

**Öffentliches Budgetmanagement in
Entwicklungsländern:**

Analyseinstrumente und Ansatzpunkte
der programmorientierten Entwicklungs-
zusammenarbeit

Stefan Leiderer

DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

**Öffentliches Budgetmanagement
in Entwicklungsländern:**

Analyseinstrumente und Ansatzpunkte der
programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit

Stefan Leiderer

Berichte und Gutachten 7/2004

Bonn 2004

©
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
Tulpenfeld 4 · D-53113 Bonn
Telefon +49(0)228 94927-0 · Telefax +49(0)228 94927-130
die@die-gdi.de
www.die-gdi.de
ISBN 3-88985-267-X

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen der Forschungs- und Beratungstätigkeit des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) zur programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit (EZ) erstellt. Merkmal der programmorientierten EZ ist, dass sich die Beiträge der Geber an den Programmen der Partner orientieren und – wo immer möglich – deren Strukturen für Verwaltung und Kontrolle der bereitgestellten Mittel genutzt werden. In diesem Rahmen ist die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Finanzsysteme von zentraler Bedeutung, sowohl was die Fähigkeit der Partner, die ordnungsgemäße und effiziente Verwendung der Gebermittel zu gewährleisten als auch den Erfolg ihrer eigenen Anstrengungen zur Erreichung ihrer strategischen Entwicklungsziele angeht. Entsprechend bedeutsam ist es für beide Seiten, sich im Rahmen systematischer Analysen ein möglichst klares Bild von der Qualität des öffentlichen Budgetmanagements in den Partnerländern zu machen.

Zur Vorbereitung der Studie wurden Gespräche mit Vertretern des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in Deutschland, dem *Overseas Development Institute* (ODI) und dem *Department for International Development* (DFID) in London sowie der Weltbank und dem Internationalen Währungsfond (IWF) in Washington D.C. geführt.

Allen Interviewpartnern möchte ich für Ihre Gesprächsbereitschaft und vielfältige praktische Unterstützung herzlich danken.

Bonn, Mai 2004

Stefan Leiderer

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	I
1 Einleitung	1
1.1 Hintergrund und Stand der internationalen Diskussion um Programmorientierung in der Entwicklungszusammenarbeit	1
1.2 Zielsetzung der Analyse	2
1.3 Bedeutung des öffentlichen Budgetmanagements für die programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit	3
2 Öffentliches Budgetmanagement in Entwicklungsländern	4
2.1 Der Budgetprozess	4
2.2 Aufgabe des öffentlichen Budgetmanagements	6
2.3 Der öffentliche Haushalt in Entwicklungsländern	16
2.4 Implikationen für die programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit	23
3 Analyse des öffentlichen Budgetmanagements	24
3.1 Akteure, Foren, Netzwerke	25
3.2 Analyseinstrumente	27
3.2.1 <i>Country Financial Accountability Assessment</i>	28
3.2.2 <i>Public Expenditure Review</i>	30
3.2.3 <i>Country Procurement Assessment Report</i>	32
3.2.4 <i>Report on the Observance of Standards and Codes on Fiscal Transparency</i>	33
3.2.5 <i>Audit and Assessment</i> der Europäischen Kommission	34
3.2.6 <i>Diagnostic Study of Accounting and Auditing</i>	35
3.2.7 <i>ROSC Accounting & Auditing-Modul</i>	36
3.2.8 <i>HIPC Public Expenditure Tracking Assessment and Action Plan</i>	36
3.2.9 <i>Institutional and Governance Review</i>	39
3.2.10 <i>Country Policy and Institutional Assessment</i>	41
3.2.11 <i>IMF Safeguards Assessment Reports on Central Banks</i>	41
3.2.12 <i>Public Expenditure Tracking Survey</i>	42
3.2.13 <i>Quantitative Service Delivery Survey</i>	43
3.3 <i>Guidelines und Toolkits</i>	43
3.4 Bewertung des Instrumentariums zur Analyse des öffentlichen Budgetmanagements	44
3.5 Empirische Erfahrungen mit dem Analyseinstrumentarium	51
3.6 Koordination und Integration des Analyseinstrumentariums	53

4	Öffentliches Budgetmanagement und Programmorientierung – Die Rolle der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	56
4.1	Deutsche Beteiligung an programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen	56
4.2	Aktivitäten der deutschen EZ im Bereich des öffentlichen Budgetmanagements	59
5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit	63
5.1	Generelle Schlussfolgerungen	63
5.2	Empfehlungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit	65
	Literatur	67
	Anhang	71
	Anhang 1: Standards und Kodizes für das öffentliche Budgetmanagement	73
	Anhang 2: Klassifikation der Staatsausgaben nach COFOG und GFS	76
	Anhang 3: Checkliste der KfW zur Beurteilung treuhänderischer Risiken bei Vorhaben der Programmorientierten Finanziellen Zusammenarbeit	77
	Anhang 4: Revised Set of High Level PFM Performance Indicators	80
	Abbildungen, Kästen und Tabellen im Text	
	Abbildung 1: Der Haushaltskreislauf	6
	Abbildung 2: Reformbedarf des öffentlichen Budgetmanagements in 24 HIPC's	17
	Abbildung 3: Abweichungen vom Gesamthaushalt in Subsahara-Afrika	19
	Abbildung 4: Abweichungen der Sektorhaushalte in Subsahara-Afrika	19
	Abbildung 5: Intrasektorale Haushaltsabweichung in Subsahara-Afrika	19
	Abbildung 6: Verbesserungsbedarf nationaler BM-Systeme bezüglich der 15 HIPC-AAP-Indikatoren (1. Runde)	39
	Abbildung 7: A New Public Expenditure Assessment Framework	55
	Kasten 1: Grundsätze guter Haushaltsführung	7
	Kasten 2: Accountability	8
	Kasten 3: Medium Term Expenditure Framework (MTEF)	10
	Kasten 4: Gliederungsformen des öffentlichen Haushalts	12
	Kasten 5: Bildungsausgaben in Uganda	21
	Kasten 6: Untertypen des Public Expenditure Review	31
	Kasten 7: Bestandteile des öffentlichen Beschaffungswesens	32

Kasten 8:	Interviewpartner für ein CPAR	33
Kasten 9:	Formen der Institutional and Governance Reviews	40
Kasten 10:	Kriterienkatalog des Country Policy and Institutional Assessment	42
Kasten 11:	Toolkits und Guidelines für die Analyse des öffentlichen Budgetmanagements	45
Kasten 12:	Mangelnde Koordination beim Einsatz der Analyseinstrumente	52
Tabelle 1:	Abweichung vom Haushaltsplan in Bolivien in den Jahren 1990–92 und 1994–96	20
Tabelle 2:	Indikatoren und Benchmarks des ersten HIPC AAP (1. Runde)	37
Tabelle 3:	Reichweite der Analyseinstrumente	48
Tabelle 4:	Deutsche Beteiligung an PGF-Vorhaben (Stand 31.12.2003)	58
Tabelle 5:	Öffentliches Budgetmanagement: Themenübersicht und Anknüpfungspunkte für die deutsche EZ	60
Tabelle 6:	Vorhaben der deutschen TZ zur Verbesserung des öffentlichen Budgetmanagements (Auswahl, Stand Juli 2003)	61

Kasten und Tabelle im Anhang

Kasten A1:	Grundsätze des Verfahrenskodex für fiskalische Transparenz	75
Tabelle A1:	Internationale Richtlinien und Standards für das öffentliche Finanzwesen	74

Abkürzungsverzeichnis

AfDB	African Development Bank
AsDB	Asian Development Bank
A&A-ROSC	Accounting & Auditing Modul des ROSC
BMF	Bundesministerium der Finanzen (der Bundesrepublik Deutschland)
BM	Budgetmanagement
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAPE	Centre for Aid & Public Expenditure
CAS	Country Assistance Strategy
CAW	Country Analytical Work
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
COFOG	Classification of the Functions of Government
CONTACT	Country Assessment in Accountability and Transparency
CPAR	Country Procurement Assessment Report
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
DAC	Development Assistance Committee (der OECD)
DFID	Department for International Development
DSAA	Diagnostic Study of Accounting and Auditing
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	European Commission
ESW	Economic and Sector Work
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FM	Financial Management
FSAP	Financial Sector Assessment Program
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GFS	Government Finance Statistics
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IFAC-PSC	Public Sector Committee of the International Federation of Accountants
IFMIS	Integrated Financial Management Information System
IAS	International Accounting Standards
IBP	International Budget Project
IDB	Inter-American Development Bank
IGR	Institutional and Governance Review

IIA	Institute of Internal Auditors
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
ISA	International Standards on Auditing
IWF	Internationaler Währungsfonds
IZ	Internationale Zusammenarbeit
JDR	Joint Donor Review
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LENPA	Learning Network on Program-Based Approaches
MDGs	Millennium Development Goals
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NROs	Nicht-Regierungsorganisationen
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OECS	Organisation of Eastern Caribbean States
OPR	Operations Procurement Review
PBA	Program-Based Approach
PEAS	Public Expenditure Assessment Strategy
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PEFM	Public Expenditure and Financial Management
PEFMAF	Public Expenditure and Financial Management Assessment Framework
PEM	Public Expenditure Management
PER	Public Expenditure Review
PETS	Public Expenditure Tracking Survey
PFM	Public Financial Management
PGF	Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung
PL	Partnerland
PREM	Poverty Reduction and Economic Management
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRSC	Poverty Reduction Support Credit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
QSDS	Quantitative Service Delivery Survey

ROSC	Report on the Observance of Standards and Codes
SDDS	Special Data Dissemination Standard
SPA	Strategic Partnership for Africa
SPL	Schwerpunktpartnerland
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNCITRAL	United Nations Commission on International Trade Law
UNDP	United Nations Development Programme
VN	Vereinte Nationen
WP-EFF	Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices (des DAC)
WTO	World Trade Organization
WZ	(Referent für) Wirtschaftliche Zusammenarbeit

Zusammenfassung

Die Debatte um Programmorientierung in der Entwicklungszusammenarbeit

In der internationalen entwicklungspolitischen Diskussion herrscht weitgehend Konsens darüber, dass zum Erreichen der *Millennium Development Goals* (MDGs) neben der Bereitstellung zusätzlicher Mittel vor allem eine substantielle Steigerung der Wirksamkeit und Effizienz der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) erforderlich ist. Diese Steigerung soll unter anderem durch eine Senkung der Transaktionskosten von EZ erreicht werden, indem sich die Geber besser koordinieren, ihre Verfahren harmonisieren und ihre Beiträge stärker als bisher an den Programmen und Prioritäten der Partner ausrichten (*Program-Based Approaches* – PBAs). In diesem Zusammenhang wird vermehrt auch der Einsatz von Budgethilfen und budgethilfeähnlichen Instrumenten in Form von programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen (PFG) diskutiert.

Befürworter dieses Ansatzes argumentieren, dass durch eine Abkehr von bisher verfolgten Projektansätzen knappe Kapazitäten in den Partnerländern entlastet und *Ownership*, Effektivität, Effizienz und Signifikanz des EZ-Beitrags gesteigert werden können. Kritiker weisen dagegen auf die hohen Risiken hin, die sich in Zusammenhang mit PGF unter anderem aufgrund mangelhafter Budgetmanagement- und Rechenschaftslegungsstrukturen in den meisten Empfängerländern ergeben und angesichts derer sich ihrer Ansicht nach die Bereitstellung fungibler EZ-Mittel in Form von Budgethilfen und ähnlichen Instrumenten nicht verantworten lässt.

Öffentliches Budgetmanagement in der programmorientierten EZ

Vor diesem Hintergrund rückt die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Finanzwesens und Budgetmanagements (BM) in den Empfängerländern zunehmend in den Fokus der Debatte. Die Qualität des öffentlichen BM spielt dabei eine Doppelrolle. Angesichts der hohen treuhänderischen Ri-

siken beim Einsatz von Budgethilfen und budgethilfeähnlichen Instrumenten – zu denen sich auch Entschuldungsmaßnahmen zählen lassen – stellt ein Mindestmaß an Transparenz, Effektivität und Effizienz des öffentlichen BM eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg dieser Finanzierungsmechanismen dar. Andererseits soll gerade mit Hilfe von PGF und begleitenden Maßnahmen ein Beitrag zur Stärkung des BM geleistet werden, indem die Kapazitäten in den Partnerländern entlastet werden. Nicht zuletzt soll hierdurch auch die Effektivität eigener Anstrengungen der Partner zur Erreichung der MDGs gesteigert werden.

Es lassen sich sieben Elemente des Budgetmanagements identifizieren, die für die programmorientierte EZ von besonderer Bedeutung sind:

1. Gestaltung des institutionellen und gesetzlichen Rahmens der Haushaltsführung,
2. strategische Planung und Budgetformulierung,
3. Erstellung des Haushaltsplans,
4. Haushaltsvollzug,
5. Buchführung und *Monitoring*,
6. Rechnungslegung und Prüfung,
7. Informationsmanagement und Bereitstellung technischer und personeller Kapazitäten.

Schwächen des öffentlichen BM bezüglich dieser sieben Elemente resultieren aus einer ganzen Reihe typischer Probleme der Haushaltsführung in Entwicklungsländern. Den Kern dieser Probleme bilden häufig Fragen fehlender oder inadäquater Institutionen, mangelhafte Regierungsführung (*Governance*) sowie ein Mangel an technischen und personellen Kapazitäten. Viele Probleme lassen sich aber auch auf externe Faktoren, denen sich arme Entwicklungsländer – bspw. aufgrund der großen Bedeutung des internationalen Handels für die Erhebung öffentlicher Einnahmen – in besonderem Maße ausgesetzt sehen und auf ihre hohe Abhängigkeit von den internationalen Gebern für die Finanzierung ihrer öffentlichen Ausgaben zurückführen.

Analyse des öffentlichen Budgetmanagements

Angesichts der Vielzahl von Schwächen der öffentlichen Budgetmanagementsysteme in Entwicklungsländern bestehen für die Geber hohe Risiken, dass die von ihnen in Form von PGF bereitgestellten Mittel nicht oder nicht effizient für die von ihnen intendierten Zwecke eingesetzt werden. Um diese Risiken realistisch bewerten und durch geeignete Konditionalitäten und Unterstützung der Partner bei nötigen Reformen effektiv managen zu können, ist eine systematische Analyse des öffentlichen BM und seiner Mängel erforderlich.

Zum einen ist eine solche Analyse notwendig, um die mit dem Einsatz von Budgethilfen verbundenen treuhänderischen Risiken realistisch beurteilen zu können. Sie dient damit als Entscheidungsgrundlage für den Einsatz von Budgethilfen und budgethilfeähnlichen Instrumenten und ihre jeweilige spezielle Ausgestaltung.

Auch zur nachträglichen Überprüfung, ob die in Form von PGF bereitgestellten Mittel im intendierten Sinne verwendet wurden, kann eine umfassende Analyse des öffentlichen BM erforderlich sein, insbesondere wenn die Fortführung dieser Kooperationsform jeweils an eine zweckkonforme Mittelverwendung und erfolgreiche Reformen in diesem Bereich geknüpft ist. Denn neben der Beurteilung der treuhänderischen Risiken kann die systematische Suche nach Schwachstellen im System des öffentlichen BM auch der Identifizierung des konkreten Reformbedarfs und als Grundlage für die Formulierung effektiver Reformstrategien und -programme dienen. Eine umfassende Evaluierung solcher Reformprogramme ist dann aber nur auf Basis einer systematischen Analyse der institutionellen Strukturen und der Leistungsfähigkeit des öffentlichen BM vor, während und nach ihrer Implementierung möglich. In dieser Funktion stellt die Analyse des öffentlichen BM auch einen wichtigen Bestandteil des Politikdialogs zwischen Gebern und Partnerregierungen über diese Themen dar.

Akteure und Instrumente

Angesichts der zentralen Bedeutung des öffentlichen BM und seiner Analyse im Rahmen der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit befassen sich neben den multilateralen Gebern – allen voran Weltbank und IWF – mittlerweile eine ganze Reihe bilaterale Geber sowie diverse internationale Foren und Netzwerke mit diesem Thema. Um ihren Informationsbedarf bezüglich der Leistungsfähigkeit öffentlicher Finanzsysteme in den Partnerländern zu decken, haben insbesondere die multilateralen Geber ein umfangreiches Instrumentarium zur Analyse des öffentlichen BM (*Diagnostic Tools*) entwickelt, das ständig angepasst und verbessert wird.

Die einzelnen Instrumente unterscheiden sich in Bezug auf die eingesetzten Methoden, die genauen Untersuchungsgegenstände und die Tiefe der jeweiligen Analyse und können daher teilweise komplementär eingesetzt werden. Es kommt aber auch zu erheblichen inhaltlichen und methodischen Überschneidungen, die bei mangelhafter Koordination des Instrumentariums zu unnötigen Doppelarbeiten führen können.

Einige wichtige Bereiche des öffentlichen BM bleiben jedoch von den existierenden Diagnoseinstrumenten bislang weitgehend unberücksichtigt. Dazu gehören unter anderem die öffentlichen Einnahmen und auch die öffentliche Haushaltsführung auf den verschiedenen subnationalen Ebenen. Viele dieser Auslassungen sind, bspw. im Lichte mangelnder fiskalischer Nachhaltigkeit, vielerorts starker Dezentralisierungsbemühungen und der – auch auf der Einnahmeseite des Haushalts vorliegenden – Fungibilitätsproblematik nicht zu rechtfertigen.

Empirische Erfahrungen mit dem Einsatz des Analyseinstrumentariums belegen, dass die oft mangelhafte Koordination bei der Durchführung der einzelnen Analysen aufgrund methodischer und thematischer Überschneidungen zu erheblichen Belastungen der Kapazitäten in den Partnerländern führt, da potenzielle Synergieeffekte zwischen den einzelnen Instrumenten nicht hinreichend genutzt werden. Darüber hinaus werden

politisch sensible Bereiche wie bspw. die Militärausgaben und Ausgaben für innere Sicherheit nicht in ausreichendem Maß in die Analysen miteinbezogen und institutionelle und *Governance*-Fragen nur ungenügend berücksichtigt.

Die Qualität der Analysen und damit ihr Nutzen für die beteiligten Akteure leiden zum Teil auch darunter, dass die in PGF involvierten Geber häufig ein zu einseitiges Gewicht auf die Bewertung des treuhänderischen Risikos beim Einsatz von Budgethilfen legen, ohne genügend Aufmerksamkeit auf konkret realisierbare Vorschläge zur Beseitigung diagnostizierter Schwächen im öffentlichen BM zu verwenden. Dieses Ungleichgewicht kann dazu führen, dass die Partner und andere Geber ihre Informationsinteressen nicht ausreichend berücksichtigt sehen und keine *Ownership* für den Analyseprozess entwickeln. Ein hohes Maß an *Ownership* zentraler Akteure in der öffentlichen Verwaltung des Partnerlandes ist aber eine wichtige Voraussetzung für die realistische Beurteilung der Leistungs- und Reformfähigkeit des öffentlichen Budgetmanagementsystems.

Bisher konnte das bestehende Analyseinstrumentarium noch nicht zu einem in befriedigender Weise aufeinander abgestimmten System einzelner Module zur Bewertung des öffentlichen BM in Entwicklungsländern zusammengeführt werden. Im Rahmen des *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) *Program* von Weltbank, IWF, der *Strategic Partnership for Africa* (SPA) und mehreren bilateralen Gebern wird jedoch derzeit an der Entwicklung eines solchen gemeinsam mit den Partnern koordinierten modularen und auf einem *Standardized Assessment* des öffentlichen BM bestehenden Analyse Rahmens gearbeitet. Dieser Analyserahmen scheint geeignet, viele Koordinationsprobleme bei der Analyse des öffentlichen BM in den Partnerländern zu lösen und die Analyse auch auf bislang zu wenig berücksichtigte Bereiche wie die öffentlichen Einnahmen auszuweiten; ebenso soll der neue Ansatz die Interessen der Partner an einer solchen Analyse sehr viel stärker berücksichtigen und jeweils eine von der Partnerregierung formulierte gemeinsame *Assessment*- und *Capacity Building*-Strategie beinhalten, um so *Ownership*

und Partizipation an dem Analyseprozess zu erhöhen. Dadurch sollen auch entwicklungspolitische Aspekte gegenüber der reinen Risikobewertung bei der Analyse des öffentlichen BM aufgewertet werden. Für den Erfolg dieser Anstrengungen wird vor allem der politische Wille der Geber ausschlaggebend sein, ausreichende Ressourcen für die Entwicklung einer gemeinsamen Analysestrategie und für adäquate *Follow-up*-Prozesse zur Verfügung zu stellen.

Um die Probleme in Verbindung mit der Vernachlässigung nachgeordneter staatlicher Ebenen und der Auslassung sensibler Bereiche der Staatstätigkeit zu lösen, sind jedoch weiter gehende Schritte erforderlich. Gleiches gilt für die realistische Bewertung institutioneller Fragen und des Reformwillens der Partnerseite.

Die Rolle der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) strebt eine stärkere Programmorientierung der deutschen EZ und insbesondere eine vermehrte Beteiligung an PGF explizit an. Entsprechend aufmerksam wird die internationale Diskussion in den deutschen EZ-Institutionen verfolgt und wo immer möglich aktiv mitgestaltet. Teilweise besteht aber noch erheblicher Nachhol- und Positionierungsbedarf der deutschen EZ zu Fragen der Programmorientierung und des öffentlichen BM.

Bislang fällt die deutsche Beteiligung an PGF relativ gering aus. Diese Zurückhaltung hat zweierlei Gründe. Zum einen erlauben die Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern (FZ/TZ-Leitlinien) eine Finanzierung laufender Kosten nur in Ausnahmefällen. Eine Aufschlüsselung von in Form von Budgethilfen und ähnlichen Instrumenten in Finanzierungsanteile für laufende Kosten und Investitionen ist aber in aller Regel nicht möglich. Ein zweiter Grund für die bisherige deutsche Zurückhaltung ist in den hohen und schwer einzuschätzenden Risiken, die in Verbindung mit dem Einsatz dieses Instrumentariums

aufzutreten, zu sehen. Diesbezüglich befindet sich die deutsche FZ in einem gewissen Dilemma. Die bisherige geringe Beteiligung an PGF führt dazu, dass die deutsche EZ in wichtigen Dialogforen vor Ort nicht mit ausreichenden Kapazitäten und Expertise vertreten ist. Eine substantielle Ausweitung der deutschen PGF-Aktivitäten würde aber gerade die aktive Beteiligung an dem dort geführten Dialog voraussetzen, um die treuhänderischen Risiken beim Einsatz deutscher FZ-Mittel in Form von PGF realistisch beurteilen und die an den Einsatz dieser Instrumente geknüpften Konditionalitäten mitgestalten zu können.

Deutschland ist mit TZ-Maßnahmen in zahlreichen Teilbereichen des öffentlichen BM aktiv. Indem die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Finanzsysteme in den Partnerländern durch *Capacity Building* und Unterstützung bei der Umsetzung geeigneter Reformen gestärkt wird, soll unter anderem die Effektivität eigener Anstrengungen der Partner, Armut zu mindern und nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum zu schaffen, gesteigert werden. Die TZ hat daher ein eigenständiges und von der Bewertung treuhänderischer Risiken unabhängiges Interesse an der systematischen Analyse der öffentlichen BM-Systeme zur Identifizierung des Reformbedarfs und konkret implementierbarer Reformschritte im Bereich des öffentlichen Finanzwesens. Diese Aspekte werden bei den bislang durchgeführten Diagnosen der Leistungsfähigkeit des öffentlichen BM oft zu wenig berücksichtigt.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die zentrale Bedeutung der öffentlichen Haushalte und des BM für die Erreichung der MDGs wird in der internationalen entwicklungspolitischen Diskussion mittlerweile anerkannt. Diese liegt in der Doppelrolle guten BM für die programmorientierte EZ begründet. Aus dieser zentralen Stellung ergibt sich für Geber und Partnerregierungen ein erheblicher Informationsbedarf hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der einzelnen Elemente des öffentlichen BM. Dieser Bedarf kann nur durch eine umfassende und systematische Analyse des öffentlichen Haushaltswesens in den Partnerlän-

dern gedeckt werden. Eine solche Analyse muss sowohl die Bewertung treuhänderischer Risiken in Verbindung mit PGF als auch die Identifizierung von Entwicklungshemmnissen, die sich aus Mängeln im öffentlichen BM ergeben, beinhalten. Dabei dürfen auch politisch sensible Themen wie die Militärhaushalte und Ausgaben für die innere Sicherheit nicht ausgespart bleiben.

Das bislang existierende Instrumentarium zur Analyse des öffentlichen BM weist zahlreiche Lücken und Überlappungen auf und bedarf sowohl der Ausweitung auf bisher vernachlässigte Bereiche, insbesondere die öffentlichen Einnahmen, als auch der besseren Koordination. Mit dem Entwurf von PEFA existiert ein viel versprechender Ansatz für einen integrierten Analyserahmen, der jedoch noch der weiteren Ausarbeitung bedarf.

Der Stand der aktuellen deutschen Debatte um eine stärkere Programmorientierung in der Entwicklungszusammenarbeit deutet darauf hin, dass sich die deutsche EZ in nächster Zeit vermehrt an PGF beteiligen wird. Gemeinsam mit einer engeren Verzahnung von FZ und TZ soll das die Effektivität, Effizienz und Signifikanz des deutschen EZ-Beitrags steigern.

Vor diesem Hintergrund sollte die deutsche EZ nach Wegen suchen, sich aktiv an der Weiterentwicklung des Instrumentariums zur Analyse des öffentlichen BM zu beteiligen und die Ergebnisse durchgeführter Analysen systematisch für sich zu nutzen. Die Entwicklung eines eigenen Analyseinstrumentariums für die deutsche EZ erscheint hingegen nicht erforderlich, vielmehr sollte eine vermehrte aktive Beteiligung an der Durchführung gemeinsamer Analysen mit anderen Gebern angestrebt werden, um den dabei geführten gemeinsamen Politikdialog von Gebern und Partnern zu diesen Themen aktiv mitgestalten zu können. Hierfür ist der Aufbau zusätzlicher Expertise auf dem Gebiet des öffentlichen BM sowohl in den Zentralen von BMZ, GTZ und KfW als auch vor Ort erforderlich, was gegebenenfalls auch eine stärkere Konzentration der deutschen EZ auf einzelne Themenfelder bzw. Länder für diese Fragestellungen erfordert.

Die in der deutschen EZ vorhandene Expertise im Bereich des öffentlichen BM sollte systematisch und Institutionen übergreifend gebündelt werden. Dies sollte im Fall einer substanziellen Ausweitung der deutschen Beteiligung an PGF-Vorhaben mit einer klareren Verteilung der jeweiligen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten einhergehen. Um für einen Ausgleich der unterschiedlichen Informationsinteressen von FZ und TZ im Rahmen der Analyse des öffentlichen BM zu sorgen, sollte das BMZ eine aktivere Rolle bei der Koordination aller Aktivitäten der deutschen EZ in diesem Bereich einnehmen.

1 Einleitung

1.1 Hintergrund und Stand der internationalen Diskussion um Programmorientierung in der Entwicklungszusammenarbeit

Wie zuletzt im *Global Monitoring Report 2004*¹ der Weltbank deutlich gemacht, reichen die bisherigen Anstrengungen der Entwicklungsländer sowie der bi- und multilateralen Geber nicht aus, um die *Millennium Development Goals* (MDGs) bis 2015 zu erreichen. Dementsprechend haben zahlreiche bi- und multilaterale Geber, Finanzinstitutionen und Partnerländer mit der Rom-Deklaration vom 25. Februar 2003 ihrer Überzeugung Ausdruck verliehen, dass – neben der Bereitstellung zusätzlicher Mittel – vor allem eine substantielle Steigerung der Wirksamkeit und Effizienz von Entwicklungszusammenarbeit (EZ) erforderlich ist. Diese Steigerung soll vor allem durch eine stärkere Geberharmonisierung und Senkung der Transaktionskosten internationaler EZ erreicht werden.

Eine wichtige Ursache für die mangelnden Erfolge bisheriger Anstrengungen, Armut zu reduzieren und nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum zu generieren, wird in den zahlreichen Nachteilen des in der Vergangenheit von vielen Gebern verfolgten Projektansatzes gesehen. Zu diesen Nachteilen zählen die begrenzte Reichweite von „Projektinseln“, hohe Transaktionskosten sowohl auf Partner- als auch auf Geberseite, die Überlastung knapper Kapazitäten in den Partnerländern durch unkoordiniertes Vorgehen der Geber sowie mangelnde *Ownership* der Partner aufgrund einer oft zu einseitigen Ausrichtung der EZ-Beiträge an den Prioritäten der Geber.²

Vor diesem Hintergrund plädieren zahlreiche Empfängerländer und Geber dafür, die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit stärker als bisher an den Programmen und Prioritäten

der Partner auszurichten und diese vermehrt durch den Einsatz von Budgethilfe und budgethilfeähnlichen Instrumenten zu unterstützen. Von einer konsequenteren Orientierung der Entwicklungszusammenarbeit an den Programmen der Partner (*Program-Based Approaches* – PBAs) und einem besser koordinierten Vorgehen der Geber versprechen sie sich eine Steigerung der Effektivität, Effizienz und Signifikanz der Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit. Darüber hinaus sollen mit Hilfe von PBAs die Kapazitäten der Partner entlastet, der Aufbau eigener Strukturen unterstützt und damit die Effektivität eigener Anstrengungen der Partner bspw. zur Armutsreduktion gesteigert werden.

Unter PBAs werden verschiedene Formen der Kooperation zusammengefasst, von projektbezogenen Beiträgen zu Programmen des Partners über Korbfinanzierungen bis hin zu sektorbezogener und allgemeiner Budgethilfe.³ Diese verschiedenen Formen unterscheiden sich hauptsächlich darin, dass Verwaltung und Kontrolle der bereitgestellten Mittel in jeweils unterschiedlichem Maß in die Verantwortung des Partners übergeben werden. Die zu erwartende Steigerung von *Ownership*, Effektivität, Effizienz und Signifikanz beim Einsatz der eigenen Ressourcen des Partners und von Gebermitteln wird entsprechend höher eingeschätzt, je konsequenter hierfür die Strukturen der Partner genutzt werden und auf eine Vielzahl von Parallelstrukturen für einzelne Geber und Projekte verzichtet wird. Die größte Wirkung versprechen sich Befürworter dieses Ansatzes

1 World Bank (2004).

2 Vgl. Klingebiel (2003), S. 2 f. sowie R. Lavergne (2003), S. 2 f.

3 Vgl. Klingebiel (2003), S. 9. Auch Entschuldungsmaßnahmen, bspw. im Rahmen der HIPC-Initiative, stellen eine Form der allgemeinen Budgethilfe dar. In dieser Arbeit werden daher Formen der Korbfinanzierung, sektorbezogene und allgemeine Budgethilfe sowie Entschuldungsmaßnahmen werden in Anlehnung an BMZ (2003a) unter „Budgethilfe und budgethilfeähnliche Instrumente“ zusammengefasst. Sofern es sich hierbei – wie in der Regel der Fall – um gemeinsame Maßnahmen mehrerer Geber handelt, wird synonym auch der in der deutschen entwicklungspolitischen Diskussion gebräuchliche Begriff der „programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung“ (PGF) verwendet.

daher von Formen der allgemeinen und sektoralen Budgethilfe.⁴

Kritiker des Ansatzes dagegen führen an, dass sich in Anbetracht der mangelhaften Budgetmanagement- und Rechenschaftslegungsstrukturen in den meisten Empfängerländern die Bereitstellung fungibler⁵ EZ-Mittel in Form von Budgethilfe und budgethilfeähnlichen Instrumenten wegen des hohen Risikos einer Zweckentfremdung oder Veruntreuung der Mittel nicht verantworten ließe.⁶ Ebenso wird angeführt, dass eine glaubhafte *Exit*-Strategie der Geber aus allgemeiner Budgethilfe kaum möglich ist, wenn ein Ausstieg den plötzlichen Wegfall der Finanzierung laufender Kosten bspw. der medizinischen Grundversorgung oder Primarbildung bedeuten würde.

Aus dieser kontrovers geführten Debatte lässt sich schließen, dass die Umstellung der Geber auf PBAs und insbesondere programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF, siehe Fußnote 2) allein noch keine Garantie für eine Steigerung von Effektivität, Effizienz und Signifikanz der eingesetzten Mittel darstellt. Von entscheidender Bedeutung für Erfolg oder Misserfolg dieses Instrumentariums sind vielmehr die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen für das Management der eigenen Ressourcen und Gebermittel im Budget des Empfängerlandes, Effektivität und Effizienz der damit finanzierten öffentlichen Leistungserstellung, die verfügbaren technischen und personellen Kapazitäten und nicht zuletzt die Strategien und Politiken der Partner selbst.⁷ Dementsprechend rücken zunehmend Fragen der Leistungsfähigkeit öffentlicher Finanzsysteme und des Budgetmanagements (BM) in den Empfängerlän-

dern in den Mittelpunkt der Diskussion.⁸ Denn die Gestaltung und Qualität der öffentlichen Haushaltsführung bestimmen sowohl die Risiken, welche die Geber mit dem Einsatz von Budgethilfe und ähnlichen Instrumenten eingehen, als auch den Erfolg der Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer, Armut zu bekämpfen, für nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum zu sorgen und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern.⁹

Aufgrund dieser Erkenntnis bemühen sich zahlreiche Geber darum, im Zuge von Länderanalysen und einem intensiven Dialog mit den Partnern zu einer realistischen Einschätzung der jeweiligen Risiken programmorientierter EZ zu kommen und Instrumente für das effiziente Management dieser Risiken zu entwickeln. Insbesondere die multilateralen Geber IWF und Weltbank haben in den letzten Jahren die Bedeutung des öffentlichen BM für das Erreichen strategischer Entwicklungsziele anerkannt und sich bemüht, ihre Kapazitäten in diesem Feld zu erweitern.

1.2 Zielsetzung der Analyse

Vor dem Hintergrund der internationalen entwicklungspolitischen Diskussion will die vorliegende Arbeit einen Beitrag zur Debatte um eine stärkere Programmorientierung und die Beteiligung an PGF-Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit leisten, indem (a) die Bedeutung des öffentlichen BM für diese Formen der Zusammenarbeit verdeutlicht wird, (b) typische Probleme der öffentlichen Haushaltsführung in Entwicklungsländern und ihre Implikationen für die programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit diskutiert werden, (c) das existierende Instrumentarium zur Analyse des öffentlichen BM

4 Vgl. OECD / DAC (2001), S. 2ff., OECD / DAC (2003), S.10 f., World Bank (2003i), S. 184 und bspw. RESAL (2001), S. 33 ff.

5 Zum Begriff der Fungibilität in diesem Zusammenhang siehe Klingebiel (2003), S. 11. Für eine technische Darstellung vgl. auch Devarajan / Swaroop (1998), S. 2 ff.

6 Für einen ausführlicheren Überblick über den Diskussionsstand zur Programmorientierung in der EZ siehe Klingebiel (2003).

7 Vgl. DFID (2001), S. 4 und World Bank (2003i).

8 Vgl. OECD / DAC (2002), S. 1 und Allen / Schiavo-Campo / Garrity (2004), S. vii.

9 Dieser relativ neue Standpunkt in der entwicklungspolitischen Diskussion ist das Ergebnis eines längeren Prozesses, der von einer Konzentration auf den gebergestützten Strukturwandel in den Entwicklungsländern zu einer Umorientierung auf Institutionen und in jüngerer Zeit verstärkt auf Politiken in den Partnerländern geführt hat (*politics matter*).

und die aktuelle Diskussion um seine Weiterentwicklung vorgestellt und bewertet wird und (d) Ansatzpunkte aufgezeigt werden, wie die deutsche Entwicklungszusammenarbeit dieses Instrumentarium für sich nutzen und sich an seiner Weiterentwicklung beteiligen kann.

