen, in einigen Fällen sind Fachkräfte auch ausschließlich mit der Verbesserung des kommunalen Finanzmanagements betraut. Daneben unterstützen DED-Fachkräfte Kommunen und zivilgesellschaftliche Gruppen bei der Durchführung partizipativer Haushaltsaufstellungen, insbesondere in Lateinamerika.

6 Bewertung der deutschen EZ im Bereich PFM

Trotz des breit angelegten Tätigkeitsfeldes der deutschen EZ sind nur in wenigen Ländern zwei oder mehr deutsche Durchführungsorganisationen gemeinsam im Bereich PFM tätig. Damit verfügt die deutsche EZ zwar über einen großen Erfahrungsschatz zu einer Vielzahl von Aspekten des PFM in unterschiedlichen Kontexten, dieser wird aber bislang nicht

21 Allerdings verfügt die deutsche EZ in der Beratung von Steuerverwaltungen über besonders langjährige Erfahrungen, mit einzelnen Projekten, die bereits seit den 1970er Jahren bestehen. In Ghana und Tansania wird mit Fachkräften aus der bayerischen und der hessischen Steuerverwaltung die Steuerverwaltung reorganisiert. Mit der Einführung maßgeschneiderter Softwarelösungen werden die Voraussetzungen dafür verbessert, die Steuerpflichtigen systematisch zu erfassen und die Gelegenheit zur Korruption durch Automatisierung zu reduzieren.

systematisch zusammengeführt und anderen Gebern und Partnerregierungen gegenüber in Form eines klar umrissenen Profils der deutschen EZ im Themenfeld PFM ausreichend in Wert gesetzt. Synergien aus dem komplementären Einsatz verschiedener EZ-Instrumente und Geberbeiträge werden nur in eingeschränktem Maße genutzt. Vor dem Hintergrund der Umsetzung der *Paris Declaration* besteht daher weiterhin erheblicher Lern- und Anpassungsbedarf der deutschen EZ im Themenfeld PFM, sowohl was die Inhalte als auch was die operationale Ausgestaltung der Zusammenarbeit angeht.

So scheinen zumindest in Einzelfällen die Verantwortlichkeiten für den PFM-Politikdialog in der Praxis nicht hinreichend geklärt. Die Rollenverteilung zwischen WZ-Referenten der Botschaften, PGF-Beratern der KfW und makroökonomischen und sektorpolitischen Beratern der GTZ ist daher für die Partner in den Ländern nicht immer eindeutig. Hinzu kommt, dass die deutsche EZ im Rahmen ihrer Beteiligung an PGF nicht zuletzt aufgrund der institutionellen Trennung von FZ und TZ in der Regel kein kohärentes Paket für einen deutschen Beitrag zur Stärkung des PFM anbieten kann. Das betrifft insbesondere die ungenügende Verknüpfung von bilateralen Beiträgen zum *Capacity Development* im Bereich PFM mit dem an eine finanzielle Beteiligung an PGF gebundenen Politikdialog zum PFM und gemeinsamen PFM-Reformprogrammen mit anderen Gebern.

Aber auch innerhalb einzelner Durchführungsorganisationen der deutschen EZ sind Länderaktivitäten mit PFM-Bezug nicht immer ausreichend aufeinander abgestimmt bzw. werden Synergiepotenziale, die bspw. aus Beratungsaktivitäten in Planungs- und Finanzministerien einerseits und im Bereich Dezentralisierung oder bei Sektorreformen andererseits entstehen könnten, nicht hinreichend genutzt.

Gleiches gilt auch für die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen EZ-Akteuren. Mit den politischen Stiftungen verfügt die deutsche EZ über ein einzigartiges Instrument, das zur Stärkung der Parlamente und zivilgesellschaftlicher Gruppen in ihrer Kontrollfunktion für die öffentliche Haushaltsführung wirksam werden könnte. Bislang wird dieses Instrumentarium aber nur punktuell im Bereich PFM und zu wenig komplementär zu Aktivitäten zur Stärkung der PFM-Kapazitäten der Exekutive eingesetzt. Eine stärkere Einbindung der Stiftungen in die Bearbeitung von *Governance*-Prozessen, die das PFM in den Partnerländern berühren, wäre daher wünschenswert. Anzustreben ist hierbei wohlgerne keine inhaltliche Steuerung der Stiftungen, sondern eine stärkere Vernetzung und ein systematischer Dialog der unterschiedlichen Akteure zum Thema PFM. Im Themenfeld Dezentralisierung und PFM verfügt die deutsche EZ mit den im Bereich der kommunalen Entwicklungsplanung tätigen Entwicklungshelfern ebenfalls über ein großes Maß an Expertise und Erfahrungen, die bislang nur unzureichend für die Arbeit im Bereich PFM genutzt werden.

7 Herausforderungen und Handlungsoptionen für die deutsche EZ

Positionierung der deutschen EZ in der internationalen PFM-Diskussion

- Der Einsatz des diagnostischen Instrumentariums zu PFM ist durch PEFA sowie IWF und Weltbank konzeptionell gut strukturiert. Hier besteht kein Handlungsbedarf für zusätzliche bilaterale Aktivitäten. Die deutsche EZ sollte im Rahmen der Gebergemeinschaft die Anwendung der PFM-Diagnoseinstrumente vor Ort unterstützen und die jeweiligen Ergebnisse für die eigene Arbeit nutzen.

- Für die Weiterentwicklung gemeinsamer Ansätze der Geber zur Unterstützung von PFM-Reformprogrammen ist das „*Joint Venture on PFM*“ des OECD-DAC eine geeignete Plattform. Die deutsche EZ sollte sich daran regelmäßig beteiligen und eigene Beiträge einbringen. Dies gilt ebenfalls für das DAC *Poverty Network*, in dem *Good (Financial) Governance* ein zentrales Arbeitsfeld darstellt sowie für das DAC GOVNET und sein Task-Team zum Thema Besteuerung und *Accountability*.

Profilbildung

- Die deutsche EZ verfügt über umfangreiche Erfahrungen in Teilbereichen des PFM, beispielsweise bei der Reorganisation von Steuerverwaltungen, der Unterstützung von Rechnungshöfen oder der Fiskaldezentralisierung. Das in den Durchführungsorganisationen aufgebaute Wissen und die Erfahrungen der deutschen EZ in diesen Feldern sollten aufgearbeitet und in die internationale Diskussion stärker eingebracht werden. Die laufende Evaluierung von Rechnungshof-Projekten ist ein erster Schritt in diese Richtung.
- Dies kann dazu beitragen, dass die deutsche EZ sich in den genannten Bereichen international stärker profiliert und die entsprechenden Angebote der deutschen EZ auf stärkere Nachfrage bei den Partnern stoßen.
- In Ländern mit hohem Anteil von PGF ist eine Arbeitsteilung der Geber bei der Gestaltung der makroökonomischen und sektorpolitischen *budget support*-Dialoge, bei denen Haushaltspolitik ein wichtiges Querschnittsthema ist, dringend notwendig. Da die Arbeitsteilung der Geber sich nach den jeweiligen Schwerpunktsetzungen und der Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal mit PFM-Know-how richtet, kann eine Profilbildung der deutschen EZ nicht allgemein, sondern nur im jeweiligen Länderkontext erzielt werden. Eine länderspezifische Profilbildung setzt jedoch voraus, dass vor allem die sektorpolitischen Kapazitäten der deutschen EZ vor Ort für die *budget support*-Dialoge mobilisiert werden (siehe unten).