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut. Der verbleibende Teil von Kapitel 1 legt zunächst knapp die Bedeutung des öffentlichen BM für die programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit dar. In Kapitel 2 werden Aufgaben und Funktionen des öffentlichen BM näher erläutert, einige Grundsätze guten BM mit typischen Problemen der öffentlichen Haushaltsführung in Entwicklungsländern kontrastiert und Implikationen für die programmorientierte EZ aufgezeigt. Kapitel 3 dient der Vorstellung der wichtigsten mit dem öffentlichen BM und seiner Analyse befassten Akteure, Foren und Netzwerke sowie der Darstellung und Bewertung des Instrumentariums zur Analyse des öffentlichen BM und aktueller Ansätze zu seiner Weiterentwicklung. Kapitel 4 gibt einen Überblick über den Stand der Diskussion um die Beteiligung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit an PGF-Vorhaben und über bisherige Aktivitäten der deutschen EZ im Bereich des öffentlichen BM. In Kapitel 5 werden einige generelle Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit abgeleitet.

Adressaten dieser Studie sind in erster Linie die unmittelbar in die Diskussion um eine verstärkte Programmorientierung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit involvierten Akteure in BMZ, GTZ und KfW sowie die breitere Fachöffentlichkeit.

1.3 Bedeutung des öffentlichen Budgetmanagements für die programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit

“A key factor in moving from project-based planning and implementation to programmatic approaches with common financing mechanisms is

the strength of the recipient country’s budget processes and fiduciary systems.”¹⁰

Die Qualität des öffentlichen BM spielt für die programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit und für Entschuldungsmaßnahmen im Rahmen der HIPC-Initiative eine Doppelrolle.

Zum einen stellt der Einsatz aller Arten von Budgethilfe gewisse Mindestanforderungen an die öffentliche Haushaltsführung in den Empfängerländern, damit die mit dieser Hilfe angestrebten Ziele erreicht werden können. Das betrifft vor allem die Fähigkeit der Empfänger, sowohl die von den Gebern bereitgestellten Mittel gemäß den vereinbarten strategischen Prioritäten einzusetzen und effizient zu verwalten, als auch den eigenen Kontrollorganen und den Gebern gegenüber Rechenschaft über die ordnungsgemäße Verwendung dieser Mittel abzulegen. Diese Fähigkeiten der Partner sind mitentscheidend für die treuhänderischen Risiken (*fiduciary risks*),¹¹ die aufgrund der Fungibilität der bereitgestellten Mittel für die Geber mit dem Einsatz dieses Instrumentariums verbunden sind. Dementsprechend beziehen sich die üblicherweise mit Budgethilfen verknüpften Konditionalitäten zu einem Großteil auf die legalen und institutionellen Rahmenbedingungen der öffentlichen Haushaltsführung und Rechenschaftslegung.

Ein Mindestmaß an **Transparenz, Effektivität und Effizienz des öffentlichen Budgetmanagements ist also Voraussetzung für den erfolgreichen Einsatz von Budgethilfe** und budgethilf ähnlichen Instrumenten im Rahmen der programmorientierten EZ.

Zum anderen zielen programmorientierte Ansätze, insbesondere sämtliche Formen von PGF, gerade darauf ab, die vorhandenen Kapazitäten in den

10 World Bank (2003c), S. 25.

11 Unter diesem Begriff werden die Risiken, dass „Fördermittel nicht (oder nicht effizient) für die intendierten Zwecke eingesetzt werden“, verstanden (vgl. GTZ / KfW 2003, S. 21). Für eine Diskussion des Begriffs in Abgrenzung zum *development risk* siehe bspw. Allen / Schiavo-Campo / Garrity (2004), S. 10 ff.

Partnerländern zu entlasten und den Aufbau effizienter Verwaltungsstrukturen zu fördern. Durch eine bessere Koordinierung der Geberaktivitäten, die Harmonisierung von Praktiken und Anforderungen der einzelnen Geber bspw. an das Berichtswesen sowie durch angemessene Konditionalitäten sollen die Partner in die Lage versetzt werden, auch die eigenen Ressourcen kohärent managen und so die Effektivität eigener Anstrengungen zur Umsetzung ihrer Entwicklungs- und Armutsminderungsstrategien (PRS) steigern zu können.¹²

Die Steigerung von **Transparenz, Effektivität und Effizienz des öffentlichen Budgetmanagements muss also gleichzeitig auch Ziel der programmorientierten EZ sein.**

Aufgrund dieser besonderen Rolle des öffentlichen BM in den Partnerländern ist seine systematische Analyse und Bewertung zu einem wichtigen Faktor in der programmorientierten EZ geworden. So hängt die Entscheidung über Form und Umfang der Unterstützung vieler Geber sowie die Formulierung der an diese Unterstützung geknüpften Konditionalitäten entscheidend von den diagnostizierten Stärken und Schwächen der öffentlichen Haushaltsführung der Empfänger ab. Viele Partnerregierungen, vor allem aber auch die meisten bilateralen Geber, darunter Deutschland, haben allerdings noch erheblichen Nachholbedarf, sowohl was die ausreichende Berücksichtigung der öffentlichen Haushaltsführung und ihrer Analyse im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit als auch den gezielten Aufbau von Expertise in diesem Bereich angeht.¹³

2 Öffentliches Budgetmanagement in Entwicklungsländern

In diesem Kapitel soll die im vorangegangenen Abschnitt dargelegte Rolle des öffentlichen BM in der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit näher erläutert und typische Probleme der öffentlichen Haushaltsführung in Entwicklungsländern in diesem Zusammenhang aufgezeigt werden.

Dazu wird zunächst eine Betrachtung der politisch-administrativen Funktionen des öffentlichen Haushalts und der Aufgaben des BM als Steuerungs- und Kontrollfunktion für die Gestaltung des gesamten Budgetprozesses angestellt. Anhand eines idealtypischen Modells des Budgetkreislaufs werden sieben Elemente des BM identifiziert, die in der Diskussion um programmorientierte EZ für Geber und Partnerregierungen von zentraler Bedeutung sind. Für diese sieben Elemente werden einige für den Einsatz von Budgethilfe und budgethilfeähnlichen Instrumenten wichtige *Good Practices* im BM vorgestellt. Im Anschluss werden typische Probleme der öffentlichen Haushaltsführung in Entwicklungsländern dargestellt und ihre Implikationen für den Einsatz von Budgethilfe als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit aufgezeigt.

Die in diesem Kapitel diskutierten sieben Hauptkomponenten des öffentlichen BM dienen anschließend in Kapitel 3 zur Einordnung und Bewertung des Instrumentariums für die Analyse des öffentlichen BM.

2.1 Der Budgetprozess

Die finanzwissenschaftliche Theorie kennt drei grundlegende Funktionen der öffentlichen Haushaltspolitik: die *Allokation* knapper Ressourcen einer Volkswirtschaft auf unterschiedliche ökonomische Aktivitäten, die *Distribution* von Einkommen und Vermögen zwischen den Mitgliedern der Gesellschaft, sowie die *Stabilisierung* der

12 Vgl. Norton / Elson (2002), S. 2 und World Bank (2003c), S. 25.

13 Vgl. BMZ (2003a), S. 19.

wirtschaftlichen Entwicklung.¹⁴ Damit spielt der öffentliche Haushalt auch in der entwicklungspolitischen Diskussion eine zentrale Rolle, denn als Instrument zur Umsetzung politisch-strategischer Zielsetzungen in diesen drei Zielräumen dient er der effizienten Allokation der eigenen Ressourcen und Gebermittel, der effektiven Minderung der Armut sowie der Förderung nachhaltigen wirtschaftlichen Wachstums in den Empfängerländern.¹⁵

Der öffentliche Haushalt ist der grundlegende Mechanismus zur Transformation politischer Kräfteverhältnisse und Prioritätensetzung einer Gesellschaft in konkrete Sektorpolitiken und Programme. Darüber hinaus erfüllt der Haushalt durch die Zuteilung knapper Ressourcen auf die einzelnen Sektoren und Funktionen der Volkswirtschaft eine Reihe nachgeordneter Planungs-, Steuerungs- und Kontrollfunktionen, die im entwicklungspolitischen Kontext allgemein und besonders im Rahmen der Diskussion um PGF von Bedeutung sind. Im Einzelnen sind dies die

- politische Programmfunktion,
- finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion,
- volkswirtschaftliche Lenkungsfunktion,
- politische Kontrollfunktion,
- administrative Kontrollfunktion.¹⁶

Aufgrund dieser zentralen Stellung des öffentlichen Haushalts im politischen Prozess treten an kaum einer anderen Stelle institutionelle Schwächen, mangelnde *Accountability* (vgl. Kasten 2) und anderweitige *Governance*-Probleme in der öffentlichen Verwaltung deutlicher zutage als auf den einzelnen Stufen des Budgetprozesses. Dieser wird im Allgemeinen als zyklischer Ablauf sich wiederholender Schritte aus Planung, Durchführung und Kontrolle aufgefasst, die sich in eine

upstream-Phase aus strategischer Planung, Aufstellung und Verabschiedung (im Folgenden Erstellung) des Haushaltes und eine *downstream*-Phase aus Ausführung, begleitender und abschließender Kontrolle des Haushaltes unterteilen lassen. Abbildung 1 zeigt eine idealtypische Darstellung dieses Kreislaufs in fünf Schritten.¹⁷

Die Qualität der öffentlichen Haushaltsführung und damit die Frage, wie gut der öffentliche Haushalt die oben genannten Funktionen erfüllen kann, hängt von der Gestaltung jedes einzelnen dieser fünf Schritte im Budgetprozess ab. Für die aktive Gestaltung des Budgetprozesses sowie seiner rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen wird in dieser Arbeit der Begriff „öffentliches Budgetmanagement“ verwendet. Dieser geht über den im deutschen Sprachgebrauch (insbesondere im privatwirtschaftlichen Bereich) gebräuchlichen Begriff des Budgetmanagements im Sinne eines kurz- und mittelfristigen Finanzmanagements hinaus. Vor dem Hintergrund der zentralen Rolle des Haushalts als politisch-administrativem Steuerungs- und Kontrollinstrument müssen neben dem bloßen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben auch Fragen der strategischen Ausrichtung des Budgets an politischen Prioritäten, der Gestaltung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen sowie Fragen nach Effizienz und Effektivität der öffentlichen Haushaltsführung berücksichtigt werden.¹⁸ Im Folgenden sollen die Aufga-

14 Vgl. Musgrave (1959).

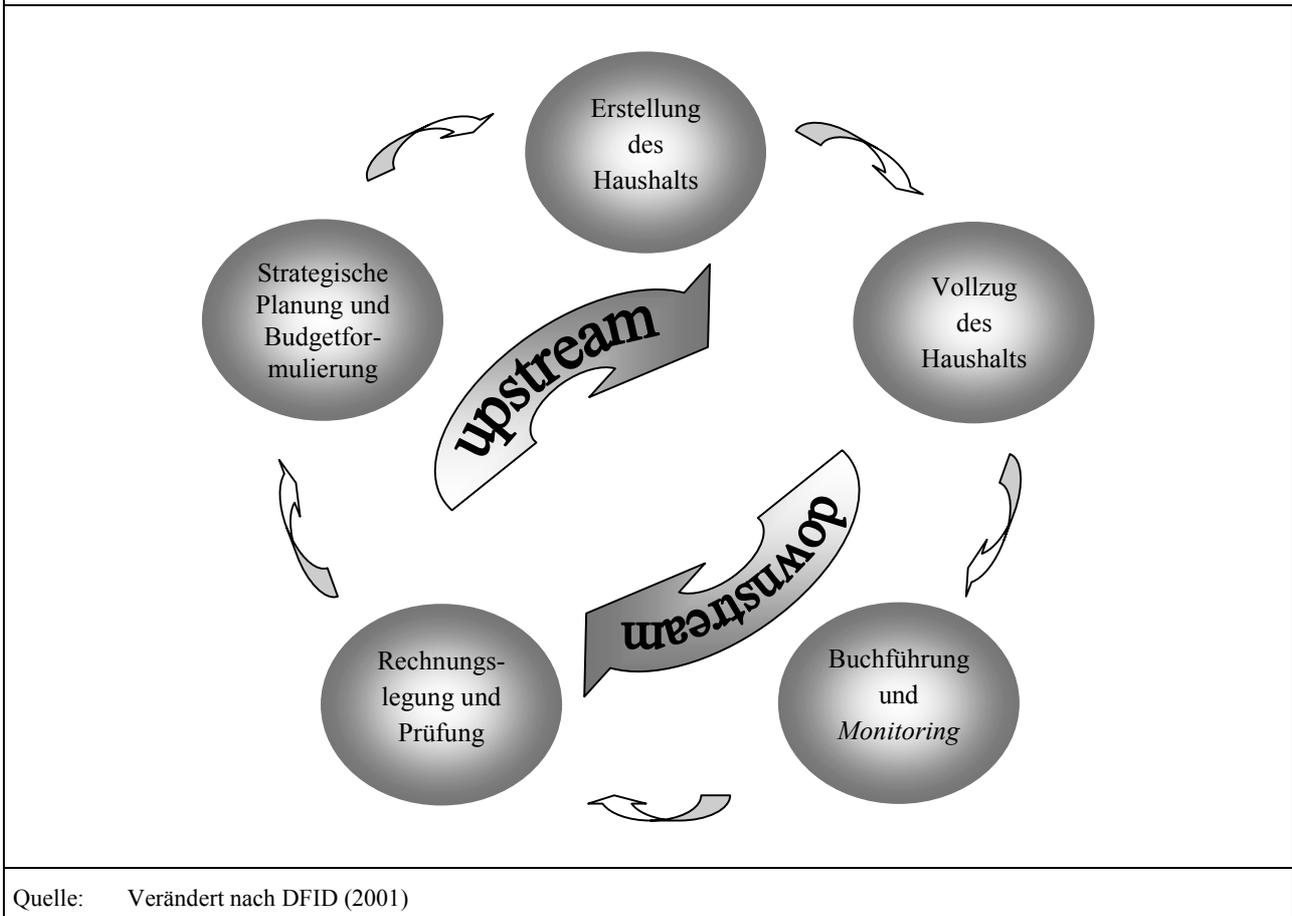
15 Diese drei Funktionen lassen sich in unmittelbare Beziehung zu den drei in der Rom-Deklaration genannten Zielen „stabiles wirtschaftliches Wachstum“, „Armutskämpfung“ und „nachhaltige Entwicklung“ setzen.

16 Unister (2003).

17 Die Anzahl der Einzelschritte variiert je nach Darstellungsweise. Das *International Budget Project* (2001) bspw. unterteilt den Zyklus in die vier Phasen *Budget Formulation, Enactment, Execution* sowie *Auditing and Assessment*. Foster und Fozzard (2000) identifizieren 11, DFID (2001) hingegen kommt auf sechs Einzelschritte. Für die hier gewählte komprimierte Darstellung wird vor allem auf die beiden letztgenannten Quellen zurückgegriffen.

18 In der internationalen Diskussion werden in diesem Zusammenhang üblicherweise die Begriffe *Public Expenditure Management* (PEM) und *Public Financial Management* (PFM), bzw. auch kombiniert als *Public Expenditure and Financial Management* (PEFM) verwendet. Obwohl das Konzept des PFM insofern prinzipiell weiter gefasst zu verstehen ist als das des PEM, als dass auch Fragen der öffentlichen Einnahmen und Verschuldung Berücksichtigung finden (vgl. PEFA 2003a, S. 32), wird in der einschlägigen Literatur eine klare

Abbildung 1: Der Haushaltskreislauf



ben des öffentlichen BM und seine Bedeutung für die programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit im Einzelnen dargestellt werden.

2.2 Aufgabe des öffentlichen Budgetmanagements

Das öffentliche BM zeichnet sich dadurch aus, dass es versucht, drei Zielsetzungen auf unter-

Unterscheidung der Begriffe kaum vorgenommen (vgl. Allen / Schiavo-Campo / Garrity 2004, S. 2). Vielmehr werden die unterschiedlichen Begriffe meist in ungenauer Abgrenzung, teils auch synonym verwendet, im Sinne eines Managements des gesamten Budgetzyklus und seines rechtlich-institutionellen Rahmens. In dieser Arbeit wird daher auf eine genaue Abgrenzung ebenfalls verzichtet und der Begriff „Budgetmanagement“ als Sammelbegriff für die in der internationalen Diskussion gebräuchlichen Begriffen PEM, PFM und PEFM verwendet.

schiedlichen Ebenen der Haushaltsführung miteinander in Einklang zu bringen. Auf **makroökonomischer Ebene** muss die fiskalische Disziplin des Gesamthaushalts gewährleistet werden, auf **strategischer Ebene** muss durch den Haushalt die Ressourcenallokation entsprechend der politisch gesetzten Prioritäten erfolgen und auf der **operationalen Ebene** müssen Effizienz und Effektivität des Haushaltsvollzugs sichergestellt werden. Theorie und Praxiserfahrung stimmen dahingehend überein, dass diese drei Ziele langfristig in einem komplementären Verhältnis zueinander stehen, kurzfristig aber durchaus Zielkonflikte auftreten können, die kohärent gemanagt werden müssen.¹⁹

In einer etwas vereinfachenden Darstellungsweise lassen sich die drei Zielebenen zu den verschiede-

19 Vgl. Schiavo-Campo / Tommasi (1999), Kapitel 1, S. 3 f. und World Bank (2001d).

nen Organisationsebenen, auf denen sich der Budgetprozess abspielt, in Bezug setzen: Die zentralstaatlicher Ebene, auf welcher der Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben für den Gesamthaushalt hergestellt werden muss, die interministerielle Ebene, auf der die Allokation von Haushaltsmitteln gemäß der politisch-strategischen Prioritätensetzung ausgehandelt wird, sowie die den Ministerien nachgeordneten Ebenen, auf denen für eine effiziente Mittelverwendung gesorgt werden muss.²⁰

Für das Verhältnis der drei Zielebenen untereinander sind daher insbesondere auch die Aufbau- und die Ablauforganisation des gesamten Budgetprozesses und die sich aus ihr ergebenden Anreizstrukturen mitentscheidend. Neben der Leistungsfähigkeit jeder einzelnen Stufe bzw. Ebene des Budgetprozesses ist das effiziente Zusammenspiel des Gesamtsystems für die Zielerreichung auf allen drei Ebenen entscheidend.

Gegenstand des BM ist daher neben der formalen Ausgestaltung der einzelnen Elemente des Budgetkreislaufs und der jeweils eingesetzten technischen und personellen Kapazitäten auch die Architektur des rechtlichen und organisatorischen Rahmens des gesamten Prozesses sowie die Sicherstellung des effizienten Informationsfluss zwischen den einzelnen Elementen des Budgetprozesses.²¹

Unter Berücksichtigung dieser Funktionen ergeben sich für den idealtypischen Haushaltszyklus aus Abbildung 1 sieben Grundelemente des öffentlichen BM:²²

1. Gestaltung des institutionellen und rechtlichen Rahmens der Haushaltsführung,
2. Strategische Planung und Budgetformulierung,
3. Erstellung des Haushaltsplans,

4. Haushaltsvollzug,
5. Buchführung und *Monitoring*,
6. Rechnungslegung und Prüfung,
7. Informationsmanagement, Bereitstellung technischer und personeller Kapazitäten.

Die Bedeutung dieser sieben Elemente für die programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit und einige auf den Grundsätzen guter Haushaltsführung (vgl. Kasten 1) beruhende *Good Practices* für das BM sollen im Folgenden kurz erläutert werden.²³

Kasten 1: Grundsätze guter Haushaltsführung	
<ul style="list-style-type: none"> • Vollständigkeit • Disziplin • Legitimität • Flexibilität • Vorhersagbarkeit • Anfechtbarkeit • Klarheit und Wahrheit • Rechenschaftspflicht (<i>Accountability</i>) 	
Quelle: World Bank (1998)	

(1) Gestaltung des institutionellen und rechtlichen Rahmens der Haushaltsführung

Der rechtliche Rahmen des BM umfasst sowohl verfassungsrechtliche Bestimmungen, bspw. über die zulässige Höhe des Gesamtdefizits als auch haushaltsrechtliche Bestimmungen, zum Beispiel über den zeitlichen Ablauf der einzelnen Schritte im Budgetzyklus sowie rechtliche Vorgaben für die Verwaltung öffentlicher Ausgaben.

20 Vgl. Schiavo-Campo / Tommasi (1999), Kapitel 1, S. 5.

21 Vgl. Schick (1998), S. 1 ff.

22 Vgl. u.a. World Bank (1998) und World Bank (2003a).

23 Eine Zusammenstellung internationaler Standards und Kodizes für das öffentliche Budgetmanagement findet sich in Anhang 1.

Der institutionelle Rahmen des öffentlichen BM bestimmt Aufbau- und Ablauforganisation der öffentlichen Haushaltsführung, bspw. die Regierungsstruktur, die Fiskalbeziehungen zwischen den Regierungsebenen oder die Beziehungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor betreffend. Neben den formalen Regeln der Haushaltsführung spielen für die effiziente Umsetzung von Projekten und Programmen aber auch die in dieser Organisationsstruktur begründeten Anreizsysteme eine Rolle, denn sie bestimmen die für die Qualität des öffentlichen BM ebenso bedeutsamen informellen Regeln und Praktiken des BM.

Da Mittel aus allgemeiner Budgethilfe direkt in den zentralen Haushalt, Sektorbudgethilfen in den jeweiligen Sektor-Haushalt des Partners eingestellt werden, sind all diese Regelungen auch im Rahmen der programmorientierten EZ von zentraler Bedeutung.

Good Practice:

Effizienz und Kontrolle: Um eine effiziente Haushaltsführung entsprechend den politisch gesetzten Strategien und Prioritäten gewährleisten zu können, müssen formale wie auch informelle Rege-

lungen eine Balance herstellen zwischen der effektiven Kontrolle der Haushaltsführung und der unter Effizienzgesichtspunkten erforderlichen Flexibilität der involvierten Akteure. Das gilt für alle Ebenen des Budgetprozesses. Angefangen bei verfassungsrechtlichen Vorgaben über Obergrenzen für das Haushaltsdefizit, die einerseits die Regierung disziplinieren müssen, andererseits ihren Handlungsspielraum in der Umsetzung ihrer Politikziele nicht über Gebühr einschränken dürfen, bis hin zur untersten Ebene der öffentlichen Leistungsbereitstellung, auf der bspw. transparente Regelungen für die Umwidmung von Haushaltsmitteln erforderlich sind, um Anreize für sparsame Mittelbewirtschaftung zu setzen.

Accountability: Entscheidend für die Anreize, den öffentlichen Haushalt entsprechend den gesellschaftlichen Prioritäten aufzustellen und auszuführen, sind Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht jedes einzelnen mit der Haushaltsführung betrauten Akteurs. Dieses Konzept wird in der internationalen Diskussion unter dem Begriff der „*Accountability*“ gefasst (siehe Kasten 2).

Wichtige Gesichtspunkte in diesem Zusammenhang sind:

Kasten 2: *Accountability*

Accountability ist wohl der in der Diskussion um das öffentliche Budgetmanagement in Entwicklungsländern am häufigsten verwendete und zugleich vielschichtigste Begriff (Allein die offizielle IWF-Terminologie verwendet für den Begriff im Deutschen vier Übersetzungen: Überprüfbarkeit, Nachvollziehbarkeit, Verantwortlichkeit, Rechenschaftspflicht).^a

Accountability umfasst im Wesentlichen zwei Bestandteile, Verantwortlichkeit (*Answerability*) und Konsequenzen. Im Zusammenhang mit der öffentlichen Haushaltsführung wird unter Verantwortlichkeit die Verpflichtung aller involvierten Akteure, regelmäßig Rechenschaft über den Verbleib von Haushaltsmitteln und die damit erzielten Wirkungen abzulegen, verstanden. Jede Missachtung dieser Verantwortlichkeit muss unmittelbar an Konsequenzen geknüpft sein (nicht notwendigerweise negative und nicht notwendigerweise für den die Regeln missachtenden Akteur), wenn formale Regelungen greifen sollen.

Der Weltentwicklungsbericht 2004 unterscheidet zudem horizontale (zwischen Regierungsstellen) und vertikale (zwischen Bürgern und Staat) *Accountability*-Beziehungen. Diese, von anderen Autoren als interne und externe *Accountability* bezeichneten Beziehungen, sind für das Budgetmanagement gleichermaßen von Bedeutung. Im Rahmen der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit kommt zur Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament und der Zivilgesellschaft noch die *Accountability* gegenüber den Gebern hinzu.

a Vgl. IMF (2000)

Quelle: Schiavo-Campo / Tommasi (1999) und World Bank (2003i)

- Regeln sorgen für *Checks and Balances* auf allen Ebenen,
- die für die Ausführung von Regierungsprogrammen verantwortlichen Akteure sind an der Programmbildung und -gestaltung aktiv beteiligt,
- Ausgaben und die Eingehung von Verpflichtungen dürfen nur auf Grundlage von Haushaltsermächtigungen erfolgen,
- der Haushalt wird wie vom Parlament verabschiedet ausgeführt. Abweichungen finden nur auf der Grundlage von formal festgelegten Regeln statt,
- es existieren Regeln für die jeweils rechtzeitige Vorlage des Haushaltsentwurfs, die Rechnungslegung und die Veröffentlichung von Informationen, die für einen transparenten Haushaltsprozess erforderlich sind.

(2) Strategische Planung und Budgetformulierung

Der gedanklich dem eigentlichen Budgetprozess vorangestellte Schritt besteht in der strategischen Planung und Prioritätensetzung durch eine Gesellschaft bzw. ihre Regierung. Diese strategischen Prioritäten müssen in Sektorpolitiken und -programme überführt werden, die dann über den öffentlichen Haushalt umgesetzt werden können.

Die Partnerländer bei der Formulierung und Umsetzung dieser Strategien und Programme zu unterstützen ist Ziel des Politikdialogs im Rahmen von Entschuldungsmaßnahmen und programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit. Der PRSP-Prozess nimmt eine zentrale Stellung in der geberunterstützten Strategienformulierung und Programmbildung in vielen Entwicklungsländern ein. Dabei besteht die Aufgabe der Geber darin, die Partner im Zuge der Budgetformulierung darin zu unterstützen, das Ziel der Armutsreduktion in einem transparenten und partizipativen Prozess in realistische Sektorstrategien und effektive Programme zu übersetzen.

Good Practice:

Haushaltsausgleich: Die einzelnen Sektorbudgets müssen auf dem verfügbaren Gesamtbudget beruhen, welches wiederum den tatsächlich im entsprechenden Haushaltsjahr zur Verfügung stehenden Finanzmitteln entspricht.

Vorausschau und realistische Planung: Um den Haushaltsausgleich sicherzustellen muss der Haushalt auf realistischen Schätzungen der zur Verfügung stehenden Finanzmittel und der zu tätigen Ausgaben basieren, um kurzfristige Kürzungen und Korrekturen zu vermeiden, welche die Planungssicherheit der Ressorts unterminieren. Der Jahreshaushalt sollte daher in die mittelfristige Finanzplanung eingebettet sein, die erforderlich ist, um

- bei den jährlichen Haushaltsentscheidungen die voraussichtliche mittelfristige Finanzentwicklung berücksichtigen zu können,
- bei neuen Maßnahmen, Reformvorhaben, Gesetzen usw. frühzeitig deren volle finanzielle Dimension erkennen zu können,
- den finanzpolitischen Handlungsspielraum künftiger Jahre rechtzeitig einschätzen zu können und
- längerfristige finanzpolitische Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen und ihnen frühzeitig entgegenwirken zu können.²⁴

Eine solche Planung ist ebenfalls nötig, um auch mittelfristig den Finanzbedarf und die geplanten Ausgaben an politisch-strategischen Prioritäten ausrichten, die Allokation der mittelfristig verfügbaren Mittel gemäß diesen Prioritäten sowohl zwischen als auch innerhalb der Sektoren sicherstellen und durch größere Planungssicherheit in den Ressorts Effizienz und Effektivität der öffentlichen Mittelbewirtschaftung erhöhen zu können.²⁵ Diese Funktion ist insbesondere zur Übersetzung von langfristigen sektorübergreifenden Strategien, wie bspw. einer PRS von entscheidenden

24 BMF (2001), S. 22.

25 World Bank (2003a), S. 48.

der Bedeutung. Ein wichtiges Instrument in Zusammenhang mit der mittelfristigen Ausgabenplanung ist das in Kasten 3 dargestellte *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF).

Projekte zur Erreichung der strategischen Ziele in der Vergangenheit vorangestellt sein. Die Ergebnisse dieser Bewertung sollten auf systematische Weise in den Prozess der Haushaltsplanung einfließen.

Kasten 3: <i>Medium Term Expenditure Framework (MTEF)</i>
<p>MTEFs dienen dazu, den Prozess der Haushaltsplanung transparent und an strategischen Zielsetzungen orientiert zu gestalten. Das MTEF-Konzept ruht auf drei Säulen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einer Schätzung der mittelfristig zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel (<i>top-down</i>) • Einer mittelfristigen Schätzung der Kosten der Sektorprogramme • Dem politisch-administrativen Entscheidungsprozess, der verfügbare und benötigte Ressourcen in Übereinstimmung bringt. <p>Als Rahmen zur Abstimmung der strategischen Prioritätensetzung und dem mittelfristigen Finanzrahmen, innerhalb dessen die Sektorministerien über entsprechende Entscheidungsbefugnisse bei Ressourcenallokation und -verwendung verfügen sollten, umfasst ein MTEF sechs Schritte:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. <i>Development of Macroeconomic/Fiscal Framework</i> <ol style="list-style-type: none"> i. <i>Macroeconomic model that projects revenues and expenditure in the medium term(multi-year)</i> II. <i>Development of Sectoral Programs</i> <ol style="list-style-type: none"> i. <i>Agreement on sector objectives, outputs, and activities</i> ii. <i>Review and development of programs and sub-programs</i> iii. <i>Program cost estimation</i> III. <i>Development of Sectoral Expenditure Frameworks</i> <ol style="list-style-type: none"> i. <i>Analysis of inter- and intra-sectoral trade-offs</i> ii. <i>Consensus-building on strategic resource allocation</i> IV. <i>Definition of Sector Resource Allocations</i> <ol style="list-style-type: none"> i. <i>Setting medium term sector budget ceilings (cabinet approval)</i> V. <i>Preparation of Sectoral Budgets</i> <ol style="list-style-type: none"> i. <i>Medium term sectoral programs based on budget ceilings</i> VI. <i>Final Political Approval</i> <ol style="list-style-type: none"> i. <i>Presentation of budget estimates to cabinet and parliament for approval</i>
<p>Quelle: Le Houerou / Taliercio (2002)</p>

Politikevaluation: Regierungsprogramme haben häufig nicht oder nicht nur die intendierten Wirkungen. Für die Umsetzung strategischer Prioritäten in effektive Politiken ist daher eine effektive Erfolgskontrolle politischer Programme und Projekte notwendig, die dafür einer regelmäßigen ex-ante-, begleitenden und ex-post-Evaluationen unterworfen sein müssen, um gegebenenfalls frühzeitig Korrekturen vornehmen zu können. Daher sollte bereits im Rahmen der Programmkonzeption immer auch zeitgleich eine zugehörige Evaluationsstrategie entwickelt werden. Jeder neuen Programmkonzeption sollte zudem eine Bewertung des Beitrags ähnlicher Programme und

(3) Erstellung des Haushaltsplans

Die Umsetzung mittel- und langfristig angelegter Entwicklungs- und Armutsstrategien in konkrete Mittelzuweisungen für einzelne Aktivitäten bzw. Verwaltungseinheiten ist zentraler Bestandteil des öffentlichen BM. Für die Geber von Budgethilfe ist dieser Schritt im Haushaltszyklus daher von besonderer Bedeutung, denn mit der Erstellung des Haushaltsplans entscheidet sich zumindest auf dem Papier, ob die von ihnen bereitgestellten Mitteln tatsächlich für die intendierten Zwecke wie bspw. Armutsbekämpfung oder Förderung von Gesundheit und Bildung eingesetzt werden (sol-

len). Da zumindest bei der allgemeinen Budgethilfe auf ein „*Earmarking*“ der Gebermittel verzichtet wird, sollte das Interesse der Geber in erster Linie auch nicht auf die Höhe einzelner Haushaltsposten bspw. im Gesundheits- oder Bildungssektor gerichtet sein, sondern vielmehr darauf, ob der Gesamthaushalt den bspw. im PRSP niedergelegten strategischen Prioritätensetzungen und Politikentscheidungen entspricht.

Good Practice:

Aufstellung und Verabschiedung des Haushalts: Auf Basis ihrer strategischen Überlegungen und Prioritätensetzung und unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Ressourcen erstellt die Regierung, unterstützt durch die Verwaltung, den Haushaltsentwurf. Dazu stellt das Finanzministerium auf Basis der Steuerschätzung und Projektionen anderer Einnahmen (insbesondere Gebermittel und Neuverschuldung) den finanziellen Gesamtrahmen für das Budget fest und teilt diesen per Aufstellungsroundschreiben den Sektorministerien mit. Diese erstellen daraufhin ihre Voranschläge und übermitteln sie an das Finanzministerium. Nach der Verhandlung und Abstimmung der Voranschläge auf Ministeriebene führt der Finanzminister die abgestimmten Einzelvoranschläge zum Gesamthaushaltsplan zusammen, der dann vom Kabinett verabschiedet und dem Parlament vorgelegt wird.²⁶ Wird der Haushalt vom Parlament verabschiedet, geht er in den Vollzug, das heißt den Ressorts werden per Gesetz die im Haushaltsplan vorgesehenen Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen erteilt.²⁷

Gehalt des Haushalts: Um ein klares Bild der politischen Prioritätensetzung zu vermitteln, muss

der Haushalt dem Grundsatz der Vollständigkeit genügen, d.h. der Haushaltsplan sollte prinzipiell sämtliche öffentlichen Einnahmen und Ausgaben erfassen. Um den Grundsatz der Vollständigkeit zu wahren, sollten auch sämtliche Gebermittel (auch in Form von technischer Zusammenarbeit) in die mittelfristige Planung (vgl. Kasten 3) integriert und im Jahreshaushalt aufgeführt werden. Nur so lassen sich die Finanzdisziplin wahren und strategische Ressourcenallokationen im Blick behalten. Sonder- und Nebenhaushalte hingegen sind zu vermeiden. Neben dem Grundsatz der Vollständigkeit hat der Haushalt auch dem Grundsatz der Wahrheit und Klarheit zu genügen (vgl. Kasten 1).

Gliederung: Eine systematische Gliederung des Haushaltsplans ist für die transparente Umsetzung der politischen Zielsetzungen in einen effizient auszuführenden Haushalt unabdingbar. In der Praxis werden Haushaltspläne nach verschiedenen Systematiken erstellt, deren Vor- und Nachteile teils kontrovers diskutiert werden.²⁸ Aus diesen Systematiken ergeben sich jeweils unterschiedliche Gliederungsformen der Haushaltsposten. Diese ordnen die einzelnen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan nach unterschiedlichen Kriterien und erfüllen damit jeweils unterschiedliche Informationsfunktionen.²⁹ In Kasten 4 sind die gebräuchlichsten dieser Gliederungsformen aufgeführt.

Neben einer administrativen Gliederung, welche die Verantwortlichkeiten für die Ausführung des Haushalts festlegt und damit wichtige Voraussetzung für *Accountability* im Haushaltsvollzug ist, sollte auch eine Erfassung der Ausgaben in funktionaler Gliederung bzw. nach Programmen und Aktivitäten stattfinden, um eine Zuordnung der Haushaltsmittel gemäß der politischen Prioritätensetzung zu erlauben. Darüber hinaus kann in Entwicklungsländern eine gesonderte Kennzeichnung

26 Vgl. Schiavo-Campo / Tommasi (1999), Kapitel 1, S. 21.

27 Die dieser Arbeit zugrunde liegende idealtypische Darstellung des Budgetprozesses soll die Prinzipien der Budgetprozesses veranschaulichen. In der Realität ist die strenge zeitliche Abfolge der einzelnen Schritte in dieser Form nicht immer einzuhalten bzw. sinnvoll. So werden häufig die Voranschläge der Ressorts für den Haushaltsplan bereits aufgestellt, bevor die mittelfristige Prognose der Wirtschaftsentwicklung und die mittelfristige Steuerschätzung vorliegen (vgl. BMF (2001), S. 15).