Beteiligung der deutschen EZ an PFM-Reformprogrammen

- Bei der Gestaltung von PFM-Reformen ist in den PRS-Ländern sowie in fragilen Staaten eine Einordnung der deutschen EZ in von der Gebergemeinschaft unterstützte Reformprogramme anzuraten. Dies bedeutet nicht unbedingt eine Mitwirkung an gemeinschaftlich finanzierten PFM-Reformprogrammen (PFMRP), wohl aber eine enge Abstimmung der deutschen Beiträge mit den Maßnahmen der PFMRP. In anderen Kooperationsländern kommt es weniger auf die Einordnung in die Maßnahmen der Gebergemeinschaft an, als vielmehr auf die Identifizierung geeigneter Einzelmaßnahmen auf Nachfrage der Partner.
- In Ländern mit umfassenden PFMRP sollte die deutsche EZ ihre PFM-Beiträge als abgestimmtes Konzept planen und umsetzen, d. h., dass KfW, GTZ, InWent und DED, möglichst in Abstimmung mit den politischen Stiftungen, ein maßgeschneidertes Konzept für eine deutsche Beteiligung entwerfen, welches in das PFMRP konzeptionell eingebettet werden kann.
- Zur Abstimmung der PFM-Ansätze der verschiedenen Durchführungsorganisationen wären geeignete Formen des Wissensmanagements einzurichten, z. B. ge-

meinsame Studien, Fachtagungen etc., aus denen sich eine integriertes Angebotsprofil der deutschen EZ im Bereich PFM und eine bessere Grundlage für die internationale Positionierung der deutschen EZ in diesem Bereich ergeben könnte.

PFM als schwerpunktübergreifendes Thema in Ländern mit hohem Anteil von PGF

- In den Schwerpunkten der deutschen EZ sollten gezielte Maßnahmen zur Verbesserung des PFM-Know-how des deutschen Personals vor Ort durchgeführt werden, um die Möglichkeiten der deutschen EZ zu verbessern, im haushaltspolitischen Sektor- und PRS-Dialog zwischen Gebergemeinschaft und den Partnern eine sichtbare Rolle zu spielen und das Sektor-Know-how der deutschen EZ in die laufenden PER-Prozesse und in die mittelfristige Finanzplanung (MTEF) einbringen zu können, welche für die Gestaltung der Sektorpolitiken oft von großer Bedeutung sind. Mehr als zuvor konkretisieren sich sektorpolitische Fragen, etwa im Wasser- oder im Gesundheitssektor, in der jeweiligen mittelfristigen Finanzplanung des Sektors bzw. des Gesamtbudgets, in dem über die Mittelallokation für die Sektorbudgets entschieden wird. Trotz erheblichen akkumulierten Sektor-Know-hows beteiligt sich die deutsche EZ mangels einschlägigem PFM-Know-how der Sektorfachleute und mangels entsprechender Abstimmungsprozesse in der deutschen EZ-Struktur vor Ort (zwischen den jeweiligen Fachkräften für PFM, PRS, Dezentralisierung und Sektorpolitiken) zu wenig an diesen sektorpolitischen Dialogen. Dies gilt sowohl für die FZ als auch für die TZ, die jeweils für unterschiedliche Schwerpunktsektoren die Verantwortung für die Koordination vor Ort tragen.
- In Ländern mit hohem bzw. steigendem Anteil von PGF an der deutschen EZ kommt es darauf an, sowohl die treuhänderischen als auch die entwicklungspolitischen Aspekte des PFM zum Tragen zu bringen. Für die Vertreter der deutschen EZ in den jeweiligen Dialogforen vor Ort (*PRS-Review*, *Public Expenditure Review*, *Budget-Support-Dialog*) sollten die spezifischen entwicklungspolitischen Ziele und Aufgaben der deutschen EZ in diesen Foren in gemeinsamen Prozessen der EZ-Struktur vor Ort definiert werden. Häufig wird dies wegen ihrer PGF-Zuständigkeit von den Vertretern der KfW vor Ort eigenständig definiert, wobei traditionell die treuhänderischen Aspekte im Vordergrund stehen. Gerade in PGF-Ländern kommt es jedoch darauf an, das sektorale Know-how in den Schwerpunkten der deutschen EZ mit den Möglichkeiten des makroökonomischen Budgethilfe-Dialogs zu verknüpfen und in den Dialogen der Gebergemeinschaft mit den Partnern sektorpolitische und allgemeine entwicklungspolitische Akzente zu setzen. Dazu sollten die Aufgaben der PGF-Berater besser in ein entwicklungspolitisches Gesamtkonzept der deutschen EZ vor Ort eingebunden werden, welches die Ziele der deutschen EZ im Rahmen der Budgethilfe-Dialoge klärt und die Rollen der deutschen Akteure arbeitsteilig definiert.

Dezentralisierung und PFM

In zahlreichen Ländern ist Dezentralisierung ein Schwerpunkt bzw. ein schwerpunktübergreifender Fokus der deutschen EZ. Auch im Schwerpunkt *Governance* geht es häufig um Probleme der Dezentralisierung. Bei der Umsetzung der *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) steht die subnationale Ebene jetzt stärker im Mittelpunkt. PFM-Reformen spielen in diesem Zusammenhang eine zunehmende Rolle. Die deut-

sche EZ besitzt viel Erfahrung im Bereich des kommunalen Finanzmanagements, der Fiskaldezentralisierung und anderen Feldern des PFM auf der subnationalen Ebene, auch bei der Verknüpfung von zentralstaatlicher und subnationaler Ebene (Finanzverfassung). Die deutsche EZ sollte dieses Know-how stärker aufarbeiten und in Wert setzen. In der internationalen Diskussion (z. B. DAC-Joint-Venture on PFM, DAC-GOVNET) könnte sich die deutsche EZ mit entsprechenden erfahrungsgestützten Konzepten (welche allerdings erst ausgearbeitet werden müssten) profilieren.

Staatseinnahmen, Mobilisierung eigener Mittel

Gleiches gilt für die Einnahmeseite der Staatshaushalte. Hier verfügt die deutsche EZ zumindest in einigen ausgewählten Ländern (z. B. Ghana, Tansania) über ein auch im internationalen Vergleich unverwechselbares „Produkt“, nämlich ein an die konkrete Situation der Länder angepasstes System der Organisation und Automatisierung der Steuerverwaltung, welches auch in anderen Ländern, bei entsprechender politischer Unterstützung, angeboten werden könnte. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil die Mobilisierung eigener Einnahmen zu den Handlungsfeldern gehört, die in der internationalen Diskussion um die Erhöhung der ODA aus Sicht der deutschen EZ vernachlässigt worden ist. Unter dem Gesichtspunkt einer nachhaltigen Finanzierung der Haushalte gehört sie aber zu den Kernaufgaben. Neben der Organisationsreform und dem *Capacity Building* in der Steuerverwaltung sollte auch die Entwicklung armutsorientierter Steuersysteme, welche die begrenzte Steuerungsfähigkeit und die spezifische politische Ökonomie der jeweiligen Länder berücksichtigen, unterstützt werden. Damit, wie auch mit dem Fokus auf PFM auf der subnationalen Ebene könnte die deutsche EZ international an Profil gewinnen.

Finanzkontrolle

Die Stärkung von Rechnungshöfen in Entwicklungsländern ist eine wichtige Voraussetzung für Transparenz, Rechenschaftspflicht und zivilgesellschaftliche Kontrolle des Regierungshandelns. Sie stellt somit einen wichtigen Beitrag zu guter Regierungsführung dar, der weit über eine reine *Financial Governance* bzw. die bloße Absicherung eventueller treuhänderischer Risiken im Rahmen von PGF hinausgeht. Die deutsche EZ verfügt über reichhaltige Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit Rechnungshöfen. Diese Erfahrungen zeigen, dass zur effektiven Stärkung von Rechnungshöfen ein Ansetzen auf unterschiedlichen Ebenen erforderlich ist: Auf Mikroebene müssen Mitarbeiter von Rechnungshöfen durch geeignete Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen in ihren Kapazitäten gestärkt werden. Auf Mesoebene sind vor allem Reformen im Bereich der Organisationsentwicklung und des Personalmanagements notwendig. Auf Makroebene schließlich muss im Rahmen eines breit angelegten Politikdialogs auf eine Stärkung der Stellung des Rechnungshofes im nationalen Machtgefüge hingewirkt werden.