28 Ein ausführliche Darstellung der unterschiedlichen Ansätze findet sich bei Schiavo-Campo / Tommasi (1999), Kapitel 3 oder auch bei Lee / Johnson (1989).

29 Vgl. Schiavo-Campo / Tommasi (1999), Kapitel 3 und IMF (2001b).

Kasten 4: Gliederungsformen des öffentlichen Haushalts

Eine **institutionelle oder administrative Gliederung** des Haushalts nach Verantwortungsbereichen in Ministerien, Abteilungen, Behörden etc. ist notwendig, um die Empfänger der Mittelzuweisungen und damit die Verantwortlichkeiten für die Ausführung des Haushalts im Haushaltsplan zu identifizieren.

Eine **funktionale Gliederung** nach Verwendungszweck bzw. Aufgabenbereichen (Funktionenplan) erlaubt eine begrenzte Wirkungskontrolle für einzelne Sektorpolitiken, indem sie es ermöglicht, ex-post einen Kosten-Nutzen Vergleich für sektorale Mittelzuweisungen anzustellen. In den meisten Entwicklungsländern wird eine Gliederung des Haushaltsplans gemäß der VN-Klassifikation der Ausgaben des Staates nach dem Verwendungszweck (COFOG) verwendet.^a

Eine **ökonomische Gliederung** nach Einnahme- und Ausgabearten (Gruppierungsplan) erfüllt vor allem statistische Zwecke zur wirtschaftlichen Analyse und Einhaltungskontrolle. Eine getrennte Darstellung laufender und investiver Ausgaben ist zudem notwendig, um einerseits bspw. die „Betriebskosten“ der Staatstätigkeit zu erfassen und um Informationen über (laufende) mittel- und langfristige Folgekosten von Investitionen zu liefern. Die Klassifikation der öffentlichen Ausgaben gemäß der *Government Finance Statistic* (GFS) des IWF stellt eine solche Gliederung dar.^a

Einer **Gliederung nach Programmen und Aktivitäten** kommt besonders dann große Bedeutung zu, wenn Mittelzuweisungen für ressortübergreifende Programme oder für zu Programmen gruppierte Aktivitäten erfolgen. Nur wenn die gesamten für solche Programme veranschlagten Mittel im Haushalt ausgewiesen werden, ist eine transparente politische Prioritätensetzung und Wirkungskontrolle möglich. Sind Programme auf einzelne Ressorts oder Sektoren beschränkt, lässt sich diese Gliederungsform auch unter die funktionale Gliederung subsumieren.

Die **Gliederung des Haushaltsplans nach Objekt** bzw. sogenannten *Line-Items* (bspw. Reisekosten, Druckkosten etc.) erlaubt eine detaillierte ex-ante Kontrolle der Mittelverwendung. Ohne adäquate Regeln für den Transfer von Zuweisungen zwischen einzelnen Posten führt eine solche Gliederung aber zwangsläufig zu einer sehr starren Planung. Diese Form der Gliederung ist der ökonomischen nicht unähnlich und unterscheidet sich von dieser letztlich nur im Detailliertheitsgrad.

a Siehe Anhang 2

Quelle: Schiavo / Campo (1999) u.a.m.

armutsrelevanter Ausgaben unabhängig von Ressort und Ausgabenart im Rahmen eines *Virtual Poverty Funds* sinnvoll sein, um die Armutsorientierung des Haushaltsplans kenntlich zu machen.³⁰ Ebenso ist eine ökonomische Gliederung sinnvoll, um zwischen laufenden und investiven Ausgaben

unterscheiden zu können. Dies ist notwendig, da Letztere wiederum laufende Ausgaben in späteren Haushaltsperioden nach sich ziehen können, die aus Gründen der Transparenz und Planbarkeit kenntlich gemacht werden sollten.

Über die in Kasten 4 dargestellten Grundtypen hinaus existieren zahlreiche spezielle Klassifikationen, die sich teils aus den Besonderheiten des Landes ergeben, z.B. bestimmte regionale Gliederungen.³¹ In stark geberabhängigen Entwicklungsländern kann zudem eine Gliederung nach der Herkunft der Mittel, bspw. nach eigenen und Gebermitteln sinnvoll bzw. erforderlich sein. Aus Gründen der Planungssicherheit ist es wichtig zu wissen, welche Haushaltsmittel regelmäßig zur Verfügung stehen und welche möglicherweise

30 Für die Bewertung, ob einzelne Haushaltsposten als armutsrelevant zu kennzeichnen sind, werden unterschiedliche Kriterien angesetzt. Im oft als *Best Practice* herangezogenen Beispiel des *Virtual Poverty Funds* Ugandas muss ein Programm vier Kriterien erfüllen, um als armutsrelevant aufgeführt zu werden: (i) es ist Bestandteil des *Poverty Eradication Action Plan* (das ugandische PRSP), (ii) es wirkt unmittelbar armutsreduzierend, (iii) es stellt Leistungen für das ärmste Zwanzigstel der Bevölkerung bereit und (iv) es verfügt über einen wohl ausgearbeiteten Plan zur Umsetzung, in dem Kosten, Ergebnisse (*Outputs*) und Wirkungen (*Outcomes*) klar definiert sind. (vgl. World Bank / IADB 2002, S. 53).

31 Vgl. Schiavo-Campo / Tommasi (1999), Kapitel 3, S. 29.

von externen Faktoren wie bspw. Geberentscheidungen oder Wechselkursentwicklungen abhängen. Auch für die Geber kann eine solche Klassifikation sinnvoll sein, um die zweckgerechte Verwendung der von ihnen bereitgestellten Mittel verfolgen zu können (*Tracking*).

Üblicherweise gliedert sich der öffentliche Haushalt nicht strikt nach einer der beschriebenen Gliederungsformen, sondern kombiniert die diversen Systematiken je nach Bedarf und Verwaltungsebene. Einige Formen sind jedoch nicht miteinander kompatibel. Das gilt insbesondere für die administrative Gliederung und die Gliederung nach Programmen und Aktivitäten, sofern diese mehr als eine Verwaltungseinheit betreffen.³² Zur nachrichtlichen Erfassung bestimmter Sachverhalte können aber auch an sich inkompatible Gliederungsformen dennoch parallel verwendet werden. Neben- und Sonderhaushalte sollten der gleichen Gliederung folgen wie der Hauptplan, um Vergleichbarkeit und Transparenz zu gewährleisten.

(4) Haushaltsvollzug

Gestaltung und Qualität des Haushaltsvollzugs entscheiden über den Wirkungsgrad der eingesetzten Ressourcen, also auch über die Effektivität von PGF. Angesichts der hohen Fungibilität dieser Mittel liegt die Einhaltung des Haushaltsplans auch im besonderen Interesse der Geber. Daneben muss das öffentliche BM aber auch Effektivität und Effizienz der Mittelbewirtschaftung gewährleisten.

Der Vollzug des Haushalts umfasst sämtliche Schritte zur Ausführung des Haushaltsplans durch die öffentliche Verwaltung, insbesondere die Feststellung und Erhebung der Einnahmen und die Verausgabung der im Haushaltsplan bewilligten Mittel.³³ Er beinhaltet auch den vertikalen Finanzausgleich und die Durchleitung von Haushaltsmitteln durch die einzelnen Verwaltungsinstanzen zu den leistungserbringenden Einheiten. Wo immer

es sich bei diesen Einheiten um private Anbieter handelt, bildet auch die öffentliche Beschaffung und Auftragsvergabe einen Teil des Haushaltsvollzugs.

Good Practice:

Mittelverwendung: Oberstes Prinzip des Haushaltsvollzugs sollte die Legalität, Effizienz, Effektivität und Sparsamkeit der öffentlichen Mittelbewirtschaftung sein.³⁴ Generell sollte auf strikte Einhaltung des Haushalts geachtet werden. Ausgaben sollten nur auf Grundlage von Haushaltsermächtigungen unter Einhaltung der hierfür vorgeschriebenen Verwaltungsschritte (Mittelbindung, Feststellung, Zahlungsanordnung, Zahlung) stattfinden. Unter Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten ist ein Mindestmaß an Flexibilität jedoch unabdingbar, bspw. um auf Veränderungen der makroökonomischen Rahmenbedingungen oder im Laufe der Implementierung auftretende Probleme reagieren zu können. Abweichungen vom Haushaltsplan dürfen jedoch nur auf Grundlage transparenter Regeln und Gesetze stattfinden und nicht gegen die grundlegende Prioritätensetzung im Haushaltsplan und der mittelfristigen Ausgabenplanung verstoßen.

Cash Management: Die Haushaltsmittel müssen den ausführenden Organen rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden, um Verzögerungen bei der Umsetzung von Programmen und Projekten zu vermeiden. Der Mechanismus zur Freigabe der Mittelzuweisung an die einzelnen Regierungsstellen ist von Land zu Land unterschiedlich ausgestaltet. In der Regel wird ein Konto (mit evtl. mehreren Unterkonten) bei der Zentralbank geführt, aus dem die Mittel auf Konten der einzelnen Behörden angewiesen werden. Auch die als Budgethilfe zur Verfügung gestellten Gebermittel werden in der Regel über solche Konten bei der Zentralbank an das Finanzministerium bzw. die Sektorministerien geleitet.³⁵ Die Zentralbank spielt

32 Vgl. Schiavo-Campo / Tommasi (1999), Kapitel 3, S. 28.

33 Vgl. Langhammer (2003), S. 7.

34 INTOSAI (1998).

35 Im Fall der *Poverty Reduction and Growth Facility* des IWF ist die Zentralbank selbst Empfängerin der zur Verfügung gestellten Mittel.

somit in vielen Entwicklungsländern eine wichtige Rolle in Bezug auf die Fungibilität von Haushaltsmitteln und ihre Verteilung auf die einzelnen Sektoren. Ihre rechtliche Stellung und Ausstattung mit eigenen Ressourcen muss sie dazu in die Lage versetzen, ihren diesbezüglichen Aufgaben nachzukommen.

Öffentliche Auftragsvergabe: Wo die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen nicht durch die Regierungsorgane selbst sondern durch private Anbieter erfolgt, muss die öffentliche Auftragsvergabe nach transparenten Regeln in einem fairen Verfahren stattfinden, das auf dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beruht. Dies beinhaltet auch die öffentliche Ausschreibung größerer Aufträge. Die beteiligten Regierungsstellen sollten frei von politischer Einflussnahme sein und über eine adäquate Ausstattung mit eigenen finanziellen Mitteln und personellen Kapazitäten verfügen.³⁶

(5) Buchführung und *Monitoring*

Für den Erfolg programmorientierter EZ sind nicht nur entsprechende Regeln und der politische Wille der Partner, den Haushaltsplan entsprechend der vereinbarten Sektorstrategien auszuführen, entscheidend. Um die mittelbewirtschaftenden Stellen überhaupt in die Lage zu versetzen, den Haushaltsplan einhalten und effizient ausführen zu können, müssen auch Buchhaltungs- und *Monitoring*-Systeme entsprechend gestaltet werden.

Die Einhaltung des Haushaltsplans wird durch Verbuchung aller getätigten Ausgaben und erhobenen Einnahmen in den Büchern der ausführenden Organe dokumentiert und überwacht. Dabei können unterschiedliche Systeme der Buchführung zur Anwendung kommen. Diese unterscheiden sich vor allem danach, zu welchem Zeitpunkt die einzelnen Transaktionen verbucht werden. Das kann beispielsweise auf der Ausgabeseite zum Zeitpunkt der Eingehung einer vertraglichen Verpflichtung (periodengerechte Buchführung bzw. *Accrual Accounting*) oder aber auch erst zum

Zeitpunkt der tatsächlichen Auszahlung der Gelder (*Cash Accounting*) geschehen.

Good Practice:

Buchführung: Die verantwortlichen Akteure müssen sich jederzeit einen Überblick über den Stand der Umsetzung, den Verbleib der verausgabten Mittel und die zur weiteren Umsetzung zur Verfügung stehenden Ressourcen verschaffen können. Um die Einhaltung des Haushaltsplans zu belegen bzw. Abweichungen zu dokumentieren ist die Erfassung aller Transaktionen in den Büchern der ausführenden Regierungsstellen notwendig. Die Transaktionen werden nach Möglichkeit im Rahmen der periodengerechten Buchführung verbucht, sobald eine Verbindlichkeit eingegangen wird bzw. eine Forderung entsteht, um stets über ein vollständiges Bild der bereits verwendeten und der noch verfügbaren Haushaltsmittel zu verfügen. Ein reines *Cash Accounting*, bei dem nur Zahlungsvorgänge verbucht werden, reicht hierfür nicht aus. Wo aus Kapazitätsgründen kein *Accrual Accounting* möglich ist, sollten zumindest Zahlungsrückstände so gering wie möglich gehalten werden. Die Konten sollten baldmöglichst nach Ende der Budgetperiode abgeschlossen werden.

Interne Berichterstattung: Interne Haushaltsberichte müssen zeitnah erstellt werden. Die Klassifikation der verbuchten Transaktionen muss eine eindeutige Zuordnung zu den im Haushaltsplan veranschlagten Mittel erlauben, so dass der Umsetzungsstand und die Einhaltung des Haushaltsplans jederzeit kontrolliert werden können.

Kontrolle: Eine effektive Kontrolle des Haushaltsvollzugs, insbesondere ein Abgleich von Ausgaben und Auszahlungen, muss auf allen Stufen der Mittelverausgabung stattfinden. Darüber hinaus sollte eine regelmäßige Innenrevision der mittelbewirtschaftenden Stellen stattfinden. Eine besondere Rolle kommt dabei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu. Diese besteht typischerweise aus einer Zielerreichungskontrolle, einer Wirkungskontrolle sowie einer Wirtschaftlichkeits-

36 Vgl. World Bank (2003g), S. 13.

kontrolle.³⁷ Ihr Ziel ist die Verbesserung von Politikentscheidungen und den strategischen Ressourcenallokationen durch die Bereitstellung zuverlässiger Daten über die Wirkungen einzelner Politiken und Programmen.³⁸

(6) Rechnungslegung und Prüfung

Zum Ende des Haushaltsjahres hat das staatliche Rechnungswesen anhand der Bücher den Nachweis über die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel zu erbringen.³⁹ Dazu stellt üblicherweise der Finanzminister auf Basis der in den einzelnen Regierungsstellen geführten Bücher die Jahresrechnung auf und legt diese zur Prüfung vor. Die Prüfung besteht aus einer Verwaltungskontrolle durch eine oberste Prüfungsbehörde (Rechnungshof) bzw. Prüfungsämter und einer politischen Prüfung durch das Parlament, das nach erfolgter Prüfung die Regierung entlastet.

Auch für die Geber von Budgethilfe ist dieses Element des BM von besonderer Bedeutung um den Erfolg ihrer Unterstützung abschließend beurteilen und über Form und Umfang zukünftiger Zusammenarbeit entscheiden zu können.

Good Practice:

Berichtswesen: Um den jeweiligen Kontrollinstanzen und den Gebern Auskunft über den Verbleib der Mittel und den Umsetzungsstand der vereinbarten Programme zum Jahresende geben zu können, ist ein geeignetes öffentliches Berichtswesen notwendig. Dieses muss die im Rahmen der Buchführung und der internen Berichterstattung gesammelten Daten in adäquater Form und auf ihre Richtigkeit überprüft zeitnah zur Verfügung stellen.

Unabhängigkeit: Alle mit der Prüfung der Bücher betrauten Akteure müssen unabhängig und geschützt vor externer Einflussnahme sein. Dazu gehört auch, dass die Prüfungsbehörden über ein eigenes, dem Zugriff durch die Exekutive weitgehend entzogenes, Budget verfügen.

Standards und Verfahren: Prüfer und Prüfung sollten sich an international anerkannten Standards, insbesondere dem *Code of Ethics for Auditors* und den *Auditing Standards* orientieren.⁴⁰ Die Ergebnisse der Prüfung müssen klar formuliert und glaubhaft belegt sein. Darüber hinaus sollten die Prüfer in ihrem Bericht kosteneffiziente Empfehlungen zur Beseitigung aufgedeckter Schwächen im Haushaltsvollzug und der Buchführung aussprechen.

Qualifikation der Prüfer: Die Prüfer müssen über die notwendige Qualifikation verfügen, um eine gewissenhafte und aussagekräftige Prüfung durchführen zu können. Diese Qualifikation sollte aufgrund fundierter Ausbildung erworben und anhand anerkannter Zertifikate belegt sein.

Politische Prüfung: Für eine effektive politische Kontrolle der Regierung durch die Legislative müssen die geprüften Bücher möglichst rasch nach Abschluss des Haushaltsjahre dem Parlament vorgelegt werden. Eine adäquate rechtliche Stellung und Fachkompetenz des Parlaments gehören ebenfalls zu den Voraussetzungen für eine effektive politische Kontrolle der Haushaltsführung durch die Regierung.

(7) Informationsmanagement und Bereitstellung technischer und personeller Kapazitäten

Neben der formalen Ausgestaltung der einzelnen Elemente des Budgetzyklus sind vor allem das Informationsmanagement sowie technische und personelle Kapazitäten auf allen Stufen des Budgetprozesses von entscheidender Bedeutung für die Qualität der Planung, Ausführung und Kon-

37 Vgl. BMF (2001), S. 61 ff.

38 Schiavo-Campo / Tommasi (1999), Kapitel 9, S. 28.

39 Vgl. BMF (2001), S. 59 ff.

40 Vgl. INTOSAI (2001) und Anhang 1.

trolle des öffentlichen Haushalts und damit für den Erfolg programmorientierter EZ.⁴¹ Gleichzeitig stellt dieser Bereich das Hauptinterventionsfeld der EZ auf dem Gebiet des öffentlichen BM dar. Relevante Aufgaben sind bspw. das *Capacity Building* von Parlamentariern, Verwaltungsangestellten und Prüfbehörden. Ebenso kann die internationale EZ die Partner beim Aufbau von Finanzinformationssystemen oder im Ausbildungssystem für Buchhalter und Wirtschaftsprüfer unterstützen oder sich an der Entwicklung von Standards und Leitfäden für einzelne Elemente des BM beteiligen.⁴²

Good Practice:

Informationsmanagement: Idealerweise wird ein Integriertes Finanzmanagementinformationssystem (IFMIS) eingesetzt. Für ein effektives Informationsmanagement ist die Zusammenführung verfügbarer Daten der einzelnen *upstream*- und *downstream*-Phasen und Funktionen des Budgetprozesses wie Buchführung, *Cash Management* und Rechnungsprüfung notwendig. Daher müssen die erforderlichen Daten auf allen Stufen des Budgetprozesses zeitnah erhoben und den relevanten Akteuren zur Verfügung gestellt werden. Struktur und Vernetzung der einzelnen Subsysteme müssen den einfachen Datenaustausch erlauben. Sie sollten die gleiche Datenbasis verwenden, um unnötige Doppelerhebungen und Inkonsistenzen zu vermeiden.⁴³

Technische und personelle Kapazitäten: Neben ausreichenden technischen und personellen Kapazitäten der Verwaltungskräfte, die auf allen Stufen des Budgetprozesses zum Einsatz kommen, ist es auch von zentraler Bedeutung, dass das nationale Ausbildungssystem für Buchhalter, Controller und Wirtschaftsprüfer in ausreichender Zahl Fachkräf-

te bereitstellt, die für die anspruchsvollen Aufgaben im Bereich der öffentlichen Haushaltsführung und -prüfung adäquat qualifiziert und zertifiziert sind.

2.3 Der öffentliche Haushalt in Entwicklungsländern

Die meisten Probleme, die in Zusammenhang mit dem öffentlichen BM in Entwicklungsländern bestehen, existieren in gleicher oder ähnlicher Form auch in Industrieländern. In der Regel sind sie in armen Ländern aber aufgrund beschränkter Kapazitäten der öffentlichen Verwaltung und Kontrollorgane, institutioneller Schwächen und anderer *Governance*-Probleme erheblich schwieriger in den Griff zu bekommen. Dementsprechend sind auch ihre Auswirkungen auf die Effektivität und Effizienz der öffentlichen Mittelverausgabung sehr viel gravierender.

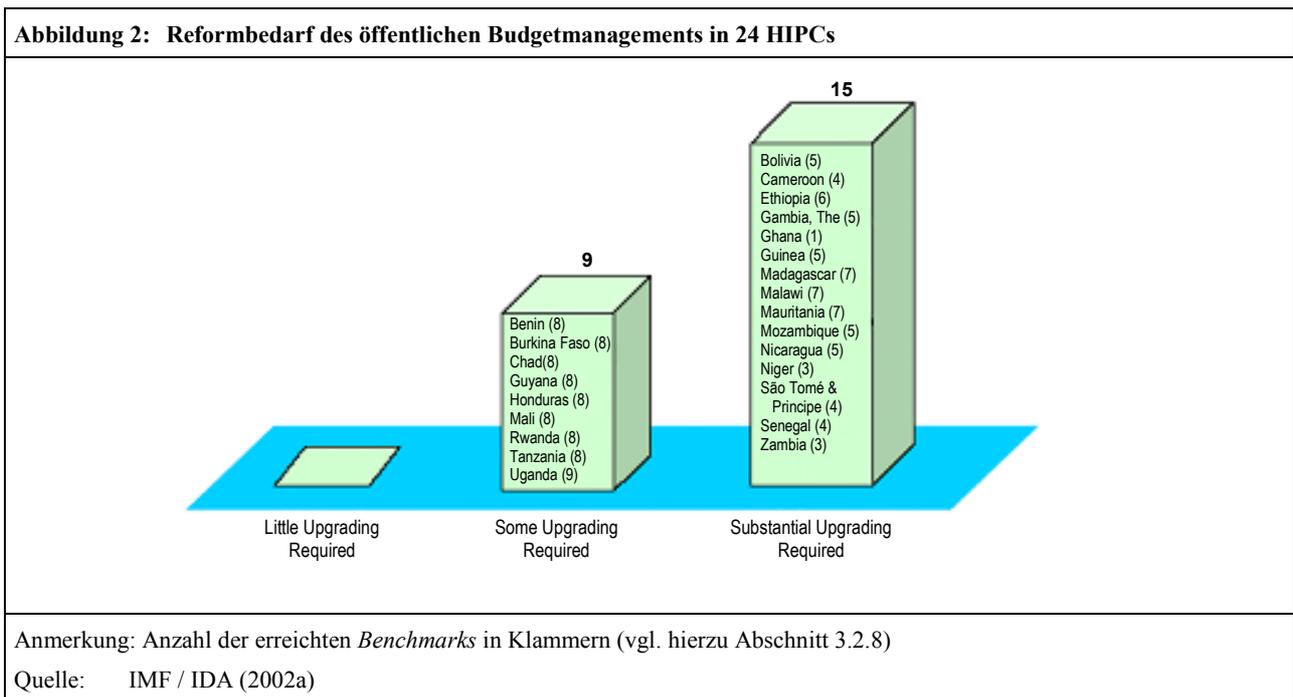
Besonders groß ist der Reformbedarf öffentlicher Haushaltssysteme in den HIPC, wie die in Abbildung 2 dargestellten Ergebnisse des gemeinsamen HIPC *Public Expenditure Tracking Assessment* von Weltbank und IWF aus dem Jahr 2002 zeigen (vgl. Abschnitt 3.2.8). Im Rahmen dieser Untersuchung wurde bewertet, inwiefern die BM-Systeme in HIPC ein *Tracking* armutswirksamer Mittel im Haushalt erlauben. Von 24 untersuchten HIPC, wurde für 15 Länder ein substanzieller Verbesserungsbedarf (*Substantial Upgrading*) des Budgetmanagementsystems, für die restlichen neun immerhin ein teilweiser Verbesserungsbedarf (*Some Upgrading*) festgestellt. Kein oder nur geringer Verbesserungsbedarf wurde keinem einzigen der untersuchten Länder attestiert. Bezüglich der für das *Tracking* armutswirksamer Haushaltsmittel besonders bedeutsamen Elemente des öffentlichen BM „Buchführung und *Monitoring*“ und „Rechnungslegung und Prüfung“ befindet das *Assessment*:

- 22 Länder können keine Daten in einer der GFS-Definition entsprechenden Gliederung (vgl. Kasten 4 und Anhang 2) vorlegen.

41 Vgl. NORAD (2001), S. 13.

42 Für einen detaillierten Überblick über mögliche Interventionsfelder der EZ im Bereich des öffentlichen Budgetmanagements siehe Tabelle 5.

43 Für eine ausführliche Diskussion von Fragen des Aufbaus und der Integration von Finanzinformationssystemen siehe World Bank (1998), Kapitel 4.



- 17 Länder können nicht innerhalb von zwei Monaten nach Jahresende ihre Konten schließen.
- 21 Länder sind nicht in der Lage, zeitnah funktional gegliederte Ausgabenberichte mit den wichtigsten Daten zu erstellen.
- 20 Länder konnten 12 Monate nach Jahresabschluss keine schlussgeprüften Konten vorlegen.
- 21 Länder haben inaktive oder ineffektive interne Kontrollsysteme.⁴⁴

Neben diesen spezifischen Problemen die Buchhaltung, die internen Kontrollen sowie die interne und externe Rechnungsprüfung betreffend, stellt in vielen HIPC auch die Umsetzung der Armutsminderungsstrategien (PRS) in die mittelfristige Ausgabenplanung (MTEF) und den jährlichen Haushalt ein erhebliches Problem dar. Teilweise liegen diese Schwierigkeiten in inkonsistenten PRS, oft aber auch in inadäquaten Haushaltssys-

temen begründet. Bspw. waren von 30 in der mittelfristigen Planung Ghanas genannten Projekten und Programmen nur drei deckungsgleich mit Einträgen im ghanaischen PRSP, 49 Prozent der für 2003 geschätzten Ausgaben entfielen auf Programme, die im PRSP nicht erwähnt sind.⁴⁵

Obwohl teils erhebliche Unterschiede zwischen Budgetmanagementsystemen in Entwicklungsländern bestehen,⁴⁶ die sich in erheblichem Maße auf die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors auswirken können, lassen sich neben den oben beschriebenen spezifischen Problemen der HIPC einige generelle Probleme des öffentlichen BM in Entwicklungsländern identifizieren, die im Folgenden zusammenfassend beschrieben werden. Typische Schwachstellen des öffentlichen BM beruhen auf beschränkten technischen und personellen Kapazitäten und mangelhaften Informationssystemen. Aber auch institutionelle Schwächen und *Governance*-Probleme, insbesondere der Mangel an *Accountability*, sind i.d.R. von großer Bedeutung. Viele der auftretenden Probleme können aber auch auf externe Faktoren, denen arme

44 Vgl. IMF / IDA (2002a), S. 13 f. und Langhammer (2003), S. 8. Für eine graphische Darstellung der Ergebnisse des HIPC *Public Expenditure Tracking Assessment* siehe Abbildung 3 in Abschnitt 3.2.8.

45 Langhammer (2003), S. 6.

46 Vgl. bspw. Lienert (2003).

Entwicklungsländer in besonderem Maße ausgesetzt sind sowie auf ihre hohe Abhängigkeit von den internationalen Gebern für die Finanzierung ihrer öffentlichen Ausgaben zurückgeführt werden. Mit der häufig praktizierten getrennten Haushaltsführung für Investitionen und laufende Ausgaben (*Dual Budgeting*) wird ein gesondertes Problem in Verbindung mit mangelhaften Informationsverarbeitungssystemen in Entwicklungsländern aufgegriffen.

Beschränkte Kapazitäten und mangelhafte Informationssysteme

Mangelhafte Systeme und ungenügende Kapazitäten zur Informationsgewinnung und -verarbeitung stellen eines der größten Probleme für das Management sowohl der *upstream*- als auch der *downstream*-Phase des Budgetprozesses in vielen Entwicklungsländern dar.

Aufgrund ungenügender Informationsgewinnungs- und -verarbeitungskapazitäten verfügen die Planungsressorts oft nicht über realitätsnahe Schätzungen der für ein Haushaltsjahr zur Verfügung stehenden Finanzmittel. In vielen Ländern beinhalten die Aufstellungsgrundschreiben an die Ministerien daher keine Obergrenze für die aufzustellenden Voranschläge.⁴⁷ Ohne die Vorgabe einer halbwegs realistischen Budgetrestriktion aber ist eine glaubwürdige Haushaltsplanung nicht zu leisten. Vielmehr erwachsen, da sie im Laufe des Haushaltsvollzugs mit Kürzungen der Haushaltsmittel zu rechnen haben, aus unrealistischen oder fehlenden Vorgaben in den Ressorts Anreize, überhöhte Voranschläge anzumelden. Das Planungsproblem der Ressorts wird zusätzlich dadurch verstärkt, dass ohne adäquate Informationssysteme auch für die Kosten von Programmen und Projekten in ihrem Verantwortungsbereich keine verlässlichen Schätzungen erstellt und in entsprechende Voranschläge überführt werden können.

Stehen zudem zum Ende einer Haushaltsperiode keine verlässlichen Daten über die Fortschritte

einzelner Programme und Projekte zur Verfügung, können diese Informationen auch nicht im Folgehaushalt berücksichtigt werden. Infolgedessen besteht der Prozess der Haushaltsplanung und -aufstellung in vielen Entwicklungsländern oft in der bloßen Fortschreibung des Vorjahreshaushalts (*Incremental Budgeting*), mit nur vereinzelt Akzentverschiebungen oder pauschalen Anpassungen an die Preisentwicklung. Unter Gesichtspunkten der Planungssicherheit in den Ressorts und beschränkter Planungskapazitäten ist ein solches Vorgehen zwar teilweise sinnvoll bzw. unvermeidlich, es kann aber schnell dazu führen, dass der Haushaltsplan in keinem Bezug mehr zur strategischen Prioritätensetzung der Politik und der daraus abgeleiteten mehrjährigen Ausgabenplanung (MTEF)⁴⁸ steht.

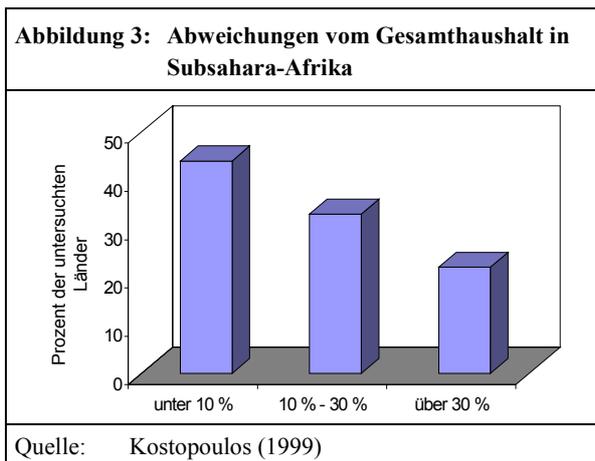
Fehlende Kapazitäten zur Informationsverarbeitung beeinträchtigen aber nicht nur Planung und Erstellung des Haushalts. Auch im Rahmen des Haushaltsvollzugs und des *Monitoring* stellen Kapazitätsrestriktionen eine erhebliche Einschränkung der Leistungsfähigkeit des BM dar. Das aufgrund beschränkter Informationsverarbeitungskapazitäten vielerorts praktizierte *Cash Accounting*, bei dem nur Ein- und Auszahlungen, nicht aber entstandene Ansprüche und eingegangene Verbindlichkeiten dokumentiert werden, kann zu keinem Zeitpunkt einen Überblick über den tatsächlichen Stand des laufenden Haushaltsvollzugs bieten. In der Folge ist die Einhaltung des Haushaltsplans nicht gewährleistet, denn die mangelnde Verfügbarkeit zeitnaher Informationen lässt weder eine begleitende Kontrolle des Haushaltsvollzugs in den mittelbewirtschaftenden Einheiten, noch eine zeitnahe unterjährige Berichterstattung an übergeordnete Ebenen oder die Geber zu. Die Konsequenz sind oft erhebliche und meist nicht planbare Abweichungen vom Haushaltsplan. So betrug bspw. die durchschnittliche Abweichung zwischen im Haushalt veranschlagten und den tatsächlich verausgabten Mitteln in den Jahren vor 1998 mehr als 50 Prozent in Tansania und über 30 Prozent in Uganda.⁴⁹

47 Potter / Diamond (1999), Abschnitt 3.

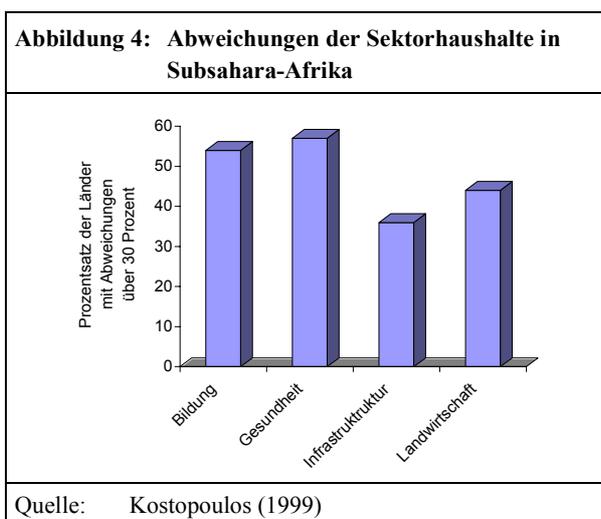
48 Siehe Kasten 3.

49 Vgl. Ramakrishnan (1998), S. 6.

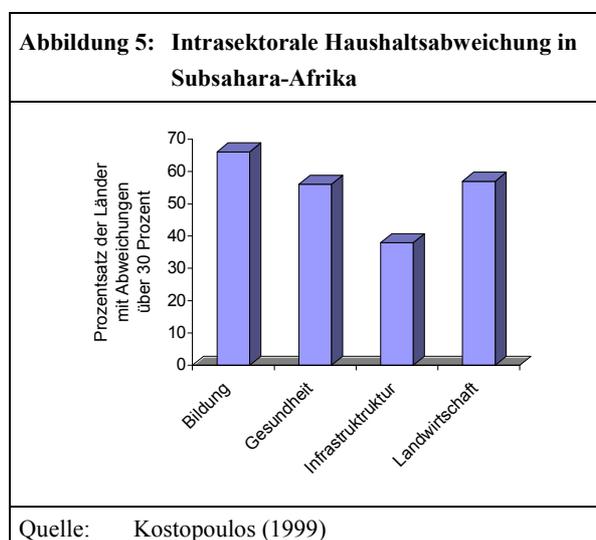
Abbildungen 3 bis 5 geben die Ergebnisse einer diesbezüglichen Auswertung der *Public Expenditure Reviews* (vgl. Abschnitt 3.2.2) für 20 Länder Subsahara-Afrikas wieder.⁵⁰ In 44 Prozent der untersuchten Länder kam es zu Abweichungen vom Gesamthaushalt von unter 10 Prozent, in 33 Prozent der Länder zu Abweichungen zwischen 10 und 30 Prozent und in 22 Prozent zu Abweichungen von über 30 Prozent (Abbildung 3).



In mehr als der Hälfte der untersuchten Länder weichen die Ausgaben in den Sektoren Bildung und Gesundheit um mehr als 30 Prozent vom Haushaltsplan ab, die Abweichungen in den Sektoren Infrastruktur und Landwirtschaft weichen jeweils in 36 und 44 Prozent der Länder um mehr als 30 Prozent ab (Abbildung 4).