Eine effektive Stärkung der Kapazitäten und institutionellen Stellung von Rechnungshöfen ist demzufolge nur in enger Verzahnung mit weitergehenden PFM-Reformen und der hinreichenden Berücksichtigung in den Dialogen zwischen Partnerregierung und Gebern möglich. Deutsche EZ-Vorhaben in diesem Bereich sollten sich daher wo immer möglich weitgehend in gemeinschaftlich unterstützte PFM-Reformprogramme einfügen und gesammelten Erfahrungen in die jeweiligen Dialogforen einspeisen.

Literaturverzeichnis

- Balmori, H.* (2003): Gender and Budgets – Overview Report, Brighton: University of Sussex, Institute for Development Studies
- DFID (Department for International Development)* (2004): Managing Fiduciary Risks When Providing Poverty Reduction Budget Support, London (DFID Briefing)
- Elson, D. / A. Norton* (2002): What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process, London: Overseas Development Institute
- FUNDAR (Fundación Amigos del Rio Juan) / IBP (International Budget Project) / IHRIP (International Human Rights Internship Program)* (2004): Dignity Counts, a guide to using budget analysis to advance human rights, s. l.
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)* (2006): Good Financial Governance – Good Governance in Public Finance, Eschborn (Fiscal Studies 3)
- (2005): Bestandsaufnahme Management öffentlicher Finanzen für das BMZ, Eschborn
- GTZ / KfW* (2005): Reform der öffentlichen Finanzen in Entwicklungsländern – Ansatzpunkte für die deutsche EZ, gemeinsame Stellungnahme von GTZ und KfW, Eschborn, Frankfurt a.M.
- Heller, P.* (2005): Understanding Fiscal Space, Washington, DC: International Monetary Fund (IMF Policy Discussion Paper 05/4)
- Hudson, A. / C. Wren / One World Trust* (2007): Parliamentary strengthening in developing countries, London: Overseas Development Institute
- IBP (International Budget Project)* (2006): Bimonthly Newsletter No. 31, Washington, DC
- (2005): Guide to the Open Budget Questionnaire: An explanation of the questions and the response options, Washington DC
- IDD and Associates* (2006): Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report, Birmingham: University of Birmingham
- Leiderer, S.* (2005): Analyse und Reform des öffentlichen Budgetmanagements: Eine zentrale Querschnittsaufgabe für die programmorientierte Entwicklungspolitik, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen 3/2005)
- (2004): Öffentliches Budgetmanagement in Entwicklungsländern – Analyseinstrumente und Ansatzpunkte der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Berichte und Gutachten 7/2004)
- OECD/DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee)* (2006): The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice, DAC Network on Governance, Paris
- (2003): Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management, Paris (DAC Guidelines and Reference Series)
- PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability)* (2005): Public Financial Management Performance Measurement Framework, Washington, DC
- (2003): Study of Measures Used to Address Weaknesses in Public Financial Management Systems in the Context of Policy Based Approaches, Washington, DC
- Robinson, M.* (2006): Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Non-governmental Public Action, Sussex: University of Sussex (IDS Working Paper 279), 8
- Shand, D.* (2006): Managing Fiduciary Issues in Budget Support Operations, in: S. Koeberle / Z. Stavreski / J. Walliser (2006), Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons, Washington, DC: World Bank
- Weltbank* (2006): Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report, PREM, Washington, DC
- Williamson, T.* (2006): General Budget Support and Public Financial Management Reform: Emerging Lessons from Tanzania and Uganda, in: S. Koeberle / Z. Stavreski / J. Walliser (2006), Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons, Washington, DC: Weltbank

Wurthmann, G. (2006): 3 Fragen an Geerd Wurthmann, Interview mit Geerd Wurthmann, in: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Public Finance Reform – Newsletter Öffentliche Finanzen und Verwaltungsreform, Eschborn

Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

Nomos Verlagsgesellschaft

Neubert, Susanne / Waltina Scheumann / Annette van Edig, / Walter Huppert (Hrsg.): Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM): Ein Konzept in die Praxis überführen, 314 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1111-1

Messner, Dirk / Imme Scholz (Hrsg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, 410 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0

Brandt, Hartmut / Uwe Otzen: Armutorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, 342 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

Liebig, Klaus: Internationale Regulierung geistiger Eigentumsrechte und Wissenserwerb in Entwicklungsländern: Eine ökonomische Analyse, 233 S., Nomos, Baden-Baden 2007, ISBN 978-3-8329-2379-2 (Schriftenreihe Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 1)

[zu beziehen über den Verlag oder Buchhandel]

Schriftenreihe bei Routledge

Brandt, Hartmut / Uwe Otzen: Poverty Orientated Agricultural and Rural Development, 342 S., Routledge, London 2007, ISBN 978-0-415-36853-7 (Studies in Development and Society 12)

[zu beziehen über den Verlag oder Buchhandel]

Schriftenreihe bei Weltforum

[Diese Schriftenreihe wurde eingestellt; noch vorhandene Bände zu beziehen beim DIE]

Schriftenreihe bei F. Cass

[Diese Schriftenreihe wurde eingestellt; noch vorhandene Bände zu beziehen über den Verlag oder Buchhandel]

Berichte und Gutachten

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe „*Studies*“ ersetzt.]

Studies

- 26 *Chahoud, Tatjana et al.*: Corporate Social and Environmental Responsibility in India – Assessing the UN Global Compact’s Role, 118 S., Bonn 2007, ISBN 978-88985-336-3
- 25 *Horlemann, Lena / Susanne Neubert*: Virtual Water Trade: A Realistic Concept for Resolving the Water Crisis? 118 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-335-6 (Deutsche Fassung: ISBN: 978-3-88985-327-1 – Studie 22)
- 24 *Grävingsholt, Jörn / Claudia Hofmann / Stephan Klingebiel*: Entwicklungszusammenarbeit im Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren, 118 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-333-2
- 23 *Wiemann, Jürgen et al.*: Vietnam – the 150th WTO-Member: Implications for Industrial Policy and Export Promotion, 184 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-330-7, ISBN-13: 978-3-88985-330-1
- 22 *Horlemann, Lena / Susanne Neubert*: Virtueller Wasserhandel – Ein realistisches Konzept zur Lösung der Wasserkrise? 138 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-327-7, ISBN-13: 978-3-88985-327-1 (Englische Fassung: ISBN 978-3-88985-335-6 – Studie 25)
- 21 *Scheumann, Waltina / Susanne Neubert* (Hrsg.): Transboundary Water Management in Africa: Challenges for Development Cooperation, 322 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-326-9, ISBN-13: 978-3-88985-326-4

[Schutzgebühr: 10,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel.]

Discussion Paper

- 16/2007 *Schirm, Stefan A.*: Die Rolle Brasiliens in der globalen Strukturpolitik, 27 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-352-3
- 15/2007 *Dussel Peters, Enrique / Günther Maihold*: Die Rolle Mexikos in der globalen Strukturpolitik, 54 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-351-6
- 14/2007 *Müller, Inga*: Perspectives for Germany’s Scientific-Technological Cooperation with Sub-Saharan Africa, 54 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-350-9
- 13/2007 *Engel, Ulf*: Entwicklungszusammenarbeit mit Nigeria – Eine Analyse aus der Ankerlandperspektive, 60 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-349-3
- 12/2007 *Neubert, Susanne et al.*: Poverty Oriented Irrigation Policy in Kenya: Empirical Results and Suggestions for Reform, 54 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-348-6
- 11/2007 *Mürle, Holger*: Towards a Division of Labour in European Development Cooperation: Case Studies, 51 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-347-9

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel.]

Eine vollständige Auflistung erhältlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:

<http://www.die-gdi.de>