Nicht nur bei den auf die einzelnen Sektoren entfallenden Mittelzuweisungen kommt zu erheblichen Abweichungen von den im Haushaltsplan veranschlagten Summen, auch innerhalb der einzelnen Sektoren stimmen die Ausgaben für einzelne Programme und Projekte nicht mit den Vorgaben des Haushaltsplans überein (Abbildung 5). In zwei Drittel der Länder beträgt die intrasektorale Abweichung im Gesundheitssektor mehr als 30 Prozent, in über der Hälfte im Bildungssektor und im Bereich Landwirtschaft. Ausgaben für Infrastruktur weichen immerhin noch in 36 Prozent der untersuchten Länder um mehr als 30 Prozent vom Plan ab.



Wie Tabelle 1 am Beispiel Boliviens in den 90er Jahren verdeutlicht, bestehen derartige Abweichungen vom Haushaltsplan nicht ausschließlich in der regelmäßigen Überschreitung geplanten Ausgaben. Gleichermäßen kann es angesichts der dargestellten Schwächen, insbesondere aufgrund unrealistischer Planungen, fehlender begleitender Kontrolle des Haushaltsvollzugs und mangelhaften *Cash-Management*s, auch zu erheblichen Unterschreitungen des Haushaltsplans kommen.

Die Geber versuchen diesen Problemen vor allem dadurch zu begegnen, dass sie die Partnerländer beim Aufbau integrierter Finanzinformationssystemen (IFMIS) unterstützen. Neben fehlenden technischen Kapazitäten sind es aber vor allem auch die mangelnden personellen Kapazitäten, durch welche die Qualität des öffentlichen BM in

50 Kostopoulos (1999).

Tabelle 1: Abweichung vom Haushaltsplan in Bolivien in den Jahren 1990–92 und 1994–96						
	1990	1991	1992	1994	1995	1996
Abweichung Zentralregierung insgesamt	-24,5 %	-10,5 %	1 %	3,9 %	-1,3 %	11,3 %
Durchschnittliche Abweichung (Be- trag) der Sektor- haushalte	22,1 %	25,8 %	49,4 %	14,8 %	14,8 %	27,6 %
Quelle: World Bank (2000a)						

vielen Entwicklungsländern beeinträchtigt wird. Wo immer Fachkräfte im Rechnungswesen, in der Buchhaltung und der Rechnungsprüfung nicht in ausreichender Zahl und Qualifikation zur Verfügung stehen, ist eine ordnungsgemäße Haushaltsführung nicht oder nur eingeschränkt möglich. Aber auch für die politische Kontrolle der Haushaltsführung sind ausreichende Kapazitäten in den Parlamenten und Rechnungshöfen erforderlich. In diesen Bereichen benötigen viele Entwicklungsländer die Unterstützung der Geber beim Aufbau personeller Kapazitäten oder auch bei der Entwicklung und Umsetzung von Qualitätsstandards. Gleiches gilt insbesondere auch für nachgeordnete Ebenen der öffentlichen Mittelbewirtschaftung.

Institutionelle Schwächen und mangelnde *Accountability*

Neben den nötigen technischen und personellen Kapazitäten fehlen in Entwicklungsländern oft adäquate Institutionen, die eine ordnungsgemäße Haushaltsführung erlauben würden. Das betrifft unter anderem die formale Organisation des Budgetzyklus und der beteiligten Institutionen. In vielen Entwicklungsländern fehlen beispielsweise unabhängige Prüfbehörden und Rechnungshöfe. Auch die haushaltsrechtlichen Vorschriften über den zeitlichen Ablauf des Budgetzyklus sind oft nicht geeignet, eine transparente Haushaltsführung und adäquate politische Kontrolle der Regierung durch das Parlament zu gewährleisten. Diese Vorschriften beinhalten bspw. die Zeit, die den Parlamenten zur Verfügung steht, um den Haushaltsplan der Regierung zu prüfen oder auch die Fristen, innerhalb derer die Regierung den Prü-

fungsbehörden und dem Parlament die Jahresrechnung vorlegen muss. Vielfach erlauben bereits diese formalen Regeln keine eingehende Kontrolle der Haushaltsführung der Regierung.

Besonders bedeutsam für die Qualität der öffentlichen Haushaltsführung sind aber vor allem auch informelle Regeln und Praktiken, die sich aus den Anreizmechanismen des institutionellen Aufbaus des BM ergeben. Fehlende adäquate Kontroll- und Sanktionsmechanismen und unzureichende Kompetenzen der Kontrollinstanzen führen üblicherweise zu Mittelfehlverwendungen durch illegitime Umwidmung oder Veruntreuung von Haushaltsmitteln. Korruption und die Befriedigung von Partikularinteressen in klientelistischen Strukturen gehören daher zu den Hauptproblemen der öffentlichen Haushaltsführung in Entwicklungsländern. Ursächlich für diese Probleme sind Schwächen in den *Accountability*-Arrangements auf allen Ebenen des Budgetprozesses. Der Mangel an gegenseitigen Kontrollen, Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit der Mittel bewirtschaftenden Instanzen bewirkt in vielen Fällen, dass die formalen Regeln für die einzelnen Prozesse der Haushaltsführung in der Praxis nicht eingehalten werden und der Haushalt nicht entsprechend dem Haushaltsplan umgesetzt wird. Das führt dazu, dass Obergrenzen für die Mittelverausgabung in den einzelnen Regierungsstellen nicht respektiert werden⁵¹ bzw. im Haushalt veranschlagte Mittel

51 So betrug die durchschnittliche Abweichung zwischen im Haushalt veranschlagten und den tatsächlich verausgabten Mitteln in den Jahren vor 1998 mehr als 50 Pro-

nicht an den vorgesehenen Stellen ankommen, sondern auf dem Weg durch die Verwaltungsstrukturen „versickern“ und für andere als die vorgesehenen Zwecke verwendet werden (vgl. Kasten 5).

Kasten 5: Bildungsausgaben in Uganda
<p>Eine Untersuchung von 250 Schulen und Verwaltungseinheiten in 18 Distrikten im Rahmen eines <i>Public Expenditure Tracking Surveys</i> in Uganda im Jahr 1996 ergab, dass zwischen 1991 und 1995 nur 13 Prozent der im Bildungshaushalt jährlich veranschlagten und von der Zentralregierung angewiesenen nicht-investiven Mittel für Primarbildung (außer Lohnkosten) tatsächlich bei den Grundschulen angekommen waren. 87 Prozent der Mittel wurden entweder zur persönlichen Bereicherung veruntreut oder von Verwaltungsbeamten auf Distriktebene für andere Zwecke als für Bildungsausgaben verwendet. Die relativ simple Gegenmaßnahme, durch Veröffentlichung der für jede Schule bestimmten Mittel in lokalen Zeitungen, im Radio und durch Anschläge an den Schulen, die <i>Accountability</i> der Distrikte gegenüber der Zentralregierung und den Eltern von Schulkindern zu stärken, erwies sich als außerordentlich effektiv: Stichproben ergaben, dass in den Jahren 1999 und 2000 der Anteil der Gelder, welche die Schulen erreichten, auf 80 bis 90 Prozent gestiegen war.</p>
<p>a Vgl. Abschnitt 3.2.12 Quellen: World Bank (2002a), Reinikka / Svensson (2002)</p>

Unzureichende Kontrollen in der *downstream*-Phase des Budgetprozesses führen zudem dazu, dass bereits bei der Budgetplanung und Aufstellung des Haushalts keine Anreize für eine realistische Haushaltsplanung durch die beteiligten Akteure bestehen. Vielfach können Regierungen aus der großzügigen, wenn auch unrealistischen Verteilung von Haushaltsposten auf die diversen Ressorts und Programme und späteren Einschnitten aufgrund „unvorhergesehener“ Entwicklungen oft mehr politisches Kapital schlagen, als wenn sie bereits in der Phase der Planung und Aufstellung des Haushalts den tatsächlich verfügbaren Finanzmitteln entsprechende realistische Allokationsentscheidungen treffen.

zent in Tansania und über 30 Prozent in Uganda (vgl. Ramakrishnan 1998, S. 6).

Geberabhängigkeit

Die meisten Entwicklungsländer, allen voran die HIPC's, sind mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass sie einen erheblichen Anteil ihrer öffentlichen Ausgaben aus Mitteln der bi- und multilateralen Geber bestreiten. In 22 der 24 HIPC's, in denen das oben beschriebene *Public Expenditure Tracking Assessment* durchgeführt wurde, betrug im Jahr 2001 das Verhältnis von EZ-Mitteln zum Brutto-Volkseinkommen zwischen 5,0 Prozent (Kamerun) und 28,1 Prozent (Mosambik). Entscheidender für das öffentliche BM ist allerdings der Anteil von Gebermitteln am Staatsaushalt. So betrug im gleichen Zeitraum das Verhältnis der erhaltenen ODA-Mittel zu den öffentlichen Ausgaben der Zentralregierung⁵² bspw. 34,2 Prozent in Bolivien, 41,6 Prozent im Senegal und 64,6 Prozent in Uganda.⁵³ Dementsprechend ist das Management der verschiedenen Geberbeiträge ein zentraler Bestandteil des öffentlichen BM in vielen Entwicklungsländern. Die besonderen Herausforderungen für das BM unterscheiden sich jedoch je nachdem, in welcher Form die Geber diese Beiträge leisten.

Die Verwaltung von Mitteln, die in Form von allgemeiner und nicht zweckgebundener Budgethilfe bereitgestellt werden, stellt prinzipiell kein größeres Problem für das BM im Empfängerland dar als die Verwaltung eigener Haushaltsmittel. Schwierigkeiten ergeben sich für das BM aber dennoch, beispielsweise wenn die Auszahlungzeitpunkte für Budgethilfemittel nicht mit dem Budgetzyklus des Empfängerlandes abgestimmt sind, da hierdurch die Haushaltsplanung und der ordnungsgemäße Vollzug des Haushalts erheblich erschwert werden. Ein anschauliches Beispiel für dieses Problem bietet ebenfalls Ghana, wo die Vorlage des Haushalts eine der Bedingungen für die Auszahlung von PRSC-Mitteln ist. Das bedeu-

52 Verlässliche Daten zum Anteil von ODA-Mitteln an den gesamten öffentlichen Ausgaben sind aufgrund der beschriebenen Schwächen im öffentlichen BM, insbesondere auf dem Gebiet des Informationsmanagements, i.d.R. nicht verfügbar.

53 World Development Indicators 2003.

tet, dass zum Zeitpunkt der Haushaltserstellung die Höhe der tatsächlich während des Haushaltsjahres zur Verfügung stehenden Mittel noch gar nicht bekannt ist. Als ähnlich problematisch erweist es sich, wenn zu Beginn der Haushaltsperiode in Aussicht gestellte Mittel im Laufe des Haushaltsjahres bspw. aufgrund nicht erfüllter Konditionalitäten gekürzt werden. So blieben in Bolivien die im Jahr 2002 ausgezahlten Mittel um 80 Prozent hinter dem erwarteten Niveau zurück.⁵⁴ Solche Situationen können leicht eintreten, wenn die Zuteilung von Budgethilfe an Konditionalitäten geknüpft ist, die nur in begrenztem Maße von der Zentralregierung beeinflusst werden können, wie beispielsweise die Verabschiedung bestimmter Gesetze im Parlament.

Ebenso stellen im Zuge der Projektfinanzierung bereitgestellte Gebermittel das BM in den Partnerländern vor eine ganze Reihe von Problemen. Die meisten Geber wenden unterschiedliche Standards für Buchführung, Prüfung und Berichtswesen in den von ihnen finanzierten Projekten an. Oft sind diese Standards ungenügend mit den Prozessen und Formaten anderer Geber und der Partner abgestimmt, was häufig den Aufbau von Parallelstrukturen zur Verwaltung und Kontrolle der Projekte durch die Partnerregierung erfordert. Dadurch werden große Teile der ohnehin knappen Kapazitäten für das öffentliche BM in den Empfängerländern gebunden.⁵⁵

Darüber hinaus erschweren unterschiedliche Anforderungen an Budgetplanung und Berichtswesen die Integration geberfinanzierter Projekte in die jeweiligen Sektorhaushalte des Partnerlandes. Das wiederum erschwert die Einhaltung des Grundsatzes der Vollständigkeit des Haushalts und behindert die Haushaltsführung entsprechend politisch gesetzter Prioritäten. Abgesehen von den technischen Schwierigkeiten bestehen zudem unter Umständen keine Anreize für die Sektorministerien, geberfinanzierte Projekte in ihren Haushalt aufzunehmen und die Höhe der in diesen Projekten verausgabten Mittel wahrheitsgemäß zu berichten,

denn sofern diese Mittel nicht in gleicher Höhe bereits im entsprechenden Sektorprogramm der Zentralregierung vorgesehen sind, riskiert das jeweilige Ministerium mit der vollständigen Dokumentation aller bereitgestellten Mittel die Kürzung eigener Haushaltsmittel.⁵⁶ Dieses Problem wird noch dadurch verstärkt, dass einzelne Geber es vorziehen, in direkte Verhandlungen mit den betreffenden Sektorministerien zu treten.⁵⁷

Externe Faktoren

Im Vergleich zu Industrienationen verfügen die meisten Entwicklungsländer aufgrund ihrer geringen ökonomischen Leistungsfähigkeit und infolge administrativer Schwächen über sehr viel geringere fiskalische Spielräume. Zudem unterliegen die öffentlichen Finanzen in erheblich stärkerem Maße dem Einfluss durch externe, von den am Budgetprozess beteiligten Akteuren nicht beeinflussbare Faktoren. Das gilt vor allem für solche Länder, die wegen ihrer schmalen Steuerbasis im formellen inländischen Sektor für die Generierung öffentlicher Einnahmen vornehmlich auf den internationalen Handel als Steuerquelle rekurren müssen. Die starke Abhängigkeit der Staatsfinanzen von Entwicklungen auf den Weltmärkten macht die öffentlichen Haushalte in diesen Ländern besonders anfällig für exogene Schocks aller Art und unterminiert die Planungssicherheit im gesamten Budgetprozess.⁵⁸

54 OECD / DAC (2003), S. 109.

55 Vgl. OECD / DAC (2003), S. 104.

56 Vgl. Foster / Fozzard (2000), S. 42.

57 Vgl. Foster (1999), S. 3. Mit Hinweis auf ähnliche Schwierigkeiten fordert bspw. das Finanzministerium in Uganda von den Gebern, sich aus der Projektfinanzierung zurückzuziehen und ihre Mittel stattdessen in Form von Budgethilfe zur Verfügung zu stellen. Einzelne Sektorministerien hingegen fordern die Geber explizit dazu auf, ihre Hilfe in Form von Projekten zur Verfügung zu stellen, um so die jeweiligen Ausgabenobergrenzen umgehen zu können (Republic of Uganda 2002, S. 23).

58 Vgl. Schick (1998), S. 32.

Dual Budgeting

Von besonderer Relevanz ist das Problem mangelnder Informationsverarbeitungskapazitäten auch in Zusammenhang mit der in Entwicklungsländern immer noch weit verbreiteten Praxis der doppelten Haushaltsführung (*Dual Budgeting*). In vielen Haushaltssystemen ist das Prinzip der Vollständigkeit und Einheitlichkeit des Haushaltsplans bereits durch die Tatsache verletzt, dass häufig ein separater Investitions- bzw. „Entwicklungshaushalt“ geführt wird. Dabei besteht das Problem nicht in der getrennten Darstellung laufender und investiver Ausgaben (wie in Abschnitt 2.2 erläutert, ist diese für Analyse- und Kontrollzwecke sogar notwendig), sondern in dem getrennten Prozess der Haushaltsplanung und -aufstellung in Kombination mit mangelhaften Informationsverarbeitungskapazitäten.⁵⁹ Oft obliegt bspw. die Planung der separaten Haushalte verschiedenen Ministerien (bspw. einem eigenständigen Planungsministerium und dem Finanzministerium) und basiert auf unterschiedlichen makroökonomischen Projektionen, Haushaltsklassifikationen und Buchhaltungssystemen, was eine Abstimmung des Gesamthaushalts erschwert.⁶⁰

Derartige Systeme führen zu erheblichen Ineffizienzen im Budgetprozess. So können bspw. die (laufenden) Folgekosten von Investitionen weder zuverlässig abgeschätzt noch bei der Investitionsentscheidung selbst adäquat berücksichtigt werden. Außerdem lassen sich die laufenden und investiven Ausgaben in den einzelnen Sektoren und Programmen nur ungenügend aufeinander abstimmen. Abgesehen davon wird die Trennung nach Investitionen und laufenden Haushaltsposten häufig durchbrochen und im separat geführten Entwicklungshaushalt neben den investiven auch die im Rahmen von (meist geberfinanzierten) Projekten anfallenden laufenden Ausgaben veranschlagt, was die Haushaltsplanung entsprechend

der politischen Prioritätensetzung und ihre Kontrolle zusätzlich erschwert.⁶¹

Die Übersichtlichkeit der gesamten öffentlichen Einnahmen und Ausgaben und ihrer sektoralen Verteilung, in der sich die politisch-strategischen Prioritätensetzungen widerspiegeln sollten, wird darüber hinaus durch die weite Verbreitung von außerbudgetären Fonds und Schatten-, Sonder- und Nebenhaushalten eingeschränkt. Gleiches gilt letztlich auch für meist nur ungenügend im Haushalt dokumentierte Eventualverbindlichkeiten (*Contingent Liabilities*) und Steuervergünstigungen (*Tax Expenditures*).

2.4 Implikationen für die programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit

Wie die vorangegangenen Ausführungen deutlich machen, weist das öffentliche BM in Entwicklungsländern eine Vielzahl von Schwächen auf, die den erfolgreichen Einsatz eigener und geberfinanzierter Ressourcen zur Umsetzung von Armutsreduktionsstrategien und MDGs beeinträchtigen können. Verbunden mit diesen Schwächen ergeben sich erhebliche Risiken, dass im Rahmen der programmorientierten EZ in Form von Budgethilfe und budgethilfeähnlichen Instrumenten bereitgestellte Mittel ineffizient oder für andere als für die von den Gebern intendierten Zwecke eingesetzt werden, sei es „absichtlich“ durch Korruption und Veruntreuung in Verbindung mit unzureichenden Kontrollmechanismen oder aufgrund struktureller Schwächen und fehlender technischer wie personeller Kapazitäten.

Um die Partner effektiv bei der Umsetzung ihrer Strategien zur Erreichung der MDGs zu unterstützen, ist daher von Geberseite zweierlei notwendig. Zum einen müssen die bestehenden Risiken für den Einsatz von Budgethilfe und budgethilfeähnlichen Instrumenten korrekt bewertet werden, zum anderen müssen diese Risiken anhand geeigneter Konditionalitäten und durch die Unterstützung der

59 Schiavo-Campo / Tommassi (1999), Kapitel 4, S. 11.

60 Vgl. Potter und Diamond (1999), Abschnitt 3.

61 Vgl. World Bank (1998), S. 56.

Partner bei der Reform ihres BM effektiv gemanagt werden. Beides erfordert eine systematische Analyse des öffentlichen BM-Systems. Für den Erfolg entsprechender Reformen sind aber neben den rein technischen Aspekten des öffentlichen BM auch *Ownership* und Reformwille der beteiligten Akteure ausschlaggebend.

3 Analyse des öffentlichen Budgetmanagements

„The move towards more aid in the form of budget support through national systems increases the need to assess, enhance and develop the recipient governments' own public financial management systems.“⁶²

Angesichts der Vielzahl der im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen Schwächen der öffentlichen Finanzsysteme in vielen Entwicklungsländern, insbesondere den HIPC, wird deutlich, dass eine umfassende Beurteilung der Leistungsfähigkeit der nationalen BM-Systeme weder für die Geber, noch für die Partnerregierungen eine einfache Aufgabe darstellt. Vor dem Hintergrund, dass die Gebergemeinschaft im Rahmen von PBAs eben diese Systeme nutzen, aber auch gezielt stärken will, kommt der systematischen Analyse des öffentlichen BM daher eine zentrale Bedeutung in der programmorientierten EZ zu. Dabei erfüllt die Analyse und Bewertung der öffentlichen Haushaltsführung mehrere Funktionen.

Zum einen ist eine systematische Analyse des öffentlichen BM als Entscheidungsgrundlage für eine finanzielle Zusammenarbeit und ihre spezielle Ausgestaltung besonders dann unerlässlich, wenn die bereitgestellten Mittel direkt in den zentralen oder einen Sektor-Haushalt des Kooperationspartners eingestellt und von diesem kontrolliert und verwaltet werden sollen. Dabei steht vor allem die Beurteilung der treuhänderischen Risi-

ken,⁶³ die für die Entscheidung der Geber über die jeweilige Kooperationsform von Bedeutung sind, im Vordergrund.

Auch zur nachträglichen Überprüfung, ob bereitgestellte Mittel im intendierten Sinne verwendet wurden (*Tracking*), können eingehende Analysen des öffentlichen BM und seiner Ergebnisse notwendig sein, insbesondere dann, wenn zweckgerechte Mittelverwendung eine Voraussetzung für die Fortführung der jeweiligen Form der Zusammenarbeit darstellt.

Darüber hinaus kann die systematische Suche nach Schwachstellen im System des öffentlichen BM der Identifizierung des konkreten Reformbedarfs in diesem Bereich dienen. Die Analyse des BM kann somit als eine Art „Projekt- bzw. Programmfindungsmechanismus“ für die Geberinstitutionen im Rahmen der programmorientierten EZ fungieren. Denn für die Formulierung Erfolg versprechender Reformstrategien und -programme, die nicht nur auf Symptome sondern auf die Ursachen unzulänglichen BM abzielen, ist ein fundiertes Verständnis der zugrundeliegenden Probleme und eine genaue Kenntnis der Schlüsselinstitutionen der öffentlichen Haushaltsführung erforderlich.⁶⁴ Auch eine aussagekräftige Evaluierung von Reformprogrammen im Bereich des öffentlichen BM ist letztlich nur auf Basis solcher Analysen möglich, denn inwiefern vereinbarte Reformschritte durch die Partnerregierung erfolgreich umgesetzt wurden, lässt sich oft nur durch die systematische Untersuchung der institutionellen Strukturen und der Qualität des öffentlichen BM vor, während und nach Abschluss der Maßnahme feststellen. In diesem Sinne stellt die Analyse des öffentlichen BM auch einen wichtigen Bestandteil des Politikdialogs zwischen Gebern und Partnerregierungen dar.⁶⁵

Im folgenden Abschnitt sollen zunächst die wichtigsten Foren und Netzwerke, die sich auf interna-

62 Reite (2002), S. 3.

63 So ist bspw. ein CFAA Voraussetzung für einen PRSC (PEFA 2003a, S. 61 f.).

64 Vgl. Europäische Kommission (2002), S. 38.

65 Vgl. Allen / Schiavo-Campo / Garrity (2004), S. 16.

tionaler Ebene mit der Analyse des öffentlichen BM, insbesondere mit der (Weiter-)Entwicklung von Instrumenten zur Analyse des öffentlichen BM beschäftigen, vorgestellt werden. Anschließend werden die wichtigsten dieser Instrumente beschrieben und anhand der in Kapitel 2 identifizierten Elemente des öffentlichen BM eingeordnet. Im Anschluss daran wird auf Erfahrungen beim Einsatz einzelner Instrumente eingegangen und der sich aus diesen Erfahrungen ableitende Integrations- und Koordinationsbedarf für das Analyseinstrumentarium aufgezeigt, bevor neuere Ansätze im Bereich der Analyse des öffentlichen BM diskutiert werden.

3.1 Akteure, Foren, Netzwerke

Angesichts der zentralen Bedeutung des BM und seiner Analyse im Rahmen neuerer Formen der Entwicklungszusammenarbeit, befassen sich neben den multilateralen Gebern – allen voran Weltbank und IWF – mittlerweile eine ganze Reihe bilaterale Geber sowie diverse internationale Foren und Netzwerke mit diesem Thema. Im Folgenden sind einige der wichtigsten Akteure und Netzwerke aufgeführt.

IWF und Weltbank: In der Weltbank stellt die Analyse des öffentlichen BM einen wichtigen Bestandteil des sogenannten *Economic and Sector Work* (ESW) dar. Für die Durchführung von Analysen sind insbesondere das *Financial Management* (FM) *Sector Board*, das *Poverty Reduction and Economic Management* (PREM)-Netzwerk und das *Procurement Sector Board* verantwortlich. Auch der IWF verfügt über eigene Analyseinstrumente. In den letzten Jahren führten Weltbank und IWF vermehrt gemeinsame Analysen durch.

Im Juli 2003 haben IWF und Weltbank eine gemeinsame Arbeitsgruppe gebildet, die Ansätze zur Steigerung von Relevanz und Effektivität beider Aktivitäten auf dem Gebiet des öffentlichen BM entwickeln soll. Unterstützt wird diese Arbeitsgruppe durch das PEFA-Sekretariat.

PEFA: Die wohl derzeit wichtigste Initiative im Bereich des öffentlichen BM und seiner Analyse stellt das gemeinsam von Weltbank, Europäischer Kommission und DFID ins Leben gerufene *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) *Program* dar. PEFA ist seit Dezember 2001 mit einem Sekretariat bei der Weltbank in Washington D.C. vertreten und zunächst auf drei Jahre befristet. Mittlerweile sind der IWF, SPA, Frankreich, Norwegen, und die Schweiz als Partner hinzugekommen.⁶⁶

Ziel von PEFA ist es, sowohl die Empfängerländer als auch die Geber in ihrer Fähigkeit zu stärken, das Budgetmanagementsystem eines Landes zu analysieren und geeignete Reform- und *Capacity-Building*-Strategien in diesem Bereich zu entwickeln.⁶⁷ Im Einzelnen bestehen die Aktivitäten des PEFA-Programms darin, in den Bereichen *Public Expenditure*, *Procurement* und *Financial Accountability*

- die Analyse- und Steuerungsinstrumente weiterzuentwickeln und zu harmonisieren;
- entwicklungspolitische und treuhänderische Aspekte in Einklang zu bringen, und so die Wirkung von Reformen des öffentlichen BM zu erhöhen;
- den Informationsaustausch und die Koordination der interessierten Geber sowie die Verknüpfung bestehender Netzwerke im Bereich Harmonisierung und Standardisierung im Bereich *Public Expenditure Management* zu fördern;
- länderbezogene Analysen der nationalen Budgetsysteme durchzuführen und den jeweiligen Gegebenheiten gerecht werdende Verbesserungsansätze zu entwickeln;

66 Obwohl die Finanzierungsstruktur von PEFA flexibel auf die Ergänzung durch neu hinzukommende Geber eingestellt ist, wurde jüngst die Beteiligung weiterer Geber, darunter Deutschland, abgelehnt (GTZ / KfW 2003, S. 2). Auch die Entsendung eines deutschen Beraters in das PEFA-Sekretariat wurde abgelehnt.

67 Vgl. PEFA (2003c).

- Vorschläge und Standards für realistische Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich des öffentlichen BM zu entwickeln, die den Gegebenheiten in *Poor Income Countries* gerecht werden.⁶⁸

Die im Rahmen der PEFA-Initiative erstellte „*Mapping-Studie*“⁶⁹ stellt den bislang umfassendsten Beitrag zur Bestandsaufnahme und Weiterentwicklung des Instrumentariums zur Analyse öffentlicher Budgetmanagementsysteme dar. Derzeit wird im Rahmen der PEFA-Initiative gemeinsam mit der Weltbank und anderen Gebern an der Entwicklung eines *Standardized Assessment* gearbeitet, das mittelfristig das existierende Analyseinstrumentarium in seiner derzeitigen Form ablösen soll (vgl. Abschnitt 3.6). Angesichts der Mitte 2005 auslaufenden Finanzierung und der zunehmenden Bedeutung, die den Fragen des öffentlichen BM in der Weltbank beigemessen werden, wird derzeit die formale Integration der PEFA-Initiative in die Weltbank diskutiert.

OECD-DAC: Die OECD befasst sich im Rahmen des Themenkomplexes *Public Governance and Management* mit Fragen des öffentlichen BM, insbesondere in den eigenen Mitgliedsstaaten. Im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ist insbesondere die Arbeit der *DAC Task Force on Donor Practices* von Bedeutung, die sich in drei Untergruppen mit für PBAs und das öffentliche BM wichtigen Fragen beschäftigen: i) Finanzmanagement und Rechnungslegung, ii) Berichterstattung und Monitoring und iii) Vorbereitung der Umsetzungsphase des Projektzyklus.⁷⁰ Diese Arbeit hat ihren Abschluss in der Fertigstellung von sechs *Good Practice Papers* gefunden, die unter anderem wichtige Anhaltspunkte für die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des öffentlichen BM und seiner Analyse

geben.⁷¹ Für die weiterführende Arbeit auf dem Gebiet der PBAs wurde im Mai 2003 die *DAC Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices* (WP-EFF) geschaffen, der neben den bilateralen Gebern, IWF, UNDP und Weltbank als neue Mitglieder die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB), die Asiatische Entwicklungsbank (AsDB), die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) sowie die Strategic Partnership for Africa (SPA) angehören. In diesem Rahmen wird sich insbesondere das sogenannte *Joint Venture on Public Financial Management* mit Fragen des öffentlichen BM und seiner Analyse befassen.⁷²

SPA: Die *Strategic Partnership for Africa* (SPA) steht unter der Leitung des Weltbank-Vizepräsidenten für Afrika und verfügt wie PEFA ebenfalls über ein Sekretariat bei der Weltbank. Die Mitgliederliste von SPA soll neben zahlreichen bi- und multilateralen Gebern künftig auch mehrere afrikanische Regierungen sowie das Sekretariat des *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) umfassen. SPA hat das Ziel, durch eine Steigerung von Quantität und Qualität der internationalen Hilfe zur Armutsreduktion in Afrika beizutragen. Insbesondere die Effektivität von EZ soll durch ein besseres *Alignment* von Budgethilfe und SWAPs mit nationalen Armutsreduktionsstrategien (PRS) erhöht werden.⁷³ In diesem Rahmen befasst sich SPA durch die Mitgliedschaft in der PEFA-Initiative und mit einem eigenen *Public Financial Management and Accountability Task-Team* auch explizit mit dem öffentlichen BM und dem zugehörigen Analyseinstrumentarium. 2001 führten die SPA-Geber in einem Pilotvorhaben gemeinsame *Country Financial Accountability Assessments* (vgl. Abschnitt 3.2.1) in Malawi und Burkina Faso durch, mit dem Ziel anhand der dabei gesammelten Erfah-

68 Vgl. LENPA (2002), S. 22, GTZ / KfW (2003), S. 1 f. und PEFA (2003c).

69 PEFA (2003a). Diese Studie bildet die Grundlage für den in Abschnitt 3.6 beschriebenen neuen *Assessment-Ansatz* nach Allen / Schiavo-Campo / Garrity (2004).

70 Klingebiel (2003), S. 5.

71 Vgl. OECD / DAC (2003).

72 Vgl. Klingebiel (2003), S. 5, OECD (2004) und OECD/DAC (2003b).

73 Vgl. SPA (2003).

rungen an der Weiterentwicklung und Verbesserung dieses Weltbank-Instruments mitzuwirken.⁷⁴

CAW: Zahlreiche bi- und multilaterale Geber haben sich unter Leitung der Weltbank im Forum *Country Analytic Work* (CAW) zusammengeschlossen mit dem Ziel, Koordination und Kooperation der Geber auf dem Gebiet der Länderanalyse zu verbessern. Neben Workshops zum Thema dient vor allem eine 2002 eingerichtete *Website*⁷⁵ der gemeinsamen Nutzung von Informationen und Dokumenten unter anderem aus dem Bereich der Analyse des öffentlichen BM in Entwicklungsländern.⁷⁶

CAPE: Das am *Overseas Development Institute* (ODI) in London angesiedelte *Centre for Aid and Public Expenditure* (CAPE) hat sich bislang vorrangig mit Forschungsaufgaben auf dem Gebiet neuerer EZ-Instrumente und der öffentlichen Haushaltsführung befasst. In Zukunft soll sich CAPE verstärkt der Entwicklung von Politikinstrumenten und Leitlinien auf diesem Gebiet widmen. Ziel ist es, den Einsatz innovativer Ansätze und verbesserter Praktiken des öffentlichen BM und der „*Aid Delivery*“ in Entwicklungsländern zu fördern.⁷⁷

IBP: Ebenfalls der Verbesserung des BM in Entwicklungsländern widmet sich das von Isaac Shapiro ins Leben gerufene *International Budget Project* (IBP) des *Center on Budget and Policy Priorities*. Das IBP mit Sitz in Washington D.C. soll vor allem durch die Beratung und Unterstützung von NROs und Wissenschaftlern bei ihren Bemühungen, Haushaltspolitiken zu analysieren und die Haushaltsprozesse und -institutionen in Entwicklungsländern zu stärken, geschehen.⁷⁸ Das IBP hat hierfür Leitlinien für die Arbeit von NROs im Bereich des öffentlichen Finanzwesens

herausgegeben.⁷⁹ Finanziert wird das *Center on Budget and Policy Priorities* unter anderem durch die Ford Foundation und das Open Society Institute.

LENPA: Das *Learning Network on Program-Based Approaches* (LENPA) stellt derzeit eines der wichtigsten Foren dar, das sich mit Fragen der programmorientierten EZ und in diesem Rahmen auch mit Fragen des öffentlichen BM befasst. Es kommt zu Arbeitstreffen für interessierte Geber zusammen und organisierte bereits zweimal einen breiten Erfahrungsaustausch im Rahmen des *Forum on Accountability and Risk Management under Program-Based Approaches* im Juni 2002 in Ottawa und des *Forum on Alignment Challenges in Program-Based Approaches* im November 2003 in Berlin. Zudem stellt LENPA durch eine entsprechende *Website*⁸⁰ eine wichtige Diskussionsplattform zur Verfügung.⁸¹

3.2 Analyseinstrumente

Von den genannten Akteuren sind es vor allem die multilateralen Geber und Finanzinstitutionen, die sich aktiv mit der Durchführung von Analysen des öffentlichen BM befassen. Um ihren Informationsbedarf in diesem Bereich zu decken haben sie ein umfangreiches Instrumentarium zur Analyse des öffentlichen BM (*Diagnostic Tools*) entwickelt, das bis heute ständig weiter entwickelt und angepasst wird.⁸² In jüngerer Zeit sind zudem verstärkte Bemühungen der internationalen Gebergemeinschaft zu verzeichnen, die existierenden Instrumente stärker zu koordinieren bzw. zu integrieren. Bisher konnte das bestehende Instrumentarium jedoch noch nicht zu einem in befriedigender Weise aufeinander abgestimmten System einzelner Module zusammengeführt werden.⁸³ Das führt dazu, dass im Rahmen von PGF ein „Sammelsuri-

74 Zu Erfahrungen aus diesen Pilotstudien siehe Abschnitt 3.5.

75 www.countryanalyticwork.net.

76 OECD / DAC (2003), S. 35.

77 Vgl. ODI / CAPE (2003).

78 Vgl. Center on Budget and Policy Priorities (2003).

79 The International Budget Project (2001).

80 <http://remote4.acdi-cida.gc.ca/pbas>.

81 Vgl. Klingebiel (2003), S. 5.

82 Vgl. OECD / DAC (2002), S. 42.

83 World Bank (2001f), S. 13; vgl. auch Abschnitt 3.6.

um“ verschiedenster Instrumente zur Bewertung nationaler BM-Systeme und treuhänderischer Risiken zum Einsatz kommt, das nur schwer zu überblicken ist. Im Folgenden sollen daher die wichtigsten dieser Instrumente dargestellt und bewertet werden, bevor im Anschluss auf die derzeitigen Integrations- und Koordinationsbemühungen eingegangen wird.

3.2.1 *Country Financial Accountability Assessment*

Das *Country Financial Accountability Assessment* (CFAA) gehört zu den wichtigsten Diagnoseinstrumenten der Weltbank.⁸⁴ Nachdem es Ende der 1990er Jahre das weniger detaillierte *Country Profile of Financial Accountability* (CPFA) ersetzt hat, gehört es seit 2000 formal zur Produktpalette des *Economic and Sector Work* (ESW)⁸⁵ der Weltbank und gilt sowohl der Europäischen Kommission als auch vielen bilateralen Gebern als das Kerninstrument zur Bewertung des öffentlichen BM in einem Partnerland.⁸⁶ Innerhalb der Weltbank liegt das CFAA im Verantwortungsbe- reich des *Financial Management* (FM) *Sector Boards*.

CFAAs sollen Stärken und Schwächen insbesondere des öffentlichen, teils aber auch des privaten Finanzmanagements identifizieren.⁸⁷ Dabei stehen zwei Zielsetzungen im Vordergrund. Zum einen soll das CFAA allen Beteiligten zu einer besseren Einschätzung der Leistungsfähigkeit der an der Verwaltung öffentlicher Finanzen beteiligten Institutionen verhelfen, um so Prioritätensetzung und Design von *Capacity-Building*-Maßnahmen zu optimieren. In erster Linie jedoch dienen CFAAs der Bewertung des treuhänderischen Risikos bei der Verwendung eigener öffentlicher Fi-

nanzmittel, besonders aber von Weltbank- und anderen Gebermitteln.⁸⁸

Genereller Untersuchungsgegenstand eines CFAA ist die *Accountability*-Architektur im öffentlichen BM. Ein vollständiges CFAA beschreibt daher Regeln und Praktiken die Budgetplanung, die Aufstellung, den Vollzug und das *Monitoring* des öffentlichen Haushalts, das interne Berichtswesen und die Rechnungslegung und -prüfung betreffend. Ebenso gehören Themenfelder wie die internen Kontrollmechanismen, das Informationsmanagement, die Prüfung, die Aufsichtsführung durch die Legislative sowie die öffentliche Verfügbarkeit von Informationen zu den Untersuchungsgegenständen. Damit soll ein CFAA den Adressaten ein möglichst umfassendes Bild von der Leistungsfähigkeit des öffentlichen BM-Systems vermitteln. Eine inhaltliche Bewertung des öffentlichen Haushalts, bspw. in Bezug auf seine Armutsorientierung, findet hingegen nicht statt.⁸⁹ Es werden aber durchaus auch über den unmittelbaren Budgetprozess hinausgehende Themen wie die Verbreitung von Korruption und Programme zu ihrer Bekämpfung oder die Qualität des Ausbildungssystems für Wirtschaftsprüfer und Buchhalter behandelt.

Prinzipiell werden im Rahmen eines CFAA also alle sieben Elemente des BM beleuchtet, der Schwerpunkt liegt aber eindeutig auf den *downstream*-Phasen des Budgetkreislaufs.⁹⁰ Wenig Berücksichtigung findet dagegen die Einnahmeseite des öffentlichen Budgets. Die CFAA-Leitlinien gehen zwar explizit auf die Bedeutung einer effizienten Verwaltung öffentlicher Einnahmen für das BM ein, letztendlich werden aber Themen wie Realismus und Vollständigkeit der Einnahmeschätzungen, die zeitnahe Erhebung von Steuern und anderen Einnahmen sowie die Exis-

84 Vgl. Langhammer (2003), S. 17.

85 Zur Entwicklung der Arbeit der Weltbank im Bereich der öffentlichen Haushalte siehe World Bank (2001f).

86 PEFA (2003a), S. 29.

87 Vgl. Boschmann (2003), S. 8, und PEFA (2003a), S. 63.

88 Vgl. World Bank (2003a), S. 1 ff. Unter anderem zählt das Vorliegen eines CFAA zu den Voraussetzungen für einen *Poverty Reduction Support Credit* (PRSC) der Weltbank (PEFA 2003a, S. 61 f.).

89 Vgl. World Bank (2001f), S. 7 und World Bank (2003a), S. 4 ff.

90 PEFA (2003a), S. 11.

tenz adäquater Kontrollmechanismen für die Verwaltung dieser Einnahmen hauptsächlich unter dem Gesichtspunkt untersucht, inwiefern sie die effektive Planung und Verwaltung der öffentlichen Ausgaben ermöglichen und erleichtern. Themenbereiche wie die Steuerpolitik und institutionelle Fragen der Steuerverwaltung sollen gemäß den entsprechenden Leitlinien explizit nicht im Rahmen eines CFAAs untersucht werden.⁹¹

Ebenfalls nur am Rande behandelt werden Themenkomplexe wie das Management öffentlicher Vermögen, das Schuldenmanagement und die Rolle von Eventualverbindlichkeiten bei der Budgetplanung.

Trotz dieser Einschränkungen stellt das CFAA gemeinsam mit dem in Abschnitt 3.2.2 beschriebenen PER die vollständigste Analyse des öffentlichen BM in Entwicklungsländern dar. Dabei müssen nicht alle für diese umfassende Beurteilung des öffentlichen BM erforderlichen Informationen im Rahmen eines CFAA jeweils neu erhoben werden.⁹² Da bei der Erstellung eines CFAA diverse Quellen hinzugezogen werden können, bestimmen sich die konkreten Untersuchungsgegenstände nicht zuletzt danach, welche anderen Analyseinstrumente bereits zum Einsatz kommen bzw. in der Vergangenheit zum Einsatz gekommen sind.⁹³ Auch die jeweiligen länderspezifischen Umstände und das vorgesehene Volumen sowie die Form des geplanten Weltbank-Engagements spielen für das Design der Analyse und die eingesetzten Ressourcen eine große Rolle.⁹⁴

In der Praxis variieren Umfang und Qualität von CFAAs daher erheblich. Bspw. beinhaltet nicht

jedes CFAA notwendigerweise einen Aktionsplan zur Umsetzung empfohlener Maßnahmen zur Beseitigung identifizierter Schwächen des PFM. Über Notwendigkeit und Detailliertheitsgrad eines solchen Plans wird vielmehr fallweise entschieden. Dabei wird vor allem berücksichtigt, ob die Partnerregierung eigene Reformanstrengungen erkennen lässt, die gegebenenfalls durch einen solchen Aktionsplan unterstützt werden können oder einen solchen Plan sogar überflüssig erscheinen lassen⁹⁵

Laut den Leitlinien zur Erstellung von CFAAs sollen nicht nur die formal-institutionellen und gesetzlichen Regeln zur Verwaltung öffentlicher Ressourcen beschrieben, sondern auch das tatsächlich praktizierte PFM („*what's happening on the ground*“) untersucht werden. Dies soll unter anderem durch direkte Gespräche des CFAA-Teams in Ministerien, Rechnungshöfen und zivilgesellschaftlichen Gruppen sowie durch das Heranziehen von Dokumenten wie des *Audit Reports* der Europäischen Kommission (siehe Abschnitt 3.2.5) geschehen.⁹⁶ Prinzipiell kommen bei der Erstellung eines CFAAs verschiedene Methoden zur Anwendung, vor allem Fragebögen, Interviews mit leitenden Regierungsbeamten und verschiedenen Geberorganisationen, die Analyse bestehender rechtlicher Regelungen und von Gesetzesvorhaben sowie die Sichtung anderweitig relevanter Dokumente und Berichte.⁹⁷

Im Mittelpunkt des Interesses eines CFAAs stehen Regierungsstellen und Finanzverwaltung auf nationalstaatlicher Ebene, insbesondere die obersten Prüfbehörden, das Finanzministerium und die Zentralbank.⁹⁸ Verwalten jedoch subnationale Einheiten erhebliche Mittel der Zentralregierung oder erhalten sie bspw. eigene Gebermittel, so können auch diese dezentralen Verwaltungseinheiten explizit im CFAA berücksichtigt werden.

91 Vgl. World Bank (2003a), S. 21.

92 World Bank (2003a), S. 4.

93 In den *CFAA Guidelines* werden als mögliche Informationsquellen für ein CFAA die CAS, ältere CFAAs bzw. CPFAs, PERs, *HIPC Tracking Assessment*, CPIA, IGRs, *Anticorruption Diagnostics and Surveys*, ROSC u.a. genannt (World Bank [2003a], Annex B); vgl. auch Abschnitt 3.6.

94 Vgl. World Bank (2001f), S. 7.

95 World Bank (2003a), S. 15.

96 World Bank (2003a), S. 12.

97 Vgl. bspw. Weltbank (2002b), S. v.

98 Reite (2002), S. 6.

In der Praxis werden nachgeordnete staatliche Ebenen allerdings nur unzureichend untersucht.⁹⁹

CFAAs sollen explizit unter Beteiligung anderer bi- und multilateraler Geber und gesteuert durch die Regierung des Partnerlandes erstellt werden.¹⁰⁰ Das gilt (ebenso wie für das übrige ESW-Instrumentarium) auch für die Qualitätssicherung, die unter anderem durch *Peer Reviews* gewährleistet werden soll. Zwei Pilot-CFAAs wurden bereits gemeinsam von Weltbank und anderen SPA-Gebern in Malawi und Burkina Faso durchgeführt.

Die Weltbank befürwortet in der Regel die Publikation der Ergebnisse des CFAAs. Die letzte Entscheidung über eine Veröffentlichung des CFAA-Berichts oder von Auszügen liegt jedoch bei der Partnerregierung,¹⁰¹ was zur Folge hat, dass nur relativ wenige CFAAs öffentlich zugänglich sind.

Die große Bedeutung dieses Instruments für das ESW der Weltbank zeigt sich schon in der hohen und wachsenden Zahl durchgeführter CFAAs. Zwischen 1996 und 2000 wurden ca. 20 CFAAs fertiggestellt. Allein im Fiskaljahr 2001 wurden weitere 21 abgeschlossen. Mittelfristig sollen CFAAs für alle aktiven Kreditnehmer der Weltbank, denen Mittel in nennenswerter Höhe zur Verfügung gestellt werden, vorliegen.¹⁰²

3.2.2 *Public Expenditure Review*

Ebenfalls zur ESW-Produktpalette gehören das *Public Expenditure Review* (PER), das älteste Diagnoseinstrument der Weltbank. Anders als CFAAs liegen PERs nicht in der Verantwortung des *FM Sector Boards* sondern des *Poverty Reduction and Economic Management* (PREM)-Netzwerks. Als weitgehend unstandardisiertes

Instrument¹⁰³ können PERs verschiedene Themenbereiche behandeln und jeweils unterschiedlichen Zielen dienen. Generell befassen sie sich jedoch mit der globalen inhaltlichen Beurteilung des öffentlichen Haushalts, der Allokation öffentlicher Finanzmittel sowie dem *Tracking* von Geldern.¹⁰⁴ Dabei ist nicht notwendigerweise immer der Gesamthaushalt des Partnerlandes Untersuchungsgegenstand; je nach Anlass werden auch sektoral oder regional beschränkte PERs erstellt (vgl. Kasten 6).

Im Rahmen der genannten Themenbereiche beschränkt sich ein PER nicht nur auf allgemeine Fragen der fiskalischen Nachhaltigkeit, der Schuldenentwicklung oder der Armutsorientierung der Ausgabenpolitik, sondern befasst sich auch explizit mit dem öffentlichen BM und der Leistungsfähigkeit der an ihm beteiligten Institutionen. Obwohl die vorläufigen PER-Leitlinien¹⁰⁵ auch auf Verteilungsaspekte und Effizienzwirkungen der öffentlichen Einnahmen eingehen, werden diese hauptsächlich unter dem Aspekt der aggregierten Fiskaldisziplin berücksichtigt.

Prinzipiell sollen PERs das Partnerland bei der Reform des BM unterstützen, wobei Bestandteile der *upstream*-Phase des Budgetprozesses – also etwa die mittelfristige Finanzplanung, die Aufstellung des Haushalts und seine Genehmigung durch die Legislative – im Vordergrund stehen. Zwar

99 Reite (2002), S. 15.

100 World Bank (2003a), S. 1.

101 World Bank (2003a).

102 PEFA (2003a), S. 61 f.

103 Bis heute existieren keine formalen Leitlinien für die Erstellung von PER. Die *Draft Guidelines on Public Expenditure Analysis and Support* der Weltbank (World Bank 2001a) beziehen sich jedoch explizit auch auf PERs. Ebenso wenig wurde ein einheitliches methodisches Vorgehen etabliert. Das *PEM Diagnostics Toolkit* (vgl. Abschnitt 3.3) wurde jedoch – wenn auch nicht formal mit dem Instrument PER verknüpft – vorrangig zur Unterstützung bei der Erstellung von PERs entwickelt und kann somit als Orientierungshilfe der methodischen und inhaltlichen Ausrichtung von PERs herangezogen werden. Im Sommer 2002 hat das *Public Sector Governance Board* der Weltbank entschieden, die PER Leitlinien zu überarbeiten und offiziell zu verabschieden (vgl. PEFA (2003a), S. 29). Dies ist bisher jedoch noch nicht geschehen.

104 Boschmann (2003), S. 8.

105 World Bank (2001a).

Kasten 6: Untertypen des <i>Public Expenditure Review</i>	
SUPER	(<i>supplemental public expenditure review</i>)
SPER	(<i>sectoral public expenditure review</i>)
PEM	(<i>public expenditure management work</i>)
PPER	(<i>provincial public expenditure review</i>)
IPER	(<i>integrated public expenditure review</i>)
PEIR	(<i>public expenditure and institutional review</i>)
Quelle: World Bank (2001)	

sollen im Rahmen eines PER auch Empfehlungen gegeben werden, wie Anreize und institutionelle Arrangements reformiert werden können, um die Effizienz und Effektivität der öffentlichen Mittelverwendung zu steigern, diese institutionellen Aspekte werden jedoch nicht konsequent in allen PERs bzw. oft nicht in ausreichendem Umfang berücksichtigt. Allerdings wird im Rahmen der Vorbereitung und Vergabe von Strukturanpassungshilfen und anderen Finanzierungsinstrumenten der Weltbank im Zuge des Dialogs mit der Partnerregierung häufig das funktionale Äquivalent eines PER durchgeführt, in dessen Rahmen Fragen des Haushaltsvollzugs und der Finanzkontrolle ein deutlich größeres Gewicht haben.¹⁰⁶

Nicht zuletzt aufgrund dieser relativ engen Bindung von PERs an die Finanzierungsinstrumente der Weltbank war die Akzeptanz dieses Instruments als Informationsquelle und Grundlage für eigene Allokationsentscheidungen und Reformen in den Partnerländern zeitweise erheblich eingeschränkt, da sie lange als Instrument zur Durchsetzung der Reformvorschläge von Weltbank und anderen Gebern wahrgenommen wurden.¹⁰⁷ Mittlerweile bemüht sich die Weltbank aber zunehmend um mehr Partizipation und *Ownership* der Partner bei der Erstellung von PERs. Sie unterscheidet je nach Grad der Beteiligung des Partners im PER-Prozess drei Grundtypen von PERs:¹⁰⁸

- *the wholly in-house PER,*
- *the Bank-led participatory PER,*
- *the joint- or client-led PE work.*

Darüber hinaus bilden in zunehmendem Maße regelmäßig unter Leitung der Partnerregierung durchgeführte PERs („*Process PER*“) einen integralen Bestandteil des Haushaltskreislaufs in den Partnerländern und dienen als wichtiges Element eines *Medium Term Expenditure Framework*.¹⁰⁹ Unter diesem Gesichtspunkt wird in jüngerer Zeit eine besondere Rolle des PER in seiner Funktion als Instrument zur Unterstützung des PRSP-Prozesses gesehen. Indem zunehmend nicht nur die Höhe und die sektorale Verteilung von Haushaltsmitteln, sondern vor allem auch ihre Armutswirkung untersucht werden, liefern PERs einen wichtigen Beitrag zu Umsetzung von Armutsreduktionsstrategien in konkrete Regierungsprogramme und Sektorpolitiken.¹¹⁰

Auch als *Monitoring*-Instrument der Geber im Rahmen von Korbfinanzierungen und anderen Formen von PGFs kommen PERs zunehmend zum Einsatz.¹¹¹

Anlässlich unterschiedlichen Ansprüche der verschiedenen *Stakeholder* an PERs und nicht zuletzt aufgrund fehlender formaler Leitlinien haben sich zudem im Laufe der Jahre zahlreiche Sonderformen von PERs bzw. Zusatzdokumente herausgebildet, die in der Weltbank teils unter eigenen Kürzeln geführt werden (siehe Kasten 6). Hierzu zählen auch sektorale (SPER) und regionale PER (PPER).

106 Vgl. PEFA (2003a), S. 10 u. 23; World Bank (1999b) und World Bank (2001g).

107 DFID (2001), S. 19.

108 World Bank (2001a), S. 15.

109 PEFA (2003a), S. 10.

110 Vgl. IMF / IDA (2002b), S. 24.

111 Vgl. KfW (2001), S. 6.

3.2.3 *Country Procurement Assessment Report*

Ein weiteres seit 2000 formal zum ESW der Weltbank zählendes Instrument ist der *Country Procurement Assessment Report* (CPAR), der in der Verantwortung des *Procurement Sector Boards* liegt und vorrangig auf die dritte Ebene des BM, also Effizienz und Effektivität der Mittelverwendung, abzielt. Im Mittelpunkt des Interesses stehen bei diesem Instrument Regeln und Verfahren des öffentlichen Beschaffungswesens und der öffentlichen Auftragsvergabe. Ursprünglich zur Identifizierung inakzeptabler Vergabepraktiken in weltbankfinanzierten Projekten entwickelt, dient das 1998 eingeführte neue Format des CPAR nunmehr auch der Beurteilung nationaler und subnationaler Regeln und Praktiken der öffentlichen Auftragsvergabe als Grundlage für den Politikdialog über das öffentlichen Beschaffungswesen.¹¹²

CPARs können – wie CFAAs und PERs – in Ablauf, Umfang und Reichweite der Analyse von Fall zu Fall unterschiedlich ausgestaltet sein und Ergebnisse anderer bereits durchgeführter oder geplanter Analyseinstrumente berücksichtigen. Im Vergleich ist das Instrument CPAR aber deutlich stärker standardisiert als CFAA und PER. So enthalten die CPAR-Leitlinien bspw. relativ detaillierte Vorgaben zu Inhalt und Aufbau des eigentlichen Prüfberichts.¹¹³

Das Hauptaugenmerk eines CPAR gilt den rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen, der Organisation und den Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe. Aber auch geplante oder in der Durchführung befindliche Antikorruptionsprogramme und vor allem die tatsächliche Anwendung und Durchsetzbarkeit der formalen Regelungen in der Praxis gehören zu den Untersuchungsgegenständen.

Ein weiteres in einem CPAR zu behandelndes Thema ist die Rolle des Privatsektors bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Hierbei stehen insbe-

sondere Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit lokaler Anbieter im Rahmen öffentlicher Ausschreibungen im Vordergrund. Kasten 7 zeigt die im Rahmen eines CPAR untersuchten Komponenten des öffentlichen Beschaffungswesens. CPARs sollen über die bloße Beschreibung von Sachverhalten in diesen Bereichen hinausgehen und jeweils einen konkreten Aktionsplan zur Entwicklung bzw. Verbesserung des Systems der öffentlichen Auftragsvergabe beinhalten.¹¹⁴ Auf diese Weise sollen CPARs dazu beitragen, das operationale Risiko¹¹⁵ bei der Mittelverwendung durch die öffentliche Hand im Partnerland einerseits objektiv beurteilen und gleichzeitig mindern zu können. Im Kontext der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit kommt dieser Funktion des CPARs daher besondere Bedeutung zu, wenn im Rahmen von PGF vorrangig die Strukturen des Partnerlandes in Anspruch genommen werden sollen.¹¹⁶

Kasten 7: Bestandteile des öffentlichen Beschaffungswesens

- (a) *legal framework*
- (b) *procurement system organizational framework*
- (c) *procurement capacity building system/ institutions*
- (d) *procurement procedures/tools*
- (e) *decision-making and control system*
- (f) *anti-corruption initiatives and programs*
- (g) *private sector participation in the system*
- (h) *contract administration and management*
- (i) *system for addressing complaints*

Quelle: World Bank (2003g)

Das CPAR beruht auf der Auswertung detaillierter Fragebögen und relevanter eigener und Dokumente des Partners und anderer Geber. Vor allem aber sind Interviews mit Repräsentanten des öffentli-

¹¹² PEFA (2003a), S. 12 und World Bank (2001f), S. 7.

¹¹³ Vgl. World Bank (2003g), S. 15 f. und Abschnitt 3.3.

¹¹⁴ World Bank (2003g) S. 1 f.; World Bank (2002d), S. 1.

¹¹⁵ Operationale Risiken werden definiert als “*the risk of direct or indirect loss resulting from inadequate or failed internal processes, people and systems or from external events*” (Basel Committee on Banking Supervision 2001, S. 2).

¹¹⁶ Vgl. World Bank (2001f), S. 7.

chen und privaten Sektors im Partnerland ein wichtiges Instrument bei der Erstellung eines CPAR. Kasten 8 gibt einen Eindruck von der Breite der Informationsbasis eines CPAR.

Kasten 8: Interviewpartner für ein CPAR
<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Bank task managers/team leaders, country lawyers and economists, the Regional Procurement Adviser (RPA) and procurement specialists.</i> 2. <i>Embassies (commercial sections) of the country and countries of suppliers, contractors and consultants.</i> 3. <i>U.S. State Department.</i> 4. <i>Delegation of the Commission of the European Union.</i> 5. <i>Officials in ministries with an interest in procurement (e.g. Agriculture, Commerce and Industries, Education, Energy, Finance, Foreign Economic Relations, Health, Labor, Law, Supplies, Telecommunications, Transport, Water and Irrigation, Public Works).</i> 6. <i>Senior officials, in-house legal counsels and procurement practitioners in the main procuring entities (including parastatals)</i> 7. <i>Magistrates or other officials from the national court of audits, Chamber of Audits, etc.</i> 8. <i>Bank procurement specialists in the field.</i> 9. <i>Selected contractors/suppliers and representatives of their associations, if any.</i> 10. <i>Lawyers who have represented contractors against the Government in cases of national relevance.</i> 11. <i>Private industry representatives.</i> 12. <i>Deans of universities and senior management of other public/private training institutions.</i>
Quelle: World Bank (2003g)

Prinzipiell sollen CPARs in Zusammenarbeit mit der Partnerregierung und gegebenenfalls unter Beteiligung anderer Geber erstellt werden. Insbesondere für die Funktion eines CPARs, zu einer objektiven Beurteilung des operationalen Risikos bei der Verwendung von Gebermitteln zu gelangen, sind Fähigkeit und Bereitschaft des Partners, einen verwertbaren eigenen Beitrag zu leisten aber nicht zwangsläufig gegeben. Diesem Problem begegnet die Weltbank, indem sie im Falle mangelnder Kooperationsbereitschaft bzw. -fähigkeit der Partnerregierung anstelle eines vollständigen CPARs ein sogenanntes *Operations Procurement*

Review (OPR) erstellt. Ein OPR ist inhaltlich deutlich schmalere angelegt als ein CPAR und untersucht System und Praktiken der öffentlichen Auftragsvergabe des Partners vorrangig im Hinblick auf mögliche Unvereinbarkeiten mit Regeln für die Vergabe von Weltbankmitteln.¹¹⁷ Für diesen Zweck beinhalten die CPAR-Leitlinien eine Checkliste mit Mindestanforderungen an das System der öffentlichen Auftragsvergabe im Partnerland.¹¹⁸

Jährlich werden etwa 20 CPARs durchgeführt.¹¹⁹

3.2.4 *Report on the Observance of Standards and Codes on Fiscal Transparency*

Der *Report on the Observance of Standards and Codes on Fiscal Transparency* (*Fiscal ROSC*) des IWF basiert auf dem Verfahrenskodex zur fiskalischen Transparenz (*Code of Good Practices on Fiscal Transparency*)¹²⁰ des IWF.¹²¹ Er bildet das fiskalische Modul des 12 Kernbereiche umfassenden gemeinsamen Berichts über die Einhaltung von Standards und Kodizes (ROSC) von IWF und Weltbank.¹²²

Neben der deskriptiven Bestandsaufnahme, inwiefern Systeme und Praktiken im Partnerland die Anforderungen des Verfahrenskodizes erfüllen

117 World Bank (2002d), S. 2.

118 World Bank (2003g), S. 20 ff.

119 PEFA (2002).

120 Vgl. Anhang 1.

121 IMF (2001a).

122 Für die Module zu den Themen Datendissemiation und fiskalische Transparenz liegt die Verantwortung beim IWF, für die drei Bereiche *Corporate Governance, Accounting and Auditing* und *Insolvency Regimes and Creditor Rights* bei der Weltbank. Module zur Untersuchung des Finanzsektors (*Monetary and Financial Policy Transparency, Banking Supervision, Securities Market Regulation, Payment Systems, Deposit Insurance*) werden größtenteils als „Nebenprodukte“ im Rahmen des gemeinsamen *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) von Weltbank und IWF durchgeführt (Weltbank 2003h).

und der Öffentlichkeit relevante Informationen zur Verfügung stehen, beinhaltet ein *Fiscal ROSC* auch einige generelle Verbesserungsvorschläge für die Partnerregierung und die Gebergemeinschaft, üblicherweise aber ohne einen entsprechenden detaillierten Aktionsplan zu entwickeln.¹²³

Ähnlich wie der CPAR ist auch der *Fiscal ROSC* thematisch deutlich stärker fokussiert als bspw. CFAAs oder PERs. Im Vordergrund der Analyse steht, inwiefern der Öffentlichkeit und den Märkten ein klares Bild der Struktur und der Finanzlage der Regierung vorliegt und die Solidität der Fiskalpolitik zuverlässig bewertet werden kann.¹²⁴ Dafür werden insbesondere institutionelle Arrangements im öffentlichen Sektor wie die Verteilung von Verantwortlichkeiten zwischen Exekutive, Parlament und Rechnungshof und Fragen der *Governance* beleuchtet. Ebenso wird untersucht, ob die öffentliche Mittelbewirtschaftung ausreichend durch Gesetze und transparente Verwaltungsvorschriften geregelt ist und inwiefern diese Regeln in der Praxis eingehalten werden. Darüber hinaus werden Fragen gestellt zu Praktiken der außerbudgetären Mittelverausgabung, zu diskretionären Handlungsspielräumen bei der Besteuerung und Regulierung des Privatsektors, zu Mechanismen, welche die Zuverlässigkeit finanzstatistischer Daten¹²⁵ garantieren sollen, zu Schwächen der internen und externen Kontrolle der Haushaltsführung sowie zur Befolgung von Empfehlungen der internen und externen Prüfung des Haushaltsvollzugs.¹²⁶ Effizienz und Effektivität der öffentlichen Mittelverwendung und Erwirtschaftung von Einnahmen dagegen wird nur in solchen Fällen behandelt, in denen mangelnde

fiskalische Transparenz zu Schwächen bzw. zu Schwierigkeiten bei der Beurteilung dieser Punkte führt.¹²⁷

Das Prozedere bei der Erstellung eines *Fiscal ROSC* ist weitgehend standardisiert. Ausgangspunkt der Analyse bildet ein umfangreicher von den Regierungsbehörden auszufüllender Fragebogen, auf dessen Basis der IWF-Mitarbeiterstab eine zusammenfassende Beschreibung der Praktiken die fiskalischen Transparenz betreffend erstellt.¹²⁸ Auch das Format des eigentlichen Berichts ist weitgehend vorgegeben.¹²⁹

Fiscal ROSCs wurden bisher in 33 Ländern durchgeführt.¹³⁰

3.2.5 *Audit and Assessment der Europäischen Kommission*

Bis vor kurzem bestand das *Audit and Assessment* der Europäischen Kommission (EC Audit) in einer regelmäßigen jährlichen ex-post Rechnungsprüfung mit dem Ziel, die Verwendung der von ihr zur Verfügung gestellten Budgethilfen zur Strukturanpassung nachträglich zu überprüfen.

Mittlerweile bemüht sich die Kommission jedoch, das Instrument zu einer Verbindung aus einer ex-ante-Beurteilung des BM auf Basis früherer Audits und von Dokumenten des Partners und anderer Geber¹³¹ sowie eines nachträglichen „*Compliance Tests*“, d.h. stichprobenweiser Prüfung der Einhaltung des Haushaltsplans, auszuweiten. In dieser Form soll das Instrument auch als Entscheidungs- und Bewertungsgrundlage für den Einsatz von Budgethilfe-Instrumenten dienen.¹³²

123 Vgl. IMF (2001c) und PEFA (2003a), S. 67.

124 IMF (2001d).

125 Die Qualität finanzstatistischer Daten und der Haushalts-schätzung stellt ein wichtiges Element des Verfahrenskodizes zur fiskalischen Transparenz dar (vgl. IMF 2002a, S. 11). Dementsprechend können die Ergebnisse eines *Fiscal ROSC* auch wichtige Hinweise für das Design und die Interpretation anderer Analyseinstrumente liefern, sofern sie auf Basis dieser Daten erstellt werden.

126 PEFA (2003a), S. 31.

127 PEFA (2003a), S. 13.

128 Vgl. IMF (2001d).

129 PEFA (2003a), S. 13.

130 Vgl. World Bank (2003f).

131 Insbesondere CFAA, PER, CPAR, ROSC und HIPC AAP; vgl. Europäische Kommission (2002), S. 39.

132 Vgl. PEFA (2003a), S. 14.

Für die ex ante Beurteilung der treuhänderischen Risiken werden insbesondere die rechtlichen Rahmenbedingungen, die Verfahrensweisen der Haushaltsausführung und öffentlichen Auftragsvergabe, sowie die Finanzkontrolle und Rechnungslegung im öffentlichen BM beleuchtet.¹³³

Wie die meisten Instrumente berücksichtigt auch das EC *Audit* nicht explizit die Einnahmeseite des Budgets. Die Europäische Kommission verweist diesbezüglich auf die Rolle des IWF für die Beurteilung der Transparenz bei der Erhebung öffentlicher Einnahmen (vgl. Abschnitt 3.2.4).¹³⁴

Das Instrument der EC *Audits* wurde bisher nicht formal in schriftlicher Form fixiert.¹³⁵ Das hängt unter anderem damit zusammen, dass zur Informationsgewinnung explizit auf die Instrumente anderer Geber zurückgegriffen werden soll, was ein gewisses Maß an Flexibilität bei der Durchführung der Analyse erfordert. Orientierung für das Vorgehen bei der Beurteilung des öffentlichen BM des Partnerlandes bieten aber diverse *Toolkits* und Leitlinien der Kommission und anderer Geber.¹³⁶

3.2.6 *Diagnostic Study of Accounting and Auditing*

Ebenfalls mit den Standards und Praktiken in den Bereichen Buchführung und Rechnungsprüfung befasst sich die *Diagnostic Study of Accounting and Auditing* (DSAA) der Asiatischen Entwicklungsbank (AsDB). Dieses in Teilen dem CFAA

der Weltbank nicht unähnliche Instrument wurde im Jahr 2000 in einer ersten Serie von sieben Länderstudien (zunächst noch unter dem Titel *Financial Management and Governance Issues*)¹³⁷ eingeführt und zwischen 2001/02 in fünf weiteren Mitgliedsstaaten der AsDB eingesetzt.¹³⁸

Einen Schwerpunkt dieser Untersuchungen bilden Infrastruktur, Standards und Ausbildungssystem des Buchhaltungs- und Prüfungswesens in den Mitgliedsländern der AsDB. Aber auch Themenfelder wie die Aufstellung des öffentlichen Haushalts oder das öffentliche Berichtswesen sowie die jeweils themenbezogenen Aktivitäten der unterschiedlichen Geber im Land werden behandelt. Wie auch der *Fiscal ROSC* (Abschnitt 3.2.4) und der *A&A-ROSC* (Abschnitt 3.2.7) von IWF und Weltbank untersucht die AsDB, inwiefern formale Regeln und Institutionen im Partnerland internationalen Standards und Kodizes¹³⁹ entsprechen und auf welchem Wege gegebenenfalls Abweichungen abgebaut werden können. Dabei trennt die AsDB explizit solche Vorschläge, die das Partnerland eigenständig umsetzen kann, von solchen, die externer Unterstützung bedürfen. Des Weiteren werden bereits existierende Geberaktivitäten im Bereich Finanzmanagement und *Governance* sowie vorhandene Koordinationsmechanismen für diese Aktivitäten beschrieben. Auf diese Weise unterstützt die AsDB auch andere Geber bei der Identifizierung potenzieller Kooperationsfelder. Jeder Bericht enthält Hinweise an die Geber, in welchen Bereichen eine Unterstützung des Partners sinnvoll sein kann und wo eine solche nicht nötig ist. Für jedes untersuchte Land wird ein Aktionsplan für einen Zeitraum von fünf Jahren vorgeschlagen.

Im Unterschied zum CFAA berücksichtigt die AsDB bei ihren Untersuchungen den Privatsektor in erheblich größerem Umfang. So spielen in ei-

133 PEFA (2003a), S. 14.

134 Europäische Kommission (2002), S. 59.

135 PEFA (2003a), S. 72.

136 Hier sind insbesondere der *Guide to the Programming and Implementation of Budget Support for Third Countries* (Europäische Kommission 2002) sowie die *Guidelines for European Commission Support to Sector Programmes* (Europäische Kommission 2003) von Bedeutung. Ebenso spielen die in den CONTACT-Leitlinien von UNDP (UNDP 2001) formulierten Grundsätze eine zentrale Rolle; vgl. PEFA (2003a), S. 72. Siehe hierzu auch Abschnitt 3.3.

137 Narayan et al. (2000).

138 Asian Development Bank (2002), S. iii.

139 Neben anderen die International Accounting Standards (IAS), die International Standards on Auditing (ISA) und die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Siehe auch Anhang 1.

nem DSAA auch Regeln und Praktiken der *Corporate Governance* eine wichtige Rolle.

Das DSAA ist in Aufbau und Gliederung stark standardisiert. Methodisch beruht es vor allem auf der Analyse der formalen rechtlichen, institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen des nationalen Buchführungs- und Prüfungssystems sowie niedergelegter Standards und Kodizes für diesen Bereich. Inwiefern diese in der Praxis auch tatsächlich Anwendung finden wird dagegen nicht systematisch untersucht. Dieses Problemfeld wird allenfalls mittelbar durch die Bewertung von Ausbildung und Organisation von Buchhaltern und Prüfern und ihrer formalen Unabhängigkeit behandelt.

3.2.7 *ROSC Accounting & Auditing-Modul*

Aus der gleichen Produktfamilie wie der *Fiscal ROSC* (Abschnitt 3.2.4) stammt das *Accounting & Auditing-Modul* des *Report on the Observance of Standards and Codes* (A&A-ROSC). Das A&A-ROSC ist eines von drei Modulen des ROSC, die im Verantwortungsbereich der Weltbank liegen. Es untersucht zum einen, ob die nationalen Buchhaltungs- und Prüfungs-Standards formal mit den *International Accounting Standards* (IAS) und den *International Standards on Auditing* (ISA) vereinbar sind (vgl. Anhang 1). Darüber hinaus wird untersucht, inwiefern diese Standards in der Praxis befolgt und eingehalten werden. In diesem Zusammenhang werden auch die institutionellen Rahmenbedingungen der Rechnungs- und Prüfungspraxis untersucht.

Der A&A-ROSC befasst sich vorwiegend mit Standards und Praktiken im Privatsektor. Da aber auch Themen wie die nationalen Ausbildungssysteme für das Buchhaltungs- und Prüfungswesen, die Qualifikation und Verantwortlichkeiten der *Standard Setting Bodies* sowie die Rolle eines *Code of Ethics*¹⁴⁰ für den Berufsstand der Wirtschaftsprüfer abgefragt werden, können die Er-

gebnisse eines A&A-ROSC auch für die Beurteilung der Qualität und Unabhängigkeit der Buchführung und Rechnungsprüfung im öffentlichen Sektor von Interesse sein.

Das Instrument des A&A-ROSC besteht aus den vier Komponenten

- *Accounting & Auditing Environment,*
- *National Accounting Standards with Reference to International Accounting Standards,*
- *Actual Accounting Practices,*
- *Auditing Standards and Practices,*

die jeweils anhand standardisierter Fragebögen und Begutachtung durch Weltbankmitarbeiter untersucht werden.¹⁴¹

A&A-ROSCs wurden bislang in 14 Ländern durchgeführt.¹⁴²

3.2.8 *HIPC Public Expenditure Tracking Assessment and Action Plan*

Das von 2000 bis 2002 erstmals in 24 HIPC durchgeführte *Public Expenditure Tracking Assessment and Action Plan* (HIPC AAP) von Weltbank und IWF besteht aus einem Katalog von 35 Fragen, anhand derer beurteilt werden soll, ob ein Partnerland über die notwendigen Kapazitäten und Strukturen verfügt, um das *Tracking* von durch Entschuldungsmaßnahmen frei werdenden Mitteln im eigenen Budget zu gewährleisten. Aus diesen 35 Fragen leiten sich 15 Indikatoren und zugehörige *Benchmarks* in den Bereichen Budgetformulierung, Haushaltsvollzug und Berichtswesen ab, die messen sollen, ob das BM-System in seiner Gesamtheit die für eine ordnungsgemäße Haushaltsplanung und -durchführung und eine adäquate Berichterstattung erforderlichen Elemente aufweist (vgl. Tabelle 2).¹⁴³ Um der Fungibili-

141 World Bank (2003e), S. 3.

142 Vgl. World Bank (2003h).

143 Vgl. World Bank (2001e).

140 Vgl. Anhang 1.

Tabelle 2: Indikatoren und <i>Benchmarks</i> des ersten HIPC AAP (1. Runde)	
Indikatoren guten Budgetmanagements	<i>Benchmarks</i>
I. Kriterien zur Aufstellung des Haushaltsplans (<i>Formulation</i>)	
Vollständigkeit	
1. Zusammensetzung des Haushalts	Die Zusammensetzung des Gesamthaushalts entspricht der Definition der <i>Government Finance Statistics</i> (GFS)
2. Begrenzung der Staatsausgaben außerhalb des Budgets	Außerbudgetäre Ausgaben werden nicht in größerem Umfang getätigt
3. Verlässlichkeit des Haushaltsplans als Anhaltspunkt staatlicher Leistungsbereitstellung	Höhe und Zusammensetzung der getätigten Ausgaben entsprechen weitgehend dem Haushaltsplan
4. Berücksichtigung der Finanzmittel ausländischer Geber im Haushaltsplan	Sowohl Investitionen als auch laufende Kosten, die von Gebern finanziert werden, erscheinen im Haushaltsplan
Gliederung des Haushaltsplans	
5. Form der Gliederung der Transaktionen, die im Haushaltsplan abgebildet werden	Der Haushalt ist funktional und/nach Programmen gegliedert
6. Identifizierung armutsmindernder öffentlicher Ausgaben	Armutsmindernde Ausgaben sind im Haushalt gesondert gekennzeichnet (bspw. in Form eines <i>Virtual Poverty Funds</i>)
Vorausschau (Projektion)	
7. Qualität der mehrjährigen vorausschauenden Finanzplanung	Projektionen werden bei der Budgetplanung berücksichtigt
II. Kriterien zum Haushaltsvollzug, d.h. zur Erfassung der Geschäftsvorfälle im Laufe der Budgetperiode in den Büchern (<i>Execution</i>)	
Interne Kontrolle	
8. Höhe der Zahlungsrückstände	Zahlungsrückstände sind gering
9. Qualität der internen Haushaltskontrolle	Eine effektive interne Haushaltskontrolle findet statt
10. Durchführung von Untersuchungen zur Verwendung öffentlicher Gelder	Regelmäßiges <i>Tracking</i> der Haushaltsmittel
Abstimmung	
11. Qualität der Abstimmung von Ausgaben-(Fiskal-) und Auszahlungs-(Finanz-)daten	Eine Abstimmung von Fiskal- und Finanzdaten findet routinemäßig statt
III. Kriterien zur Berichterstattung nach Abschluss der Budgetperiode (<i>Reporting</i>)	
Berichtspflicht	
12. Zeitnahe Fertigstellung interner Haushaltsberichte	Monatliche Haushaltsberichte werden innerhalb von vier Wochen nach Monatsende vorgelegt
13. Gliederung, die im Bericht verwandt wird	Der Haushaltsplan erlaubt die zeitnahe Berichterstattung in funktionaler Gliederung
Abschließende Kontrolle der Konten	
14. Zeitnaher Abschluss der Konten nach Ende der Budgetperiode	Konten werden innerhalb von vier Monaten nach Ende des Rechnungsjahres abgeschlossen.
15. Zeitnahe abschließende Kontrolle der Konten	Die geprüften Bücher werden der Legislative innerhalb eines Jahres vorgelegt
Quelle: IMF / IDA (2002a) und Janus (2001)	

tätsproblematik gerecht zu werden, hat ein HIPC AAP nicht nur das *Tracking* der unmittelbar durch Entschuldung frei werdenden Mittel zum Gegenstand, sondern erfasst nach Möglichkeit sämtliche armutsrelevanten Posten im Budget.¹⁴⁴

Die arbeitsteilig von Weltbank und IWF durchgeführten *Assessments* wurden größtenteils am Rande von CFAA, ROSC und anderen Missionen mit Unterstützung der jeweiligen Partnerregierung durchgeführt. Insofern stellt das HIPC AAP letztlich keine eigenständige Erhebungsmethode, sondern eher ein zusätzliches Auswertungsinstrument bzw. Berichtsformat dar.¹⁴⁵ Das HIPC AAP unterscheidet sich als Instrument aber in zweierlei Hinsicht von einer einfachen Checkliste oder *Score-Card*: Zum einen wird auf Basis des *Assessments* ein Aktionsplan formuliert, der sowohl kurzfristige Maßnahmen (*Bridging Mechanisms*) als auch mittelfristige Ziele und Maßnahmen zur Verbesserung des BM beinhaltet. Darüber hinaus wird im Rahmen der Untersuchung eine Bestandsaufnahme relevanter Geberaktivitäten im untersuchten Partnerland angestellt und diejenigen verbesserungswürdigen Teilbereiche des öffentlichen BM identifiziert, in denen die Partnerregierung bisher keine oder nur unzureichende Unterstützung durch die Geber erfährt. Auf diese Weise verbindet das HIPC AAP die Diagnose von Schwächen im öffentlichen BM mit konkreten Verbesserungsvorschlägen und der zugehörigen Bedarfsanalyse zur Unterstützung der vorgeschlagenen Maßnahmen durch die Gebergemeinschaft.

Aufgrund der teils subjektiven Beurteilung, inwieweit einzelne Indikatoren in einem Land erfüllt sind, eignet sich ein HIPC AAP nur in begrenztem Maße für den direkten Vergleich des BM in verschiedenen Empfängerländern. Wiederholt eingesetzt könnte es aber zur Identifizierung von Fortschritten im öffentlichen BM dienen. Allerdings vernachlässigt auch das HIPC AAP wichtige Bestandteile der öffentlichen Haushaltsführung, insbesondere die Einnahmeseite des

Budgets sowie Regeln und Praktiken der öffentlichen Auftragsvergabe.¹⁴⁶

Als alleinstehendes Instrument ist das HIPC AAP zur abschließenden Bewertung des öffentlichen BM zwar nicht ausreichend, durch die Identifikation bedeutender Schwachstellen im BM liefert es aber wichtige Hinweise darauf, in welchen Bereichen der öffentlichen Haushaltsführung ein Partnerland Unterstützung benötigt und gegebenenfalls tiefer gehende Analysen erforderlich sind. So wurde für 15 der bislang 24 untersuchten Länder ein substantieller Verbesserungsbedarf im System des öffentlichen BM festgestellt, für die restlichen neun ein teilweiser Verbesserungsbedarf. Als ausreichend wurde kein einziges Budgetmanagementsystem erachtet (vgl. Abschnitt 2.3). Abbildung 6 zeigt den prozentualen Anteil der untersuchten Länder, die das jeweilige *Benchmark* nicht erreichen.

In leicht modifizierter Form wurde das Instrument von der Weltbank auch für die Länder Ost- und Zentralasiens eingesetzt, die Ergebnisse bleiben jedoch unveröffentlicht.

Derzeit wird eine zweite Runde der HIPC AAP in 26 Ländern durchgeführt, die bis Ende 2004 abgeschlossen sein soll.¹⁴⁷ Für diese zweite Runde wurden die Leitlinien (vgl. Kasten 11) angepasst und ein sechzehntes *Benchmark* das öffentliche Beschaffungswesen betreffend hinzugenommen.

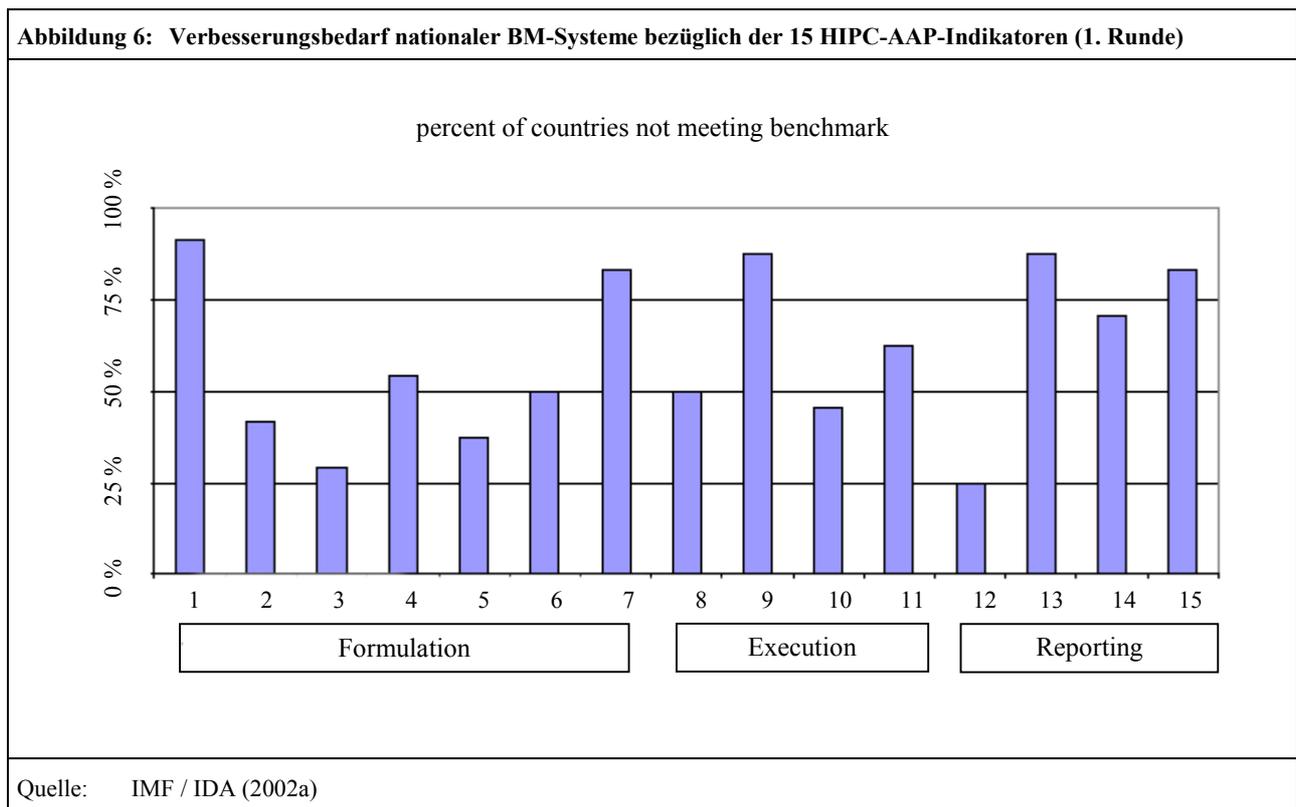
Ob das HIPC AAP nach Abschluss der zweiten Runde in seiner derzeitigen Form weiter zum Einsatz kommen wird, ist angesichts des Auslaufens der HIPC-Initiative unklar. Von besonderer Bedeutung ist das HIPC AAP aber vor allem deshalb, weil es die Grundlage für das zur Zeit in der Diskussion befindliche *Standardized Assessment* (vgl. Abschnitt 3.6) bildet.

144 Vgl. IMF / IDA (2002a), S. 7 f.

145 Vgl. IMF / IDA (2002a), S. 9.

146 Vgl. IMF / IDA (2002a), S. 11.

147 In dieser zweiten Runde wurde mit Kenia auch ein nicht zur Gruppe der HIPC's zählendes Land untersucht.



3.2.9 Institutional and Governance Review

Unter der Bezeichnung *Institutional and Governance Review* (IGR) fasst die Weltbank eine ganze Reihe seit 1999 angefertigter Studien zusammen, anhand derer ein besseres Verständnis der *Governance*-Probleme in einem Partnerland und ihre Bedeutung für die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors erreicht werden soll.¹⁴⁸ Dies schließt auch das öffentliche BM mit ein.

IGRs zeichnen sich dadurch aus, dass gezielt die Anreizstrukturen, die sich aus den spezifischen institutionellen und politischen Gegebenheiten im Partnerland ergeben, sowie ihre Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung untersucht werden. Das geschieht zunächst, indem diejenigen Schwachpunkte der *Governance*-Architektur identifiziert werden, die von fehlenden Kapazitäten oder falschen Anreizstruk-

turen und Signalen herrühren.¹⁴⁹ Darüber hinaus werden die Interdependenzen zwischen Kernaktivitäten des öffentlichen Sektors wie bspw. dem BM und der Effektivität der öffentlichen Leistungserbringung und Anstrengungen zur Armutsminderung „on the ground“ analysiert.¹⁵⁰

In ihrer bisherigen Form sind IGRs weitgehend unstandardisierte und individuell an den jeweiligen Bedarf angepasste Instrumente (vgl. Kasten 9). Prinzipiell wird ein problemorientierter Ansatz verfolgt, indem – ausgehend von empirisch beobachteten Problemen – Schwächen im „*Governance*“-Arrangement des politisch-institutionellen Rahmens der Staatstätigkeit identifiziert werden sollen. Untersucht werden vorrangig die drei Bereiche

148 World Bank (2001c).

149 World Bank (2003a), S. 2.

150 World Bank (2001f), S. 8.

- *Policymaking*,
- *Service Delivery*,
- *Accountability*.

Dabei kommen in der Regel von der Weltbank entwickelte *Toolkits* (siehe Abschnitt 3.3), Befragungen von Haushalten und Regierungsbeamten sowie – wo immer möglich – empirisch-quantitative Methoden zum Einsatz.¹⁵¹

Ein IGR beschränkt sich jedoch idealerweise nicht allein auf die Berechnung mehr oder minder komplexer Maßzahlen für die Leistungsfähigkeit öffentlicher Institutionen und Prozesse. Vielmehr soll, indem diese quantifizierten Merkmale des politisch-institutionellen Apparates in einen umfassenden historischen, gesellschaftlichen und politischen Kontext gesetzt werden, ein realistisches Bild der vernünftigerweise vom Partnerland

zu erwartenden Reformfähigkeit ermittelt werden.¹⁵² Damit wollen IGRs den Schritt von unangepassten und möglicherweise überambitionierten „*Best Practices*“ zu einem „*Good Fit*“ realisierbarer und an diese individuellen Gegebenheiten und Realitäten des Partnerlandes angepasster Reformempfehlungen vollziehen.¹⁵³ IGRs können somit auch für die Geber wichtige Informationen liefern, um das Partnerland beim Aufbau leistungsfähiger Institutionen für das öffentliche BM zu unterstützen.¹⁵⁴

In den Jahren 2000/01 wurden erste Pilot-IGRs in Argentinien, Armenien, Bangladesch, Bolivien und Indonesien, sowie für den Balkan und die Organisation ostkaribischer Staaten (OECS) durchgeführt.¹⁵⁵ Bis November 2002 lagen insgesamt 13 IGRs vor.¹⁵⁶ Teilweise werden IGRs auch als Teil von PERs in Form eines *Public Expenditure and Institutional Review* (vgl. Kasten 6) durchgeführt.

Kasten 9: Formen der *Institutional and Governance Reviews*

- *IGRs generally address major governance issues that cut across many sectors. In Armenia, Bangladesh, Bolivia, and Peru – which have widespread political patronage and complex coalition politics – the reviews have generated debates on incentives for reform.*
- *A social sector IGR in Argentina laid the groundwork for health and education reforms.*
- *A subnational IGR in Nigeria is developing strategies for targeting external assistance at individual states to support promising reforms.*
- *Regional IGRs, like the one conducted for the Organization of Eastern Caribbean States and being considered for Southeast Europe, review the scope for political, economic, and functional cooperation at the regional and sub-regional levels.*
- *Governance and Poverty Scoping Notes are being tested in Africa, where the Bank is active in many countries but country budgets are often small.*

Quelle: World Bank (2002c)

¹⁵¹ Zu verwendeten quantitativen Maßen siehe bspw. World Bank (2000a), S. 58.

¹⁵² Ein gutes Beispiel für diese Vorgehensweise ist der IGR 2000 für Bolivien (vgl. World Bank 2001b).

¹⁵³ Vgl. World Bank (2002c), S. 4.

¹⁵⁴ Vgl. World Bank (2001c).

¹⁵⁵ World Bank (2001f), S. 8 f. Kürzere „*Governance and Poverty Scoping Notes*“ (siehe Kasten 9) wurden zudem für Kamerun, Tschad, Moldau, Tansania und Sambia erstellt.

¹⁵⁶ World Bank (2002c), S. 1.

3.2.10 *Country Policy and Institutional Assessment*

Das *Country Policy and Institutional Assessments* (CPIA) der Weltbank bewertet Politiken und Institutionen eines Landes in Bezug auf Armutsorientierung, nachhaltiges Wachstum und effektiven Einsatz von Gebermitteln.¹⁵⁷

Das CPIA basiert auf 20 Kriterien in den Kategorien

- Konjunktursteuerung
- Strukturpolitik
- Politiken für soziale Inklusion und Gerechtigkeit
- Öffentliche Verwaltung und Institutionen¹⁵⁸

Wie Kasten 10 zeigt, fallen Fragen zum öffentlichen BM vor allem in die erste und letzte Kategorie. Zu ihnen gehören insbesondere Fragen der öffentlichen Fiskalpolitik, der Effizienz, mit der öffentliche Einnahmen generiert werden, der Transparenz, *Accountability* und Korruption im öffentlichen Sektor sowie der allgemeinen Qualität der öffentlichen Verwaltung.

Auf Basis dieser 20 Kriterien wird eine Gesamtbewertung in Form eines *Länder-Ratings* vorgenommen. In dieser aggregierten Form lassen sich zwar keine differenzierten Aussagen über Qualität und eventuelle Schwachstellen des BM im Land treffen, die Bewertung der einzelnen Kriterien des Fragenkatalogs kann aber wertvolle Hinweise auf eine ungenügende Armutsorientierung der öffentlichen Haushaltsführung geben, da sämtliche Einzelpunkte explizit mit Blick auf ihren Einfluss auf die Minderung von Armut zu beurteilen sind.¹⁵⁹

3.2.11 *IMF Safeguards Assessment Reports on Central Banks*

Das *Safeguard Assessment* stellt ein relativ neues Instrument des IWF dar, anhand dessen Schwächen in der *Governance*-Struktur von Zentralbanken in fünf Bereichen identifiziert werden sollen.

- Externe Prüfung (*External Audit Mechanism*)
- Rechtsform und Unabhängigkeit (*Legal Structure and Independence*)
- Finanzberichterstattung (*Financial Reporting Framework*)
- Interne Prüfung (*Internal Audit Mechanism*)
- Interne Kontrollmechanismen (*System of Internal Controls*)

Diese unter dem Akronym ELRIC zusammengefassten Komponenten¹⁶⁰ leiten sich aus dem Verfahrenskodex für Transparenz in der Geld- und Finanzpolitik (*Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies*)¹⁶¹ ab.¹⁶²

Vorrangiges Ziel des *Safeguard Assessments* ist die Vermeidung der Fehlverwendung von IWF-Mitteln und von fehlerhafter Berichterstattung an den Fonds durch die Zentralbank eines unterstützten Landes. Da Finanzmittel aus PGF üblicherweise über Devisenkonten bei der Zentralbank abgewickelt werden (vgl. Abschnitt 2.2), sind die Ergebnisse eines *Safeguards Assessment* durchaus auch für andere Geber als den IWF von Interesse. Zudem leitet der IWF aus den identifizierten Schwächen teilweise Konditionalitäten für die Bereitstellung von Mitteln ab,¹⁶³ die ebenfalls für die übrigen Geber relevant sein können und mit diesen koordiniert werden müssen.

157 Vgl. World Bank (2003b) S. 1.

158 Vgl. World Bank (2003b) und Klingebiel (2003), S. 26; siehe Abschnitt 3.3.

159 World Bank (2003b), S. 1.

160 Catsambas (2002), S. 3.

161 Vgl. Anhang 1.

162 IMF (2002), S. 8.

163 Vgl. IMF (2003b).

Kasten 10: Kriterienkatalog des <i>Country Policy and Institutional Assessment</i>
<p>A. <i>Economic Management</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Management of Inflation and Macroeconomic Imbalances</i> 2. <i>Fiscal Policy</i> 3. <i>Management of Public Debt (External and Domestic)</i> 4. <i>Management and Sustainability of the Development Program</i> <p>B. <i>Structural Policies</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 5. <i>Trade Policy and Foreign Exchange Regime</i> 6. <i>Financial Stability</i> 7. <i>Financial Sector Depth, Efficiency and Resource Mobilization</i> 8. <i>Competitive Environment for the Private Sector</i> 9. <i>Goods and Factor Markets</i> 10. <i>Policies and Institutions for Environmental Sustainability</i> <p>C. <i>Policies for Social Inclusion/Equity</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 11. <i>Gender</i> 12. <i>Equity and Public Resource Use</i> 13. <i>Building Human Resources</i> 14. <i>Social Protection and Labor</i> 15. <i>Monitoring and Analysis of Poverty Outcomes and Impacts</i> <p>D. <i>Public Sector Management and Institutions</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 16. <i>Property Rights and Rule-based Governance</i> 17. <i>Quality of Budgetary and Financial Management</i> 18. <i>Efficiency of Revenue Mobilization</i> 19. <i>Quality of Public Administration</i> 20. <i>Transparency, Accountability and Corruption in the Public Sector</i>
Quelle: World Bank (2003b)

3.2.12 *Public Expenditure Tracking Survey*

Mit *Public Expenditure Tracking Survey* (PETS) bezeichnet die Weltbank ein häufig im Rahmen von PERs eingesetztes¹⁶⁴ Instrument, mit dem in erster Linie die effiziente Durchleitung von Haushaltsmitteln durch die öffentliche Verwaltung überprüft werden soll. Dazu wird anhand von Befragungen und dezentral erhobenen Daten er-

mittelt, welcher Anteil der für bestimmte Aufgaben in einzelnen Gebietskörperschaften und Einrichtungen budgetierten und angewiesenen Mittel tatsächlich die einzelnen Ebenen der öffentlichen Mittelbewirtschaftung und die jeweiligen Leistungsträger erreicht.¹⁶⁵ Es werden also nicht Abweichungen vom Haushaltsplan auf zentralstaatli-

¹⁶⁴ Dehn / Reinikka / Svensson (2003), S. 194.

¹⁶⁵ Dabei können die Leistungsträger durchaus auch private Institutionen wie Privatschulen oder -krankenhäuser sein, sofern diese zumindest teilweise aus öffentlichen Mitteln finanziert werden.

cher Ebene untersucht, sondern die „Reibungsverluste“, denen die Haushaltsmittel durch ineffiziente Strukturen, Korruption und Mittelfehlverwendung auf ihrem Weg durch die einzelnen Verwaltungsebenen unterworfen sind.

Ein großes Problem bei der Durchführung von PETSs besteht darin, dass Interviewpartner häufig nicht bereit sind, zu den untersuchten Themen (Korruption, eigenmächtige Umwidmung von Finanzmitteln, etc.) wahrheitsgemäße Angaben zu machen. Zentrales methodisches Element des PETS ist deshalb die Kombination von Informationen unterschiedlicher Quellen, um deren Verlässlichkeit im Zuge der Triangulation abzusichern.¹⁶⁶

Durch die Bewertung der „Reibungsverluste“ bei der Durchleitung von Haushaltsmitteln durch die unterschiedlichen Verwaltungsebenen kann ein PETS auch als grobe Bewertung des zu erwartenden Wirkungsgrades von Budgethilfen dienen.¹⁶⁷ Wiederholt eingesetzt könnten die entsprechenden Daten zudem auch zur Evaluierung von Verwaltungsreformen und anderen Programmen herangezogen werden.¹⁶⁸

PETSs wurden in Uganda (vgl. Kasten 5), Peru, Tschad, Ghana, Honduras, Mosambik, Papua-Neuguinea, Ruanda, Senegal, Tansania und Sambia durchgeführt und gelten als ausgesprochen kosteneffektives Instrument, um durch das Stopfen von „Lecks“ im öffentlichen BM die Effizienz der öffentlichen Mittelverausgabung zu steigern.¹⁶⁹

3.2.13 *Quantitative Service Delivery Survey*

Das methodisch eng mit dem PETS verwandte und dieses ergänzende (und deshalb oft im Verbund mit ihm eingesetzte) *Quantitative Service*

Delivery Survey (QSDS) untersucht Effizienz und Anreizsysteme der einzelnen öffentlichen oder auch privaten Dienstleistungsanbieter (Schulen, Krankenhäuser etc.).

Während im Rahmen eines PETS untersucht wird, welcher Anteil der budgetierten öffentlichen Mittel die jeweiligen Leistungsträger erreicht, bewertet ein QSDS, wie effizient die einmal dort angekommenen Haushaltsmittel in die Bereitstellung öffentlich finanzierter Dienstleistungen transformiert werden. Im Gegensatz zum PETS, das die dem einzelnen Leistungsträger vorgeschalteten Verwaltungs- und Kontrollinstanzen untersucht, steht beim QSDS daher der Leistungsträger selbst im Mittelpunkt des Interesses. Dabei werden sowohl die innerhalb der Leistungseinheit bestehenden Anreizstrukturen als auch die Beziehungen zwischen dieser Einheit als Anbieter (*Provider*) und den Nachfragern (*Clients*) der jeweiligen Leistung und die sich aus ihnen ergebenden externen Anreiz- und Kontrollmechanismen beleuchtet.¹⁷⁰

In die Erstellung eines QSDS fließen ebenfalls im Rahmen der Triangulation abgeglichene Ergebnisse aus Befragungen von Managern, Mitarbeitern und Leistungsempfängern sowie Daten und Aufzeichnungen des Leistungsanbieters in die Bewertung ein.¹⁷¹

3.3 *Guidelines und Toolkits*

Zur methodischen Unterfütterung des in den vorangegangenen Abschnitten dargestellten Analyseinstrumentariums wurde im Lauf der Zeit ein umfangreiches Arsenal an Leitlinien, *Toolkits*, Standardfragebögen und Checklisten entwickelt, von denen manche explizit für den Einsatz mit einzelnen der dargestellten Instrumente konzipiert sind (Fragebögen zu *Fiscal ROSC*, *CPAR*), andere in Zusammenhang mit unterschiedlichen Instrumenten zur Analyse des öffentlichen BM, der

166 Dehn / Reinikka / Svensson (2003), S. 194.

167 Vgl. World Bank (2001i).

168 Dehn / Reinikka / Svensson (2003), S. 193.

169 World Bank (2003i), S. 185.

170 World Bank (2003d).

171 Dehn / Reinikka / Svensson (2003), S. 194.

institutionellen Rahmenbedingungen und des *Governance*-Arrangements in einem Land zum Einsatz kommen können.¹⁷²

Eine ausführliche Beschreibung und Bewertung all dieser Hilfsmittel zur Analyse des öffentlichen BM würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Kasten 11 gibt einen Überblick über die wichtigsten unter ihnen.

3.4 Bewertung des Instrumentariums zur Analyse des öffentlichen Budgetmanagements

Bevor eine Bewertung des Instrumentariums zur Analyse des öffentlichen BM vorgenommen wird, sollen zunächst die Kernpunkte der vorangegangenen Beschreibung der existierenden Instrumente nochmals im Überblick zusammengefasst werden.

- Das *Country Financial Accountability Assessment (CFAA)* der Weltbank befasst sich mit dem rechtlichen, regulatorischen und organisatorischen Rahmen des BM und untersucht vorrangig die *downstream*-Prozesse im Haushaltszyklus. Im Mittelpunkt stehen dabei Themen wie die Modalitäten der Mittelverausgabung, der Umfang außerbudgetärer Mittelverausgabungen, das *Monitoring* und die Kontrolle der getätigten Ausgaben, das Buchhaltungs- und Berichtswesen, die internen Kontrollen, die externe Rechnungsprüfung sowie die eingesetzten Verwaltungs- und Finanzmanagement-Kapazitäten. Auf der *upstream*-Seite des Haushaltszyklus beschränkt sich das CFAA auf die für den Haushaltsvollzug bedeutsamen Themen wie Vollständigkeit, Realismus und Gliederungsform des Haushaltsplans.
- Ein *Public Expenditure Review (PER)* der Weltbank befasst sich vornehmlich mit den *upstream*-Elementen im Budgetprozess. Neben der Aufbauorganisation von Regierung und Verwaltung stehen die Fiskalbeziehungen zwischen den einzelnen Regierungs- und

Verwaltungsebenen, die wirtschaftliche Bewertung von Effizienz und Effektivität der öffentlichen Ausgaben, die Gestaltung der Fiskalpolitik sowie die Budgetplanung und Erstellung des Haushaltsplans im Vordergrund.

- Im Mittelpunkt des *Country Procurement Assessment Report (CPAR)* der Weltbank stehen das öffentliche Beschaffungswesen und die Auftragsvergabe. Die Untersuchung anderer Aspekte des öffentlichen BM beschränkt sich auf für diese Bereiche relevante Fragen der Haushaltsplanung und -erstellung, die Allokation von Kassenmitteln sowie interne Kontrollen und die Rechnungsprüfung.

Der *Report on the Observance of Standards and Codes on Fiscal Transparency (Fiscal ROSC)* des IWF untersucht Standards und Praktiken in einem Land in Hinblick auf die fiskalische Transparenz. Dazu werden die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, Beziehungen zwischen Regierungs- und Nichtregierungsstellen, der finanzpolitische Gesamtrahmen, Fragen der Haushaltsplanung und der Vollständigkeit des Haushaltsplans, Praktiken außerbudgetärer Ausgaben sowie der internen und externen Kontrolle und Prüfung untersucht.

- Das *EC Audit* der Europäischen Kommission legt den Schwerpunkt seiner Analyse auf das *Monitoring* und *Tracking* von Haushaltsmitteln, die Buchhaltung und das Berichtswesen sowie die Vergabe öffentlicher Aufträge. Besonderes Merkmal des *EC Audits* sind nachträgliche *Compliance Tests* anhand derer stichprobenweise die Einhaltung des Haushaltsplans überprüft wird.

¹⁷² Vgl. PEFA (2003a), S. 16.

Kasten 11: Toolkits und Guidelines für die Analyse des öffentlichen Budgetmanagements
<i>Toolkits</i>
<p>Weltbank</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Assessing Constraints on Service Delivery</i> • <i>Civil Service Institutional Assessment</i> • <i>Commitment to Reform Diagnostic</i> • <i>Diagnostic Framework for Revenue Administration</i> • <i>Governance and Poverty Toolkits</i> • <i>Inter-Governmental Relations Institutional Review</i> • <i>Legal and Judicial Institutional Review</i> • <i>Public Expenditure Institutional Assessment</i> • <i>Administrative & Civil Service Assessment Tool</i> • <i>Public Expenditure Management (PEM) Diagnostic</i> • <i>Review of Accounting and Auditing Practices</i> <p>Asiatische Entwicklungsbank</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Country Governance Assessment</i> • <i>Governance and Capacity Building Assessment Guide</i> • <i>Public Financial Management</i>
<i>Guidelines</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Staff guidelines on the CFAA, CPAR, HIPC AAP, Fiscal ROSC and EC Audit</i> • <i>Guidelines for the World Bank's Work on Public Expenditure Analysis and Support (including PERs)</i> • <i>WB Public Expenditure Management Handbook</i> • <i>DFID Understanding and Reforming Public Expenditure Management</i> • <i>UN's Guidelines for Effective Financial Management</i> • <i>ODI Aid and Public Expenditure</i>
<i>Standard-Fragebögen</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>CPAR Questionnaire</i> • <i>Questionnaire on Fiscal Transparency (ROSC)</i> • <i>CPIA Assessment Questionnaire</i> • <i>Public Officials Questionnaire, Part III: Budget Administration</i>
<i>Checklisten und Score-Cards</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>HIPC AAP Questionnaire</i> • <i>CPIA Checklist of Budget/Financial Management</i> • <i>DFID Benchmarks for assessing fiduciary risk when providing direct budget support</i> • <i>KfW-Checkliste zur Beurteilung treuhänderischer Risiken</i>
Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von PEFA (2003a), Brobäck / Sjölander (2002) u.a.m.

- Das von der Weltbank durchgeführte *Accounting and Auditing* Modul des *Report on the Observance of Standards and Codes (A&A ROSC)* und die *Diagnostic Study of Accounting and Auditing (DSAA)* der Asiatischen Entwicklungsbank befassen sich vor allem mit Praktiken und Standards in den Bereichen Rechnungslegung und Rechnungsprüfung sowie mit der Qualität des Ausbildungssystems für Buchhalter und Wirtschaftsprüfer und deren Unabhängigkeit. Während sich der A&A ROSC ausschließlich mit Praktiken und Standards im Privatsektor befasst, beinhaltet die DSAA auch Themen wie die öffentliche Finanzberichterstattung und die Rolle externer Geber und der von ihnen bereitgestellten Mittel.
 - Das *Institutional and Governance Review (IGR)* der Weltbank dient dazu, ausgehend von empirisch beobachteten Problemen und wo immer möglich anhand quantitativer Methoden, Ursachen für Schwächen im *Governance*-Arrangement der öffentlichen Verwaltung zu identifizieren, die sich aus inadäquaten Anreizstrukturen ergeben. Dazu gehören insbesondere weit verbreitete Korruption oder die Nichtbefolgung formaler Regeln in der öffentlichen Verwaltung. In Bezug auf den Budgetprozess behandelt ein IGR mit den Bereichen *Policymaking*, *Service Delivery* und *Accountability* Aspekte sowohl der *upstream*- als auch der *downstream*-Phase des Budgetprozesses. Ein IGR beinhaltet spezifische an die lokalen Gegebenheiten angepasste Reformempfehlungen (*Good Fit*).
 - Das gemeinsame *Public Expenditure Tracking Assessment and Action Plan (HIPC AAP)* von IWF und Weltbank soll anhand von 15 Indikatoren feststellen, ob ein Land über die notwendigen Kapazitäten und Strukturen verfügt, um durch Entschuldungsmaßnahmen im Rahmen der HIPC Initiative freier werdende Mittel im eigenen Budget zu verfolgen. Die für die Bewertung erforderlichen Daten werden i.d.R. im Zuge von PER- oder CFAA-Missionen erhoben.
 - Ein *Country Policy and Institutional Assessments (CPIA)* der Weltbank besteht in der globalen Bewertung von Politiken und Institutionen eines Landes in Bezug auf ihre Armutsorientierung, die Generierung nachhaltigen Wachstums sowie den effektiven Einsatz von Gebermitteln anhand eines auf 20 Einzelkriterien basierenden Indikators. Damit liefert ein CPIA zwar keine differenzierten Informationen über die Qualität des öffentlichen BM in einem Land, die Bewertung einzelner Kriterien kann jedoch wertvolle Hinweise auf den Grad der Armutsorientierung des öffentlichen Haushalts als ein Ergebnis des BM liefern.
 - Ein *Safeguards Assessment Report* des IWF beschreibt *Governance*-Probleme der Zentralbank in den Bereichen externe Prüfung, Rechtsform und Unabhängigkeit, Finanzberichterstattung, interne Prüfung sowie interne Kontrollmechanismen (ELRIC), durch die es zur Fehlverwendung von eigenen und geberfinanzierten Haushaltsmitteln kommen kann.
 - *Public Expenditure Tracking Survey (PETS)* und *Quantitative Service Delivery Survey (QSDS)* der Weltbank untersuchen die Effizienz, mit der im Haushalt veranschlagte Mittel in die Bereitstellung öffentlich finanzierter Leistungen transformiert werden. Zu diesem Zweck verfolgt ein PETS Haushaltsmittel durch die einzelnen in den Haushaltsvollzug involvierten Verwaltungsebenen, um die Verluste an Haushaltsmitteln auf diesem Weg nachzeichnen zu können, ein QSDS bewertet die Effizienz der einzelnen leistungserbringenden Einheiten.
- Wie die vorangegangene Beschreibung des derzeit eingesetzten Instrumentariums zur Analyse des öffentlichen BM deutlich macht, kommt es teilweise zu erheblichen Überschneidungen der einzelnen Instrumente in Bezug auf die untersuchten Elemente des BM und die für diese Analysen herangezogenen Informationsquellen. Tabelle 3 gibt einen Überblick darüber, welche der in Kapitel 2 identifizierten Elemente des BM von den einzelnen Instrumenten zumindest ansatzweise abgedeckt werden. Dabei ist zu beachten, dass Tabelle 3 unter dem Gesichtspunkt erstellt wurde, eine Übersicht darüber zu liefern, welche Instru-

mente Informationen zu den einzelnen Komponenten liefern können. Das impliziert, dass nicht mit jedem Instrument eine abschließende Analyse der jeweils berührten Elemente des öffentlichen BM angestellt werden kann. Vielmehr unterscheiden sich die einzelnen Instrumente ganz erheblich in Umfang, Qualität, Tiefe und Detailliertheitsgrad der Analyse der jeweiligen Komponenten.¹⁷³

Die meisten der beschriebenen Instrumente beleuchten jeweils nur einzelne Teilbereiche der beschriebenen Elemente des BM. So werden beispielsweise im Rahmen eines CPAR üblicherweise nur diejenigen rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen und Praktiken des BM untersucht, die unmittelbar die Vergabe öffentlicher Aufträge betreffen. Ähnliches gilt für das DSAA, das sich ausschließlich mit Regeln und Praktiken der Buchführung und Buchprüfung befasst.

Damit ermöglichen diese Instrumente eine sehr umfassende Analyse einzelner Teilbereiche des öffentlichen BM, ohne jedoch eine abschließende Bewertung des Gesamtsystems zu erlauben. Andere Instrumente dienen eher dazu, einen Gesamtüberblick über die Qualität des öffentlichen BM, oder zumindest mehrerer Elemente desselben, in einem Land zu liefern. In dieser Klasse sind CFAA und PER die wichtigsten und umfangreichsten Instrumente. Diese breit angelegten Diagnosen wiederum liefern aber in der Regel keine tiefer gehende Analyse einzelner Subkomponenten des BM.

Die Instrumente unterscheiden sich jedoch nicht nur bezüglich der inhaltlichen Vollständigkeit und Tiefe, mit der die jeweiligen Elemente des öffentlichen BM abgedeckt werden, sondern auch in Bezug auf den methodischen Detailliertheitsgrad, mit dem einzelne Fragen des BM beleuchtet werden. Beispielsweise berücksichtigt ein IGR oder das HIPC AAP einzelne Komponenten gegebenenfalls mit jeweils nur einem einzelnen Indikator oder einer einzigen Frage, während Instrumente

wie das PETS oder das QSDS versuchen, einzelne Aspekte der öffentlichen Haushaltsführung durch eine möglichst große Zahl unterschiedlicher Quellen und Blickwinkel auszuleuchten.

Es existiert bislang kein Instrument, das für sich allein ein vollständiges Bild von der Qualität des öffentlichen BM in einem Land liefern könnte. Aufgrund ihres unterschiedlichen Fokus und der Unterschiede in ihrem Detailliertheitsgrad bestehen zwischen den einzelnen Instrumenten daher trotz der offensichtlichen thematischen Überschneidungen erhebliche Komplementaritäten und Synergiepotentiale.

Komplementaritäten

Die bedeutendste komplementäre Beziehung lässt sich zwischen dem CFAA und dem PER feststellen. Während sich das CFAA vor allem mit den Komponenten der *downstream*-Phase des Haushaltskreislaufs befasst, stehen beim PER die *upstream*-Elemente im Vordergrund. Das CFAA untersucht vornehmlich institutionelle Gesichtspunkte, das PER versucht eher, den öffentlichen Haushalt selbst, insbesondere die Ausgabenpolitik zu beurteilen. Thematischer Schnittpunkt der beiden Instrumente ist der Haushaltsvollzug. Theoretische Überlappungen in den Bereichen Budgetplanung und Erstellung des Haushaltsplans sollten in der Praxis keine große Rolle spielen, da bei der Erstellung eines CFAA für die Abdeckung dieser Themen Informationen aus dem PER verwendet werden sollen.¹⁷⁴

173 Für ein sehr viel detaillierteres "Mapping" von CFAA, PER, CPAR, *Fiscal ROSC* sowie des *EC Audit* anhand von 94 Subkomponenten des öffentlichen BM siehe PEFA (2003a).

174 Vgl. World Bank (2003a), S. 18. Die Erfahrung mit dem Einsatz der Analyseinstrumente zeigt jedoch, dass die Koordination der einzelnen Instrumente auch innerhalb der Weltbank nicht immer reibungslos abläuft (siehe Abschnitt 3.5).

Tabelle 3: Reichweite der Analyseinstrumente							
	Institutioneller und gesetzlicher Rahmen	Haushaltspolitik und Budgetplanung	Erstellung des Haushaltsplans	Haushaltsvollzug	Buchführung und <i>Monitoring</i>	Rechnungslegung und Prüfung	Informationsmanagement, technische und personelle Kapazitäten
CFAA	√	√	√	√	√	√	√
PER	√	√	√	√	√	-	√
CPAR	√	-	-	√	√	-	√
Fiscal ROSC	√	√	√	√	√	√	√
EC Audit	√	-	-	√	√	√	√
DSAA	√	-	-	-	√	√	√
A&A-ROSC	√	-	-	-	√	√	√
HIPC AAP	-	√	√	√	√	√	-
IGR	√	√	√	√	√	√	√
CPIA	√	√	√	√	√	√	√
Safeguards Assessment	√	-	-	-	-	√	√
PETS	√	-	-	√	-	-	-
QSDS	√	-	-	√	-	-	-
Quelle: eigene Zusammenstellung							

Zu Komplementaritäten zwischen diesen und anderen Instrumenten kommt es typischerweise auch dann, wenn unterschiedliche Methoden der Datenerhebung und/oder -präsentation zum Einsatz kommen. *Performance*-Indikatoren, wie sie im Rahmen eines CPIA oder des HIPC AAP berechnet werden, können die sehr viel aufwändiger erhobenen und aufbereiteten Informationen eines CFAAs und PERs nicht ersetzen. Sie können aber wertvolle Hinweise sowohl für das Design dieser detaillierten Analysen geben, indem sie bspw. Anhaltspunkte dafür liefern, an welchen Punkten des BM-Systems nach Schwachstellen und ihren Ursachen gesucht werden muss. Ebenso können solche Indikatoren auch eine Orientierung für die gezielte Auswertung der teils sehr umfangreichen Analysen von PER und CFAA geben.

Auf ähnliche Weise können sich das CFAA, das hauptsächlich Regeln und Praktiken beschreibt, die für die *Accountability* im öffentlichen BM von Bedeutung sind, und die *Audits* und *Compliance-*

Tests des *EC Audit*, die überprüfen ob diese Regeln und Praktiken tatsächlich für eine ordnungsgemäße Haushaltsführung sorgen, sinnvoll ergänzen.

Weitere Komplementaritäten lassen sich zwischen den ESW-Instrumenten der Weltbank und PETS und QSDS ausmachen: CFAAs, PERs und CPARs konzentrieren sich vornehmlich auf das BM auf der Ebene der Zentralregierung. Ihre systematische Ergänzung um PETSs und QSDSs kann wertvolle Hinweise liefern, wo im vertikalen System des Haushaltsvollzugs nicht aufgedeckte Schwächen liegen können.

Werden die im Rahmen der einzelnen Instrumente erhobenen Daten auch für andere Analysen zur Verfügung gestellt, sind daher erhebliche Synergien bei der Erstellung der Analysen möglich. Bspw. beschäftigt sich das CPAR mit Bereichen des BM, die auch von PER, CFAA und *EC Audit* abgedeckt werden, aber nicht immer unter den

gleichen Gesichtspunkten analysiert und interpretiert werden. Die jeweils erhobenen Daten, vor allem aber die aus ihnen gezogenen Schlüsse, können daher als Informationsbasis für mehrere Instrumente gleichzeitig dienen. Voraussetzung für die Ausnutzung solcher Synergien ist allerdings eine angemessene zeitliche und inhaltliche Koordination des Instrumentariums.

Überschneidungen

Entsprechend der beschriebenen inhaltlichen Überschneidungen existieren jedoch neben Komplementaritäten auch thematische und methodische Überlappungen zwischen einzelnen Analyseinstrumenten, die sich bei unzureichender Koordination in unnötigen Doppelarbeiten äußern, anstatt zu Synergieeffekten der beschriebenen Art zu führen. Solche Doppelarbeiten bergen die Gefahr, die verfügbaren Kapazitäten der Partnerregierungen und auch der Geber über Gebühr zu belasten, so dass die Qualität der einzelnen Analysen, vor allem aber die des öffentlichen BM selbst darunter leidet. Eine derartige Überschneidung lässt sich besonders deutlich zwischen CFAA und *Fiscal ROSC* feststellen, die beide die institutionellen Arrangements, die für Transparenz und *Accountability* auf den einzelnen Stufen der *downstream*-Phase des Haushaltszyklus sorgen sollen, zum Gegenstand haben. In der Regel ist ein CFAA zwar deutlich detaillierter als ein *Fiscal ROSC*, so dass sich die beiden Instrumente in Teilbereichen durchaus sinnvoll ergänzen können,¹⁷⁵ beide Instrumente bedienen sich jedoch für die Datenerhebung u.a. standardisierter Fragebögen, die i.d.R. von den gleichen Regierungsstellen auszufüllen sind und dort zu vermeidbaren Doppelarbeiten führen.

Auch zwischen CFAA und PER kann es bei mangelnder Koordination der *Assessments* aufgrund fehlender formaler Leitlinien für die Erstellung von PERs zu erheblichen Überschneidungen und Doppelarbeiten kommen.¹⁷⁶

Inwiefern zwischen zwei Instrumenten Komplementaritäten oder unnötige Überschneidungen überwiegen, kann aufgrund der teilweise recht uneinheitlichen Ausgestaltung der einzelnen Instrumente von Fall zu Fall variieren. Erfahrungen aus der Praxis scheinen jedoch die hohe Relevanz des Problems von Überschneidungen und Doppelarbeiten beim Einsatz des Instrumentariums zu belegen (vgl. Abschnitt 3.5).

Auslassungen

Neben Überschneidungen in vielen Feldern lassen sich auch Themenbereiche identifizieren, die für ein armuts- und wachstumsorientiertes BM zwar von großer Bedeutung sind, von dem hier vorgestellten Analyseinstrumentarium aber gänzlich oder zumindest größtenteils unberücksichtigt bleiben. So konzentrieren sich, auch wenn einige der beschriebenen Instrumente in Einzelfällen auch das öffentliche BM auf subnationaler Ebene zum Untersuchungsgegenstand haben,¹⁷⁷ die meisten Instrumente – einmal abgesehen von PETS und QSDS – auf die Haushaltsführung auf zentralstaatlicher Ebene. Hierdurch werden u.U. wichtige nachgeordnete Verwaltungs- und Regierungsebenen vernachlässigt. Angesichts starker (und oft von den Gebern unterstützter) Dezentralisierungsbemühungen in vielen Partnerländern, in deren Rahmen mehr und mehr Haushaltsverantwortung an subnationale Verwaltungsebenen delegiert wird, ist diese Beschränkung durchaus problematisch,¹⁷⁸ denn wie die Ergebnisse von PETS in Uganda (vgl. Kasten 5) zeigen, treten bspw. entscheidende Schwächen des Haushaltsvollzugs vor allem auf diesen nachgeordneten Ebenen staatlichen Handelns auf.

Instrumente wie PETS und QSDS, die sich mit einzelnen Verwaltungseinheiten und der Leistungserstellung auf der Mikroebene befassen, können aufgrund des großen zeitlichen und perso-

175 Vgl. Dean (2000).

176 Allen / Schiavo-Campo / Garrity (2004), S. 58.

177 Bspw. die *Provincial Public Expenditure Reviews* in Mexiko, China, Pakistan etc. oder das *Provincial Financial Accountability Assessment* in Pakistan.

178 Vgl. PEFA (2003a), S. 33.

nellen Aufwands für ihre Durchführung in der Regel nur zeitlich und regional beschränkt eingesetzt werden. Darüber hinaus dienen diese Instrumente üblicherweise nur der Identifizierung schlechter Ergebnisse des BM, eine Untersuchung der zugrunde liegenden Ursachen wird aber i.d.R. nicht angestellt. Daher können auch diese Instrumente die mangelnde Berücksichtigung nachgeordneter Ebenen des BM durch Instrumente wie CFAA und PER bislang nicht ausreichend kompensieren.

Ein weiterer entscheidender Mangel des bislang eingesetzten Analyseinstrumentariums besteht in der meist unzureichenden Berücksichtigung der Einnahmeseite des öffentlichen Haushalts. PER, CFAA und *Fiscal* ROSC decken zwar einzelne Aspekte dieses Bereichs ab, ansonsten werden die öffentlichen Einnahmen aber kaum in die Analyse einbezogen. Diese Tatsache spiegelt das für die Geber im Vordergrund stehende Interesse wider, mit der Analyse des öffentlichen BM vor allem die Risiken einer Fehlverwendung der von ihnen bereitgestellten Mittel abschätzen zu können. Im Lichte der entwicklungspolitischen Bedeutung guten BM und fiskalischer Nachhaltigkeit, nicht zuletzt aber auch angesichts der auch auf der Einnahmeseite des Budgets vorliegenden Fungibilitätsproblematik (bspw. über Steuervergünstigungen), ist eine Begrenzung der Analyse auf die öffentlichen Ausgaben nicht zu rechtfertigen. Eine an den politisch-strategischen Zielsetzungen orientierte Einnahmenpolitik, realistische mittelfristige Schätzungen der öffentlichen Einnahmen, deren vollständige Erfassung im Haushalt, sowie ihre effiziente Erhebung und Verwaltung sind für ein effektives BM von ähnlich großer Bedeutung wie das jeweilige Äquivalent auf der Ausgaben-seite des Budgets.

Ähnliches gilt für das Management öffentlicher Vermögen, der Schulden und Gebermittel sowie der Eventualverbindlichkeiten der Regierung. Diese Themenkomplexe werden zwar ebenfalls in Teilen durch das beschriebene Instrumentarium abgedeckt, der Umfang, in dem sie im Rahmen der tendenziell geberdominierten Analysen Be-

achtung finden, ist aber in den meisten Fällen noch nicht ausreichend.¹⁷⁹

Die meisten Instrumente beschränken sich zudem auf die Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen und formaler Regeln der Haushaltsführung. Teilweise untersuchen sie auch, inwiefern diese Regeln in der Praxis eingehalten werden; Ursachen für Abweichungen oder Nichtbeachtung von formalen Regeln, die ihren Ursprung bspw. in fehlerhaften Anreizen in der öffentlichen Verwaltung haben, werden aber – außer von IGRs – üblicherweise nicht in ausreichendem Maße analysiert. So zeigt bspw. ein *Fiscal* ROSC zwar gegebenenfalls auf, dass Korruption und andere *Governance*-Probleme in einem Land zur Missachtung der Standards für fiskalische Transparenz führen, die für diese Probleme ursächlichen mangelhaften Organisations- und Anreizstrukturen werden aber i.d.R. nicht näher untersucht.¹⁸⁰ Jüngere CFAAs und CPARs beleuchten allerdings in zunehmendem Maße auch Fragen adäquater Institutionen und Organisationsformen für das öffentliche BM sowie ihren Einfluss auf die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Finanzwesens.¹⁸¹

Ein weiterer Schwachpunkt mancher Instrumente, insbesondere des ROSC, wird in der Bewertung des BM in Entwicklungsländern anhand international vereinbarter Standards gesehen. Es wird argumentiert, dass auf der Basis von Standards, die sich größtenteils an *Best Practices* aus reichen Industrienationen mit hochentwickelten öffentlichen Verwaltungsapparaten orientieren, keine sinnvolle Bewertung der Leistungsfähigkeit und des Reformbedarfs der BM-Systeme armer Entwicklungsländer möglich ist.¹⁸²

179 Obwohl alle die drei Themenkomplexe *Asset Management*, *Debt Management* und *Contingent Liabilities* in den CFAA-Leitlinien aufgeführt sind, wurde bspw. die öffentliche Vermögensverwaltung (*Asset Management*) laut PEFA (2003a), S. 33, in keinem einzigen CFAA-Report berücksichtigt.

180 PEFA (2003a), S. 31.

181 PEFA (2003a), S. 29 ff.

182 Vgl. Brobäck / Sjölander (2002), S. 69 ff.

Kritiker führen zudem an, dass bei der Analyse und Bewertung treuhänderischer Risiken häufig ein zu großes Augenmerk auf die technischen Details der Haushaltsführung gelegt wird, andere wichtige Determinanten der Risiken in Verbindung mit PGF, insbesondere Reformwille und -fähigkeit der Partnerseite, i.d.R. aber nicht systematisch erfasst und bewertet werden.

3.5 Empirische Erfahrungen mit dem Analyseinstrumentarium

Bislang wurden die beim Einsatz des Analyseinstrumentariums gesammelten Erfahrungen kaum systematisch zusammengeführt und ausgewertet. Einige Hinweise auf typische Probleme finden sich aber bspw. in Weltbankdokumenten zu Erfahrungen mit dem PER. Eine weitere wichtige Quelle sind die bei der gemeinsamen Durchführung von CFAAs in Malawi und Burkina Faso durch die SPA-Geber (vgl. Abschnitt 3.1) und unter Beteiligung mehrerer bilateraler Geber in Mosambik, Uganda und Tansania gesammelten Erfahrungen. Einige solcher typischen Probleme sind im Folgenden zusammenfassend dargestellt.

Eines der Hauptprobleme, die sich aus der Vielzahl unterschiedlicher Analyseinstrumente ergeben, besteht nicht in der Tatsache, dass sich relevante Informationen über das Budgetmanagementsystem eines Landes in verschiedenen Dokumenten finden, sondern in der mangelnden Abstimmung der einzelnen Analyseprozesse. Durch Doppelarbeiten und unkoordinierte Missionen der Geber kommt es zu einer hohen Belastung der ohnehin knappen Kapazitäten in den Partnerländern.¹⁸³ Hierbei handelt es sich um ein generelles Problem mangelnder Geberharmonisierung und -koordinierung, das aber beim Einsatz des sich inhaltlich und methodisch überschneidenden Analyseinstrumentariums besonders deutlich zum Vorschein tritt, bspw. wenn im Rahmen verschiedener Missionen innerhalb kurzer Zeit den gleichen Gesprächspartnern im Partnerland die gleichen Fragen von Vertretern unterschiedlicher oder

gar der gleichen Geberinstitutionen gestellt werden (siehe Kasten 12).¹⁸⁴

Ein weiteres Problem, das sich aus dem unkoordinierten Vorgehen der Geber ergibt, besteht darin, dass die mit einem Instrument erhobenen Informationen nur eingeschränkt für andere Analysen genutzt werden können (vgl. ebenfalls Kasten 12). Derartige Koordinationsmängel unterminieren potenzielle Synergieeffekte zwischen den einzelnen Instrumenten und führen zwangsläufig zu Auslassungen bzw. Doppelarbeiten. Zudem führt eine mangelnde inhaltliche Abstimmung der jeweiligen Analysen und Abschlussberichte oft dazu, dass sich die Partner schnell mit einer ungeheuren Zahl an – möglicherweise nicht miteinander inkompatiblen – Empfehlungen und Reformplänen konfrontiert sehen.¹⁸⁵ Dabei stellt mangelhafte Koordination offenbar nicht nur zwischen einzelnen bi- und multilateralen Gebern ein Problem dar, sondern insbesondere auch innerhalb der Weltbank zwischen dem für CFAAs verantwortlichen *FM Sector Board*, dem für PERs zuständigen PREM-Netzwerk und dem für CPARs verantwortlichen *Procurement Sector Board*.¹⁸⁶

Damit alle erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt werden und in die Analyse des öffentlichen BM einfließen können, ist ein hohes Maß an *Ownership* und Partizipation seitens der Partnerregierung erforderlich. *Ownership* und Kontrolle über den Analyseprozess durch die Partner sind aber gleichzeitig dadurch Grenzen gesetzt, dass sich die Geber durch das jeweilige *Assessment* ein möglichst realistisches Bild der treuhänderischen Risiken machen wollen. Die bisherigen Erfahrungen deuten zudem darauf hin, dass die Geber die entwicklungspolitische Perspektive der Analyse des BM tendenziell zugunsten der treuhänderischen Aspekte über Gebühr vernachlässigen. Das wirkt sich bspw. dahingehend aus, dass das Hauptinteresse der Geber bei den meisten Analysen ausschließlich auf dem

183 Vgl. Allen / Schiavo-Campo / Garrity (2004), S. 50.

184 Vgl. Amis / Green (2002), S. 12 f. und Reite (2002), S. 14.

185 Vgl. PEFA (2003a), S. 27.

186 Vgl. Reite (2002), Allen / Schiavo-Campo / Garrity (2004), S. 57 f.

Kasten 12: Mangelnde Koordination beim Einsatz der Analyseinstrumente

Burkina Faso ist ein Beispiel für die hohe Belastung der Partnerländer durch die große Zahl nicht miteinander abgestimmter *Assessments* innerhalb kürzester Zeit: Von 2000 bis 2001 wurden dort ein CPAR, eine eigenständige Analyse des nationalen PFM durch die burkinische Regierung, ein *Fiscal ROSC* sowie ein CFAA durchgeführt. Insgesamt werden in den einzelnen Dokumenten über 280 Empfehlungen zur Verbesserung des Budgetmanagements in Burkina Faso ausgesprochen.

Noch eindrücklicher ist das Beispiel Mosambiks, wo allein in der ersten Jahreshälfte 2001 ein ROSC, ein CFAA, ein PER sowie ein gemeinsam von mehreren bilateralen Gebern durchgeführtes *Joint Donor Review* (JDR) durchgeführt wurden, von denen zumindest die letzten drei zu einem Großteil die selben Untersuchungsgegenstände beleuchteten.

In Uganda fanden kürzlich sechs Weltbankmissionen gleichzeitig statt. Bei vier dieser Missionen wurden den selben Gesprächspartnern ähnliche Fragen gestellt.

2001 lehnte der IWF eine Beteiligung an der gemeinsam von SPA-Gebern und Weltbank durchgeführten CFAA Mission in Malawi unter Hinweis auf eigene kürzlich durchgeführte Analysen (*Fiscal ROSC* und *HIPC Tracking*) ab. Insbesondere die Ergebnisse des *Fiscal ROSC* sollten in das CFAA einfließen, jedoch standen die entsprechenden Dokumente nicht rechtzeitig zur Verfügung, so dass diese Informationen nicht optimal für das Design und die Durchführung des CFAA genutzt werden konnten. Gleiches gilt für die Ergebnisse des *EC Audit*, die (trotz passiver Beteiligung der Europäischen Kommission an der Analyse) zu keinem Zeitpunkt der Vorbereitung und Durchführung des CFAA zur Verfügung standen.

Quelle: PEFA (2003a), Brobäck / Sjölander (2002), OECD / DAC (2003), Allen / Schiavo-Campo / Garrity (2004) u.a.m.

Abschlussdokument liegt, für den *Follow-up*-Prozess und die Unterstützung der Partner bei der Umsetzung empfohlener Reformen und Aktionspläne hingegen verhältnismäßig wenige Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Die in solchen Aktionsplänen gegebenen Empfehlungen sind zudem – zumindest bei breit angelegten Instrumenten wie bspw. dem CFAA oder dem PER – üblicherweise sehr allgemein gehalten und nicht ohne weiteres operationalisierbar. Teilweise berücksichtigen die von den Gebern geforderten Reformschritte bzw. Zeitpläne auch nicht ausreichend den jeweiligen Länderkontext oder erweisen sich unter den gegebenen Umständen als zu ambitionös.¹⁸⁷ Für ihre Implementierung wären vielmehr weitere Studien und Instrumente erforderlich, die im Rahmen der meisten Analysen aber nicht vorgesehen sind.¹⁸⁸

Ein weiteres Problem, das sich in diesem Zusammenhang bspw. mit dem Fehlen formaler Leitlinien für die Erstellung von PERs stellt, ist, dass die einzelnen *Assessments* aufgrund jeweils unterschiedlicher Ausgestaltung und abgedeckter Bereiche keine Vergleiche des BM über die Zeit

erlauben, so dass Fort- oder Rückschritte im öffentlichen BM mit den bestehenden Instrumenten häufig nicht zu erfassen sind.

Die oft zu einseitige Konzentration auf treuhänderische Aspekte bei der Analyse des öffentlichen BM durch die Geber äußert sich auch darin, dass *Ownership* und Kooperationsbereitschaft des Finanzministeriums zwar i.d.R. hoch, die der Sektorministerien und nachgeordneten Verwaltungseinheiten aber eher gering sind. Um diesem Problem entgegenzuwirken ist die frühzeitige Beteiligung aller *Stakeholder* an der Planung und Durchführung der Analyse notwendig. Das gilt insbesondere für die häufig bei der Analyse vernachlässigten subnationalen Ebenen des BM. Hierfür fehlen bei den Partnern aber häufig die erforderlichen Strukturen und Institutionen. Für ihren Aufbau benötigen die Partner unter Umständen die Unterstützung der Geber.

Eine weitere Erfahrung ist, dass Missionen häufig nicht nur mangelhaft koordiniert sondern auch unzureichend durch umfassende *Desk-Studies* vorbereitet sind. Dies führt dazu, dass vor Ort wichtige Ansprechpartner nicht bekannt sind und knappe Ressourcen bspw. dafür aufgewendet werden müssen, formale Strukturen vor Ort zu erfragen, und so entscheidende informelle Regeln

187 PEFA (2003a), S. 34 f.

188 Vgl. Reite (2002), S. 12 ff.

und Praktiken aus Zeitgründen nicht erfassen zu können.¹⁸⁹

Ein großes Problem stellt auch die Zurückhaltung der Geber dar, die Analyse des öffentlichen BM für einen offenen Dialog über politisch sensible Bereiche, insbesondere die Haushalte für die innere und äußere Sicherheit, zu nutzen. Nur wenige PERs befassen sich mit den Militärausgaben und auch CFAAs und CPARs vernachlässigen oftmals den Verteidigungshaushalt, bspw. weil erhebliche Ausgaben in diesem Sektor außerhalb des Budgets getätigt werden.¹⁹⁰ Es wird argumentiert, dass die Bereiche Sicherheit und Verteidigung in die nationalstaatliche Souveränität der Partnerländer fallen, in die eine Einmischung der Geber nicht gerechtfertigt sei. Angesichts der Fungibilität von Budgethilfe und budgethilfeähnlichen Instrumenten können die Geber dieses Argument jedoch nur mit Einschränkungen gelten lassen. Im Rahmen des Politikdialogs muss hier ein ausgewogener Mittelweg zwischen berechtigten Geheimhaltungsinteressen und Informationsinteressen der Geber und anderer *Stakeholder* gefunden werden. Dabei ist nicht die Höhe der Verteidigungsausgaben von primärem Interesse, sondern die Einhaltung der Grundsätze guten BM und die damit verbundene Schaffung von Transparenz und *Accountability*.¹⁹¹

3.6 Koordination und Integration des Analyseinstrumentariums

Angesichts der teils recht erheblichen Überschneidungen, Doppelarbeiten und Überlastung knapper Kapazitäten auf Seiten der Partnerländer ist eine bessere Koordination und Integration des bestehenden Analyseinstrumentariums unerlässlich. Eine Erweiterung des Instrumentariums um weitere, nicht systematisch mit den existierenden *Assessments* abgestimmte Instrumente wie das vom IWF vorgeschlagenen *Fiscal Management*

Assessment oder die derzeit erprobten *Fiduciary Reviews* der Weltbank erscheint dagegen vor diesem Hintergrund wenig sinnvoll.¹⁹²

Derzeit sammeln die meisten multi- und bilateralen Geber Erfahrungen mit gemeinsam durchgeführten Missionen und *Assessments*. Mit dem Ziel, Effizienz und Effektivität ihrer Aktivitäten im Rahmen der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit zu steigern, haben einige bilaterale Geber damit begonnen, ihre Analysearbeit besser zu koordinieren und gemeinsame *Joint Donor Reviews* (JDRs) durchzuführen.¹⁹³ Die im Zuge dieser gemeinsamen *Assessments* gewonnenen Erfahrungen könnten auch als Vorlage für eine bessere Koordination beim gemeinsamen Einsatz des in dieser Studie beschriebenen Analyseinstrumentariums dienen.

Insbesondere die Weltbank versucht, durch den kombinierten Einsatz von PER, CFAA und CPAR in Form eines *Integrated Fiduciary Assessment*¹⁹⁴ und durch gemeinsam mit anderen Gebern durchgeführten Missionen den internen und externen Koordinationsaufwand zu reduzieren sowie Synergien zwischen den einzelnen Instrumenten konsequenter zu nutzen. Darüber hinaus ist die Weltbank bemüht, diese drei Kerninstrumente syste-

192 Vgl. Allen / Schiavo-Campo / Garrity (2004), S. 51 u. 73.

193 Im Rahmen dieser gemeinsamen Analysen werden üblicherweise auch Elemente des öffentlichen Budgetmanagements untersucht. Da es sich bei den *Joint Donor Reviews* aber nicht um ein wenigstens teilweise standardisiertes Analyseinstrument handelt, sondern vielmehr um die gemeinsame Untersuchung jeweils relevanter Themen durch mehrere Geber, wurden JDRs nicht in die Beschreibung des Analyseinstrumentariums in Abschnitt 3.2 aufgenommen; vgl. Clarke et al. (1999). JDRs wurden bspw. in Kambodscha, Mosambik und Tansania durchgeführt; vgl. Allen / Schiavo-Campo / Garrity (2004), S. 65.

194 *Integrated Fiduciary Assessments* müssen den *Guidelines* (wo vorhanden) für jedes der beinhalteten Instrumente genügen. Inhalt und Präsentationsform müssen von den verantwortlichen Sektor-Boards miteinander abgestimmt werden. *Integrated Fiduciary Assessments* wurden bislang hauptsächlich in der Ost-Asien/Pazifik-Ländern durchgeführt (Allen / Schiavo-Campo / Garrity 2004, S. 58).

189 Reite (2002), S. 18.

190 Vgl. Ball / Holmes (2002), S. 32 f. und GTZ (2003a).

191 Vgl. Brzoska (2003), S. 9 f.

matisch durch IGRs, PETS und QSDS zu komplementieren, um sowohl den breiteren institutionellen und polit-ökonomischen Rahmen des BM abzubilden, als auch die Effizienz und Effektivität des Haushaltsvollzugs auf nachgelagerten staatlichen und nichtstaatlichen Ebenen der Haushaltsführung stärker zu berücksichtigen.¹⁹⁵

Im Sommer 2003 haben IWF und Weltbank – unterstützt durch das PEFA-Programm – eine gemeinsame Arbeitsgruppe gegründet (vgl. Abschnitt 3.1), die über die bloße Koordination des existierenden Instrumentariums hinaus gehende Ansätze zur Steigerung von Relevanz und Effektivität ihrer Aktivitäten im Bereich des öffentlichen BM entwickeln soll.¹⁹⁶ Aufbauend auf Vorarbeiten des PEFA-Sekretariats¹⁹⁷ erarbeitet diese Gruppe derzeit einen modularen Analyserahmen, der das bislang eingesetzte Analyseinstrumentarium in Teilen ersetzen soll. Abbildung 7 zeigt eine schematische Darstellung dieses „*New Public Expenditure Assessment Framework*“.¹⁹⁸

Kernstück des Ansatzes bildet ein auf ca. 28–30 *Performance*-Indikatoren¹⁹⁹ basierendes *Standardized Assessment* (SA), ähnlich einem erweiterten HIPC AAP.²⁰⁰ Dieses soll zwei Aufgaben zugleich erfüllen: Zum einen soll durch das SA nach Möglichkeit der Informationsbedarf aller Geber in Hinblick auf die Bewertung treuhänderischer Risiken abgedeckt werden, zum anderen soll dieses *Assessment*, indem es Probleme in wichtigen Teilbereichen des BM-Systems identifiziert, der Partnerregierung als Grundlage für die Entwicklung einer ganzheitlichen Strategie zur Verbesserung des öffentlichen BM und eines Akti-

onsplans für das zugehörige *Capacity Building* dienen.

Neben dem SA umfasst der vorgeschlagene Analyserahmen daher ein System von Modulen, das die Lücken des bislang existierenden Analyseinstrumentariums schließen und Überlappungen und Doppelarbeiten vermeiden soll. Dabei stellen die einzelnen Module keine eigenständigen Analyseinstrumente dar sondern beschreiben vielmehr jeweils ein auf den im SA als Schwachstelle identifizierten Bereich des BM zugeschnittenes Paket aus tiefer gehenden Analysen der zugrunde liegenden Probleme, Reformplänen, technischer Unterstützung bei deren Umsetzung durch die Geber, Finanzierung und *Monitoring*. Die das entsprechende *Capacity Building* begleitenden Diagnosen des BM stützen sich auf ebenfalls standardisierte und aufeinander abgestimmte Fragebögen, *Toolkits* und *Guidelines* (vgl. Abschnitt 3.3).²⁰¹

Neben den sieben im Rahmen dieser Arbeit identifizierten Elementen des öffentlichen BM²⁰² beinhaltet dieses System auch ein Modul für die Verwaltung der öffentlichen Einnahmen betreffend sowie einen „*Compliance Test*“ nach Art des *EC Audit*.²⁰³

195 IMF / World Bank (2003), S. 36.

196 Allen / Schiavo-Campo / Garrity (2004), S. 68.

197 Vgl. PEFA (2003a).

198 In einer früheren Version (PEFA 2003a, S. 50) findet sich noch die Bezeichnung *Public Expenditure and Financial Management Assessment Framework* (PEFMAF).

199 Die Indikatoren befinden sich derzeit noch in der Diskussion, werden sich aber voraussichtlich weitestgehend an den in Anhang 4 wiedergegebenen *Benchmarks* orientieren.

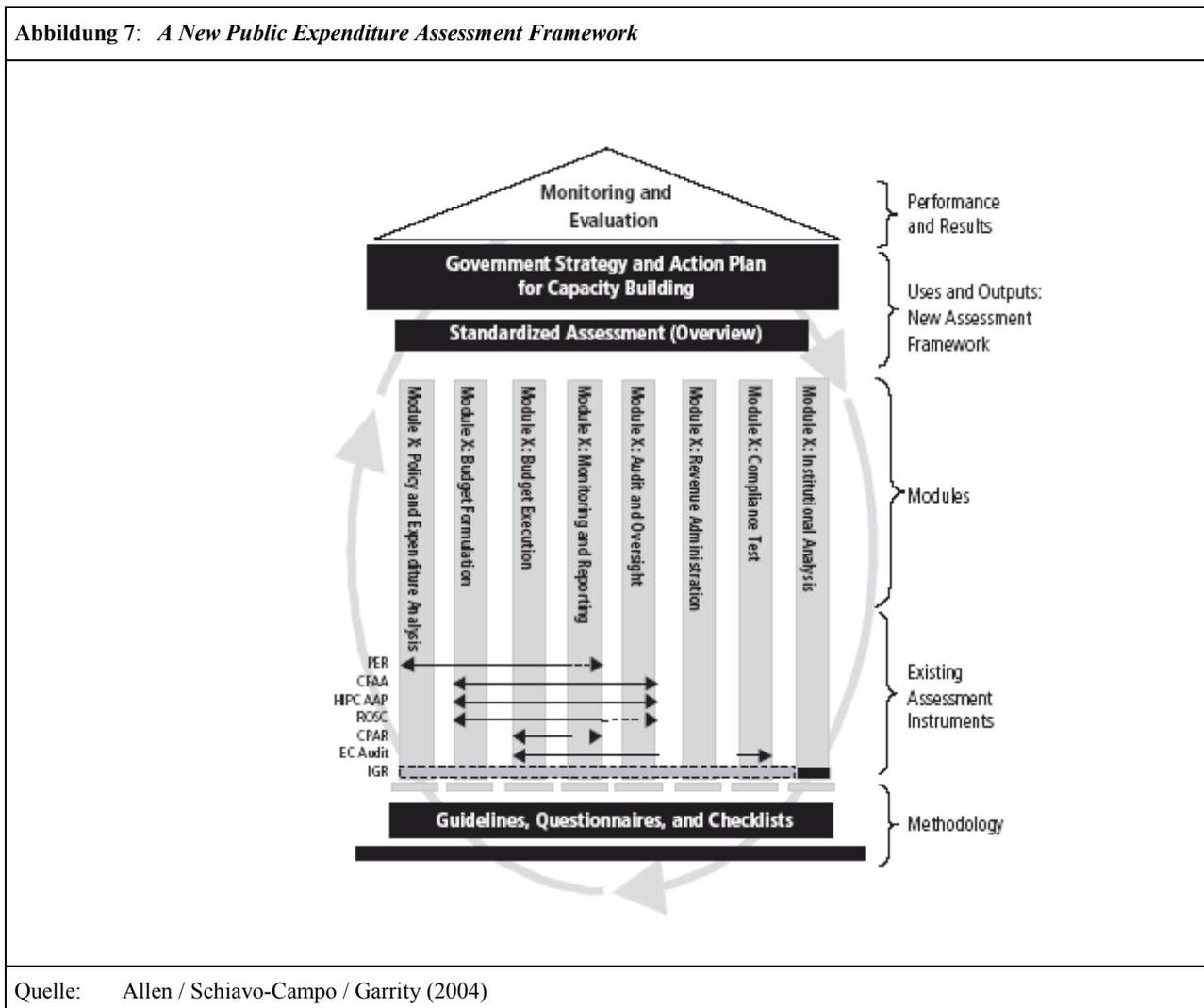
200 PEFA (2003a), S. 51.

201 Vgl. PEFA (2003a), S. 49 ff.

202 PEFA (2003a) subsumiert die technischen und personellen Kapazitäten unter „*Institutional and Governance Issues*“ (vgl. PEFA 2003a, S. 45 ff.).

203 In der für diese Studie gewählten Systematik ist die Verwaltung der öffentlichen Einnahmen eigentlich dem Haushaltsvollzug zuzuordnen. Angesichts der ungenügenden Berücksichtigung dieses wichtigen Elements bei der Analyse des Haushaltsvollzugs durch das existierende Instrumentarium erscheint seine getrennte Darstellung als eigenständiges Modul aber gerechtfertigt.

Abbildung 7: A New Public Expenditure Assessment Framework



Quelle: Allen / Schiavo-Campo / Garrity (2004)

Der entscheidende Vorteil eines *Standardized Assessments* ist wohl in der Entlastung der Partnerländer von multiplen mangelhaft aufeinander abgestimmten *Assessments* zu sehen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass ein solches SA – wenn auch nicht notwendigerweise eine einheitliche Bewertung – zumindest eine gemeinsame Definition treuhänderischer Risiken aller Geber erfordert.²⁰⁴ Auch wenn eine möglichst breite Partizipation an dem Analyseprozess von der Weltbank explizit erwünscht ist, müssten die Geber gegebenenfalls auch bereit sein, ihre Beurtei-

lung treuhänderischer Risiken auf der Basis von Daten anderer Geber und Institutionen anzustellen und auf die Durchführung eigener *Assessments* zu verzichten. Ein weiterer Vorteil liegt sicherlich in der Vergleichbarkeit von Ergebnissen zu unterschiedlichen Zeitpunkten, durch die Fort- und Rückschritte im öffentlichen BM deutlicher als bisher identifiziert werden könnten.

Kritiker des Ansatzes geben zu bedenken, dass bei einer Beurteilung des BM-Systems und der treuhänderischen Risiken anhand relativ weniger hoch aggregierter Indikatoren, wichtige Aspekte und Mängel unberücksichtigt bleiben können und dass sich die Partnerländer möglicherweise auf die bloße Erfüllung der relevanten *Benchmarks* konzentrieren werden, anstatt sich der substantiellen Verbesserung des BM zu widmen. Ein weiterer

204 Bislang besteht bspw. Uneinigkeit zwischen DFID und Weltbank darüber, ob ein Indikator zur Armutsorientierung des öffentlichen Haushalts in die Bewertung einfließen sollte.

Nachteil des Ansatzes besteht u.U. auch darin, dass durch eine Beschränkung detaillierterer Analysen auf identifizierte Schwachstellen im öffentlichen BM das Kopieren von *Best Practices* durch andere Länder erschwert wird.

Bei entsprechender Ausgestaltung der einzelnen Module und Prozesse könnte das von PEFA entworfene Modell vermutlich die meisten der beschriebenen Koordinations- und Abstimmungsprobleme bei der Analyse des öffentlichen BM lösen. Durch die unter Leitung des Partnerlandes formulierte *Assessment*-Strategie könnte der bisherigen Tendenz entgegengewirkt werden, bei der Analyse des öffentlichen BM ein zu einseitiges Gewicht auf treuhänderische Aspekte zu legen und langfristige Entwicklungsinteressen der Partner zu vernachlässigen. Denn indem tiefer gehende und detailreichere Analysen einzelner Bereiche des BM in eine ganzheitliche Strategie und ein systematisch auf die Ergebnisse des SA aufbauendes *Capacity-Building* eingebettet werden, legt der vorgeschlagene Analyserahmen ein deutlich größeres Gewicht auf die entwicklungspolitische Dimension des öffentlichen BM, als das für das bislang existierende Analyseinstrumentarium der Fall ist. Das setzt allerdings die Bereitschaft der involvierten Geber voraus, ausreichende Ressourcen für diese Analysen und die entsprechenden *Follow-up*-Prozesse in ausreichender Höhe zur Verfügung zu stellen.

Andere Probleme hingegen, die in Verbindung mit dem derzeit eingesetzten Instrumentarium auftreten, benötigen vermutlich ein noch weitergehendes Umdenken aller beteiligten Akteure. Das betrifft insbesondere die mangelnde Berücksichtigung subnationaler Ebenen des BM und die Vernachlässigung politisch sensibler Bereiche wie der Budgets für Verteidigung und innere Sicherheit. Darüber hinaus bleibt zu klären, wie bei der Problemanalyse und Risikobewertung neben den technischen Aspekten des öffentlichen BM auch andere wichtige Fragen wie bspw. nach dem Reformwillen der Regierung und andere institutio-

nelle und *Governance*-Fragen systematisch berücksichtigt werden können.²⁰⁵

Bislang wurde der Entwurf für das SA in vier Fällen als *Desk Study* erprobt, die vorläufigen Ergebnisse wurden im Rahmen des *Fiduciary Forum* der Weltbank im Februar 2004 zur Diskussion gestellt, bleiben jedoch vorerst unveröffentlicht.

4 Öffentliches Budgetmanagement und Programmorientierung – Die Rolle der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die in den vorangegangenen beiden Kapiteln angestellten Betrachtungen sollten die Bedeutung des öffentlichen BM und seiner Analyse für die programmorientierte EZ sowie die mit dem existierenden Analyseinstrumentarium bestehenden Probleme deutlich machen. Bevor in Kapitel 5 einige allgemeine Schlussfolgerungen aus dieser Diskussion gezogen und Empfehlungen für die deutsche EZ abgeleitet werden, soll im nächsten Kapitel ein kurzer Überblick über die bisherigen Aktivitäten der deutschen EZ im Bereich des öffentlichen BM und seiner Analyse gegeben werden.

4.1 Deutsche Beteiligung an programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) strebt eine stärkere Programmorientierung der deutschen EZ und insbesondere eine stärkere Beteiligung an PGF an.²⁰⁶ Entsprechend aufmerksam wird die internationale Diskussion um PBAs und den Ein-

205 DFID arbeitet derzeit unter dem Stichwort „*Drivers of Change*“ an Ansätzen, diese komplexen Fragen systematisch anzugehen.

206 BMZ (2001a), S. 5.

satz von Budgethilfe in den deutschen EZ-Institutionen verfolgt und – soweit möglich – aktiv mitgestaltet. Darüber hinaus haben sowohl BMZ als auch GTZ und KfW intensive interne Diskussionsprozesse zum Thema angestoßen und Positionspapiere und Handreichungen zur Programmorientierung und zur programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung verfasst.²⁰⁷ Beide Durchführungsinstitutionen befürworten eine deutsche Beteiligung an PBAs, die GTZ steht der Beteiligung an PGF jedoch kritischer gegenüber als BMZ und KfW. Konsens besteht darüber, dass eine Beteiligung an PGF-Maßnahmen nur in einer begrenzten Auswahl von Ländern vertretbar ist. Welche Kriterien für die Länderauswahl anzusetzen sind, ist bislang jedoch nicht hinreichend geklärt. Es besteht daher teilweise noch erheblicher Nachhol- und Positionierungsbedarf der deutschen EZ, insbesondere was die Bewertung von Risiken von PGF betrifft.

Bislang war die deutsche Beteiligung an PGF eher gering. Die Auflistung deutscher Beteiligungen in Tabelle 4 zeigt, dass sich das Gesamtvolumen der bis Ende 2003 vorgesehenen deutschen Beiträge auf rund 106 Mio. Euro belief. Angesichts von Gesamtvolumina bspw. des PRSC II in Tansania von über 360 Mio. US \$ (deutscher Finanzierungsbeitrag 2003: 10 Mio. Euro) und der Tatsache, dass bislang – außer für die Korbfinanzierungen in Mosambik und Tansania – keine Auszahlungen für diese Vorhaben stattgefunden haben, spielt Deutschland als Geber in diesem Rahmen noch keine prominente Rolle.

Die Zurückhaltung der deutschen EZ bei der Beteiligung an PGF hat zweierlei Gründe: Zum einen erlauben die Leitlinien für die deutsche bilaterale EZ (FZ/TZ-Leitlinien)²⁰⁸ die Finanzierung laufender Kosten durch die FZ nur in Ausnahmefällen.²⁰⁹ Die Aufschlüsselung von Finanzierungs-

anteilen für laufende Kosten und Investitionen ist aber zumindest bei der allgemeinen und sektorbezogenen Budgethilfe schlichtweg nicht möglich. Zwar lassen die FZ/TZ-Leitlinien neben einer ganzen Reihe explizit aufgeführter Ausnahmen auch die Kofinanzierung gemeinsamer Vorhaben mit anderen Gebern (bspw. PRSC der Weltbank) zu, die Erfahrung zeigt aber, dass Vorhaben wie z.B. die Budgethilfe für Mosambik auf Grundlage dieser Regelungen teilweise auf erheblichen Widerstand des BMF treffen. Derzeit werden die Leitlinien u.a. in Hinblick auf diese Probleme deutscher Beteiligungen an PGF-Vorhaben überarbeitet.

Der zweite Grund für die bisherige Zurückhaltung der deutschen EZ bei der Beteiligung an Budgethilfen und budgethilfeähnlichen Instrumenten ist vermutlich auch in den hohen und schwer einzuschätzenden treuhänderischen Risiken in Verbindung mit diesen Instrumenten zu sehen.²¹⁰ Eine realistische eigenständige Bewertung der Risiken, bzw. die Mitsprache bei der Formulierung geeigneter Konditionalitäten um diese Risiken zu senken, ist für Deutschland allein deshalb erschwert, weil die deutsche EZ häufig nicht mit ausreichenden Kapazitäten und Expertise in den relevanten Dialogforen vor Ort vertreten ist. Zudem nimmt gerade in Ländern, in denen PBAs einen hohen Stellenwert besitzen, der Einfluss von Gebern mit vornehmlich projektbezogenen Ansätzen deutlich ab.²¹¹

Damit befindet sich die deutsche EZ in einem Dilemma. Für eine stärkere deutsche Beteiligung an PGF wäre ein besseres Verständnis der Bestimmungsgründe treuhänderischer Risiken beim Einsatz von Budgethilfen und budgethilfeähnlichen Instrumenten erforderlich. Um eine realistische Risikobewertung und ein effektives Risikomanagement zu ermöglichen, wäre aber eine sehr viel stärkere Beteiligung an den Geberdiskussionen erforderlich. Auch eine stärkere Präsenz mit

207 BMZ (2001b), BMZ (2001a), GTZ (2002). Ein entsprechendes KfW-Positionspapier durchläuft derzeit noch den internen Diskussionsprozess.

208 Leitlinien für die bilaterale finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, BMZ (1999).

209 Vgl. BMZ (1999), S. 12.

210 Vgl. BMZ (2001a), S. 5.

211 Vgl. Klingebiel (2003), S. 29.

Tabelle 4: Deutsche Beteiligung an PGF-Vorhaben (Stand 31.12.2003)			
Land	PGF-Ansatz	FZ-Betrag (Mio. €)	Umsetzungsstand
Äthiopien	PRSC	4,0	Örtliche Prüfung Okt. 2003 erfolgt; offener Fragen müssen noch geklärt werden bevor PPB vorgelegt werden kann
Bolivien	PRSC	8,0	Prüfung im 4. Quartal 2003
Ghana	PRSC	6,0	Prüfung 2004
Guinea	Korbfinanzierung oder Parallelfinanzierung im Rahmen eines SWAP (Teilnahme an <i>Fast Track Initiative Education</i>)	7,6	Prüfung 2003 geplant
Honduras	Korbfinanzierung / <i>Fast Track Initiative Education</i>	4,0	FZ-Teilnahme an Korbfinanzierung wahrscheinlich, Prüfung im 1. Halbjahr 2004
Indien	Sektorprogramm Wasserversorgung	Noch offen	Frühes Vorbereitungsstadium
Kenia	PRSC	4,0	In der BMZ-Rahmenplanung 2004 vorgesehen
Namibia	Sektorprogramm Transport		Frühes Vorbereitungsstadium
Nicaragua	PRSC	4,0	Prüfung im November 2003, Prüfungsbericht für Ende 2003 vorgesehen
Mosambik	Korbfinanzierung Bildung	5,0	3 Mio. € bereits 2002 ausgezahlt, Auszahlung der restlichen 2 Mio. € in 2003 vorgesehen, aber fraglich, da abhängig von Implementationsreport des Bildungsministeriums. Neue Mittel in 2003 zugesagt.
Mosambik	Allgemeine Budgethilfe	7,5	Prüfung Dez. 2003
Tansania	– Korbfinanzierung Gesundheit I – Korbfinanzierung Gesundheit II	5,0 13,0	Vollständig ausgezahlt Ist bereits geprüft
Tansania	PRSC	10,0	Örtliche Prüfung im Februar 2003 erfolgt
Uganda	PRSC II PRSC III PRSC IV	4,0 4,0 2,0 (vorläufiger Betrag)	Geprüft, aber noch nicht ausgezahlt Wird 2003 geprüft In der BMZ-Rahmenplanung vorgesehen
Vietnam	Sektorprogramm Finanzsektor	KfW-Vorschlag: 15,0 Haushaltsmittel plus 2 bis 5 Marktmittel (vorläufige Schätzung)	Vorbereitungsstadium
SUMME		Rd. 106,0	
Quelle: KfW			

spezifischer Expertise in den Partnerländern wäre teilweise notwendig, um laufende Entwicklungen im BM sowie Reformfortschritte und die mit ihnen einhergehende Veränderung der Risikolage effektiv verfolgen zu können. Angesichts des bisher relativ unbedeutenden Umfangs von PGF-Beteiligungen der deutschen EZ scheint aber ein substanzieller Ausbau der entsprechenden Außenstrukturen zumindest mit diesem Argument allein nicht zu rechtfertigen zu sein.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass wichtige Voraussetzungen für eine Ausweitung der deutschen Beteiligung an PGF letztlich nur durch die Ausweitung selbst geschaffen werden können. Dieses Dilemma zu lösen, stellt eine schwierige Aufgabe für die deutsche EZ dar. Ein erster Schritt könnte aber in einer stärkeren Konzentration der deutschen PGF-Beiträge auf einige wenige Länder liegen.

4.2 Aktivitäten der deutschen EZ im Bereich des öffentlichen Budgetmanagements

Nicht nur vor dem Hintergrund einer verstärkten deutschen Beteiligung an PGF-Vorhaben sondern auch in Zusammenhang mit der breiteren Diskussion um eine stärkere Programmorientierung, *Good Governance* und Demokratieentwicklung ist das öffentliche Finanzwesen in den Partnerländern zunehmend in den Fokus der deutschen EZ gerückt.²¹² Tabelle 5 zeigt potenzielle Kooperationsfelder der deutschen TZ im Bereich des öffentlichen BM. Angesichts der Vielzahl möglicher Kooperationsfelder wird deutlich, wie wichtig auch für die Technische Zusammenarbeit eine sorgfältige Analyse des öffentlichen BM ist, um sinnvolle Schwerpunkte bei der Unterstützung der Partner in diesem Bereich identifizieren zu können.

Derzeit ist die deutsche TZ in 34 Ländern mit 42 Vorhaben zur Verbesserung einzelner Aspekte des BM auf zentralstaatlicher Ebene aktiv. In Tabelle 6 sind diejenigen dieser Vorhaben aufgeführt, die

Schwerpunktpartnerländer (SPL) der deutschen EZ betreffen bzw. die in einem expliziten Zusammenhang mit dem PRS-Prozess stehen. Insgesamt belaufen sich die bisherigen Zusagen für diese Vorhaben auf ca. 85 Mio. Euro.²¹³

Sowohl BMZ als auch GTZ und KfW haben damit begonnen, gezielt Expertise zum Themenkomplex des öffentlichen BM und seiner Analyse aufzubauen. Beide Durchführungsorganisationen nutzen das in Abschnitt 3.2 beschriebene Analyseinstrumentarium, insbesondere CFAA und PER, als Informationsquelle bei ihrer Projektprüfung. Dabei unterscheidet sich der Informationsbedarf von FZ und TZ grundlegend. Für die KfW steht vornehmlich das treuhänderische Risiko einer Beteiligung an PGF-Vorhaben im Mittelpunkt des Interesses.²¹⁴ Die Analyse des öffentlichen BM bildet daher einen zentralen Bestandteil der Prüfung einer solchen Beteiligung. Sofern ein CFAA in ausreichender Qualität vorliegt, wird eine eigene darüber hinausgehende Risikobewertung durch die KfW als nicht erforderlich angesehen. Vielmehr wird die Prüfung einer deutschen Beteiligung an PGF-Maßnahmen anhand einer Checkliste (siehe Anhang 3) auf Basis der Ergebnisse von CFAAs und PERs durchgeführt. Die GTZ hingegen bedient sich der Analyse des öffentlichen BM eher im Sinne einer Bedarfsanalyse für die TZ. Die Ergebnisse von CFAAs und anderen Instrumenten stellen somit auch in der TZ eine wichtige Informationsquelle für die Projektprüfung dar, können diese aber keineswegs ersetzen.²¹⁵

212 Vgl. GTZ / KfW (2003), S. 1.

213 GTZ / KfW (2003), S. 5.

214 GTZ / KfW (2003), S. 7.

215 Der unterschiedliche Informationsbedarf von FZ und TZ spiegelt die in Kapitel 1 dargelegte Doppelrolle guten Budgetmanagements wider.

Tabelle 5: Öffentliches Budgetmanagement: Themenübersicht und Anknüpfungspunkte für die deutsche EZ			
Haushaltswesen	Einnahmepolitik und -verwaltung	Leistungsfähige Zollpolitik und -verwaltung	Externe Finanzkontrolle/Rechnungshöfe
Ausgestaltung innerstaatlicher Finanzbeziehungen			
mit folgenden Komponenten:			
Budgetplanung	Armutsorientierte Steuerpolitik / Stärkung der Selbstfinanzierungskapazität	Reorganisation der Zollverwaltung	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> (PEFA)
Ausgabensteuerung und -überwachung	Reform von Steuerpolitik / Steuerrecht / Steuerschätzung	Wirtschaftliche Integration und internationale Zollpolitik	Entwicklung von Prüfungsstandards und Prüffleitfäden
Armutsorientierte Haushaltspolitik	Serviceorientierte Finanzverwaltung	Regionale Kooperation im Zollwesen	Beteiligung an <i>Public Expenditure Reviews</i>
<i>Expenditure Tracking</i>	Einnahmen aus Bodenschätzen („ <i>Extractive Industries</i> “)		Verfahren der externen Finanzkontrolle und der Innenrevision
<i>Gender Budgeting</i>	Steuerberatung als unabhängiger Beruf		Stärkung der Finanzkontrolle im Umweltbereich
Beteiligung an <i>Governance Reviews</i>	Aufbau von Einnahmesystemen in <i>Post-conflict</i> -Situationen		Beratung beim Aufbau einer Obersten Finanzkontrollbehörde
Auswirkungen der Globalisierung auf Staatsfinanzierung	Kulturelle Einflüsse im Steuerwesen (u.a. Steuern im Islam)		<i>Expenditure Management</i> (Rechnungslegung und Ausgabensteuerung)
	Besteuerung von Umweltgütern		Ausgestaltung innerstaatlicher Finanzbeziehungen
Quelle: GTZ (2003b)			

Tabelle 6: Vorhaben der deutschen TZ zur Verbesserung des öffentlichen Budgetmanagements (Auswahl, Stand Juli 2003)				
Land	PGF-Ansatz	SPL/PL	TZ-Betrag (Mio. €)	Umsetzungsstand und TZ-Beitrag (z.B. PRSP-Beratung)
Armenien	Beratung bei Formulierung und Implementierung des PRS Stärkung der Staatlichen Finanzkontrolle	PL	ca. 2 ca. 1	In der 1. Phase des PRS Vorhabens Abschluss des PRSP. 2. Phase Implementierung unter Einbeziehung des armenischen Rechnungshofs (Monitoring)
Äthiopien	Entwicklung des Föderalen Systems	SPL	ca. 5	In Durchführung; dabei Komponente PRSP Beratung
Bolivien	<i>Good Governance Programm</i>	SPL	ca. 5	In Durchführung; PRS Komponente
Georgien	Stärkung der Finanzkontrolle Schuldenmanagement	SPL	ca. 1,5 ca. 0,5	
Ghana	Programm <i>Good Governance</i>	SPL	ca. 6	In Vorbereitung; Prüfung ist abgeschlossen, Entsendung ab 10/03; Komponente Stärkung des Steuerwesens
Honduras	Beratung bei der Fiskaldezentralisierung im Rahmen des Programm zur Dezentralisierung	SPL	ca. 1	In Durchführung; Blickpunkt auf Public Financial Management
Jemen	Stärkung der Finanzkontrolle	SPL	ca. 3	Erste Phase abgeschlossen, 2. in Vorbereitung
Jordanien	Modernisierung des Haushaltsmanagements	PL	ca. 6	Derzeit in 2. Phase; Verlängerung wird geprüft.
Kenia	Beratung des Finanzministeriums bei der Umsetzung von PRSP	SPL	ca. 3	Bisherige Phasen waren auf sozialpolitische Bewertung fokussiert; Folgephase mit PRSP Fokus (in Prüfung)
Madagaskar	Beratung des Finanzministeriums	PL	Noch nicht bekannt	Prüfung voraussichtlich 10/03; PRS Komponente
Malawi	Beratung des Finanzministeriums	SPL	Noch nicht bekannt	In Prüfung; Fokus PRS
Mauretanien	Beratung des Finanzministeriums und des Parlaments bei der Reform des Haushaltswesens	PL	ca. 4	Erste Phase abgeschlossen; 2. in Vorbereitung mit Blick auf Programmbildung

Fortsetzung Tabelle 6: Vorhaben der deutschen TZ zur Verbesserung des öffentlichen Budgetmanagements				
Land	PGF-Ansatz	SPL/PL	TZ-Betrag (Mio. €)	Umsetzungsstand und TZ-Beitrag (z.B. PRSP-Beratung)
Nepal	Modernisierung des Steuersystems	SPL	ca. 2	
Nicaragua	Stärkung der Staatlichen Finanzkontrolle Modernisierung des Steuersystems	SPL	ca. 3 ca. 3	Beide Vorhaben sind in Durchführung. Enge Verknüpfung mit PRS
Peru	Stärkung der Finanzkontrolle im Rahmen des Programms „ <i>Good Governance</i> “	SPL	ca. 2	In Prüfung
Republik Südafrika	Beratung des Finanzministeriums bei der Verbesserung des Haushaltswesens	SPL	ca. 4	Verbindung von Finanzpolitik und Finanzverwaltung ebenenübergreifend (zentral/ dezentral)
Senegal	PRSP Beratung: <i>Expenditure Tracking</i>	SPL	ca. 2	Prüfung ist erfolgt, Entsendung vorrauss. 10/03
Tansania	Korbfinanzierung Gesundheit I Korbfinanzierung Gesundheit II	SPL	Zu ergänzen	
Uganda	Korbfinanzierung Recht und Justiz	SPL	Zu ergänzen	In Vorbereitung
Vietnam	Stärkung des Haushaltswesens	SPL	ca. 4	Partner sind dabei der Rechnungshof, das Präsidialamt sowie das Finanzministerium
SUMME Zusagen:			ca. 65	
Nachrichtlich: Summe der nicht berücksichtigten Zusagen Public Financial Management Partnerländer			ca. 20	
Quelle: GTZ / KfW (2003)				

In der GTZ arbeitet im Rahmen des Sektorvorhabens „Öffentliche Finanzen und Verwaltungsreform“ sowie zweier Eigenmaßnahmen zu PEFA-Initiative und lokaler Finanzautonomie eine informelle Arbeitsgruppe zum Themenkomplex des öffentlichen BM. Die KfW ist ebenfalls dabei, ein

solches internes Netzwerk zu bilden. Darüber hinaus hat die KfW jüngst in einem gemeinsam von BMZ und KfW finanzierten Pilotvorhaben eine Expertin nach Nairobi, Kenia entsandt, die u.a. vor Ort die Diskussion um PGF und Budgetfragen in Äthiopien, Uganda, Tansania und Kenia begleiten soll. Zu ihren Aufgaben gehört auch die

analytische und kritische Begleitung der PER/MTEF-, CFAA-, CPAR- und ähnlicher Prozesse.²¹⁶

Bislang existieren keine formalen Mechanismen, um die vorhandene Expertise von KfW und GTZ im Bereich BM systematisch zu bündeln. Auch findet eine Verzahnung von FZ-Beiträgen und TZ-Vorhaben unter Steuerung durch das BMZ nicht in einem Maße statt, als dass man von einer deutschen EZ „aus einem Guss“ sprechen könnte.

Eine aktive deutsche Beteiligung an gemeinsamen Missionen mehrerer Geber zur Analyse des BM unter Leitung der Weltbank fand bislang im Rahmen von CFAA-Missionen in Malawi, Guinea und Burkina Faso statt.²¹⁷ PER-Missionen wurden in Äthiopien und Tansania begleitet.²¹⁸ Die dabei gesammelten Erfahrungen zeigen, dass die deutsche Seite teilweise große Schwierigkeiten hat, ihren Anliegen bei der Konzeption und Durchführung solcher gemeinsamer Analysen Gehör zu verschaffen. Sowohl KfW als auch GTZ planen aber, sich in Zukunft noch stärker am Einsatz des Analyseinstrumentariums zu beteiligen. Deutsche Bestrebungen, sich mit einer Fachkraft im Sekretariat in Washington an der PEFA-Initiative zu beteiligen sind jedoch bislang abschlägig beschieden worden und auch das PEFA *Steering Committee* hat auf seiner Sitzung im Juni 2003 beschlossen, vorerst keine weiteren Mitglieder aufzunehmen.²¹⁹

Das BMZ ist derzeit dabei, den deutschen bilateralen Beitrag zur Utstein-Initiative „*Incorporating the Defence Sector into Public Expenditure Work*“ zu konzipieren. Im Rahmen dieser Initiative sollen interessierte Partnerländer darin unterstützt werden, Steuerung und Management von Verteidigungshaushalten zu verbessern und so Transparenz und *Accountability* im gesamten Haushalts-

wesen zu fördern. Ein möglicher deutscher Beitrag wird in der Förderung der Reformorientierung von Sicherheitskräften und Verteidigungsministerien, Vertrauensbildung und gesellschaftlichem Dialog als auch der Förderung von gesellschaftlichen und parlamentarischen Kontrollkompetenzen oder der Beratung und Fortbildung im Bereich des öffentlichen BM gesehen.²²⁰ Darüber hinaus will das BMZ eine Rolle bei der Koordination von Weltbank und bilateralen Gebern im Rahmen dieser Initiative spielen.

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit

5.1 Generelle Schlussfolgerungen

Die zentrale **Bedeutung der öffentlichen Haushalte und des öffentlichen Budgetmanagements für das Erreichen der MDGs** wird in der internationalen entwicklungspolitischen Diskussion mittlerweile anerkannt. Diese Bedeutung liegt in der entwicklungspolitischen Doppelrolle guten Budgetmanagements begründet:

- Zum einen ist die öffentliche Haushaltsführung der zentrale Umsetzungsmechanismus von Strategien zum Erreichen der MDGs (bspw. PRS) in konkrete Politiken und Programme. Gutes Budgetmanagement ist daher eine wichtige **Voraussetzung für den Erfolg eigener Anstrengungen der Entwicklungsländer, die MDGs zu erreichen** und sollte deshalb ein Ziel der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit sein.
- Zum anderen ist eine gewisse Mindestqualität des öffentlichen Budgetmanagement unabdingbare **Voraussetzung für den erfolgreichen Einsatz von Budgethilfe und budgethilfeähnlichen Instrumenten der Geber** im Rahmen der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit, durch die der effektivi-

216 Vgl. Stellenausschreibung der KfW I-FZ-20/2003 vom 6.6.2003.

217 Vgl. Abschnitte 3.1 und 3.5.

218 GTZ / KfW (2003), S. 6.

219 GTZ /KfW (2003), S. 9.

220 BMZ (2003b).

vere Einsatz von Gebermitteln zur Erreichung der MDGs gewährleistet werden soll.

Aus diesen zentralen Funktionen guten BM ergibt sich für alle beteiligten Akteure ein erheblicher Informationsbedarf in Bezug auf die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Finanzsysteme. Dieser kann nur durch eine umfassende und systematische **Analyse des öffentlichen BM** in den Partnerländern gedeckt werden. Eine solche Analyse muss unterschiedliche Informationsinteressen berücksichtigen. Sie muss sowohl die **Bewertung der treuhänderischen Risiken**, die aus Mängeln im öffentlichen BM bei der Einstellung von Gebermitteln in den Haushalt des Partners erwachsen, als auch die **Identifizierung von darüber hinausgehenden Entwicklungshemmnissen**, die sich aus diesen Mängeln ergeben, beinhalten.

Es existiert bereits ein relativ umfangreiches Instrumentarium für die Analyse des öffentlichen BM in Entwicklungsländern. Die einzelnen **Analyseinstrumente** sind jedoch bislang **weder inhaltlich noch methodisch hinreichend aufeinander abgestimmt** und belasten daher die Kapazitäten der beteiligten Akteure unnötig stark. Zudem bleiben **wichtige Bereiche** des BM, allen voran die öffentlichen Einnahmen, bislang weitgehend **unberücksichtigt**. Politisch sensible, unter dem Gesichtspunkt der Fungibilität von Gebermitteln und einer transparenten Prioritätensetzung durch die Partnerregierungen aber überaus bedeutsame Elemente des öffentlichen Haushalts, werden mit Rücksicht auf die Partner häufig ausgespart. Das betrifft insbesondere Ausgaben für Verteidigung und innere Sicherheit.

Hieraus lassen sich im Einzelnen weitere Schlussfolgerungen ableiten:

- Der **Ansatz eines modularen *Public Expenditure Assessment Framework***, das alle relevanten Bereiche des öffentlichen BM abdeckt, sollte weiterverfolgt werden. Dabei muss insbesondere die Einnahmeseite des Budgets stärkere Berücksichtigung finden als bisher.
- Bereits bei der Entwicklung eines solchen Analyserahmens sollten die **unterschiedlichen Informationsinteressen der verschiedenen Geber und der Partnerländer** explizit berücksichtigt werden. Besondere Aufmerksamkeit sollte daher der Gestaltung einer gemeinsam formulierten ganzheitlichen *Assessment-* und *Capacity Building*-Strategie und der *Follow-up*-Prozesse zu den Analysen geschenkt werden.
- Auch die **gemeinsame Planung und Durchführung der Analysen** durch Partnerregierungen und involvierte Geber sollte wichtiges Element eines solchen Analyserahmens sein. So kann sichergestellt werden, dass alle berechtigten Informationsinteressen ausreichend Berücksichtigung finden. Gleichzeitig kann eine Überbeanspruchung der verfügbaren Kapazitäten auf beiden Seiten vermieden werden.
- Werden diese gemeinsamen Analysen in Form eines ***Standardized Assessment*** mit wenigen hochaggregierten Indikatoren und *Benchmarks* durchgeführt, müssen die beteiligten Akteure sicher stellen, dass neben den technischen Aspekten des öffentlichen BM auch Fragen nach **Reformwillen und -fähigkeit (*Drivers of Change*)** der Partnerregierung systematisch sowohl in die Risikobewertung durch die Geber als auch in die Formulierung einer gemeinsamen *Capacity Building*-Strategie einfließen.
- ***Ownership* der Partnerregierung bei der Analyse** ist notwendig, um ein realistisches Bild des öffentlichen BM erlangen zu können. Um *Ownership* zu fördern, müssen die mit der Analyse verknüpften entwicklungs-politischen Ziele des Partners ausreichend berücksichtigt werden. Hierfür sollte die *Assessment-* und *Capacity Building*-Strategie prinzipiell unter Leitung der Partner entwickelt werden und die **Formulierung eines Aktionsplans** beinhalten, der auch Ansatzpunkte für eine Unterstützung durch die Geber bei seiner Umsetzung identifiziert.
- Bis zur Umsetzung der im Rahmen der PEFA-Initiative entwickelten Vorschläge für einen modularen Analyserahmen sollten sich die Geber weiter um eine **bessere Koordina-**

tion des bestehenden Analyseinstrumentariums bemühen. Das gilt sowohl für die inhaltliche und zeitliche Abstimmung als auch für die bessere Einbeziehung der Partner und weiterer Geber bei Planung und Durchführung der Analysen.

- Um eine fundierte Beurteilung der treuhänderischen und entwicklungspolitischen Risiken, die aus Schwächen im öffentlichen BM resultieren, zu ermöglichen, müssen künftige Analysen auch bisher zu wenig berücksichtigte Bereiche einbeziehen. Das erfordert, dass die Geber auch verstärkt in einen **Dialog mit den Partnern über sensible Themen** wie die Budgets für Verteidigung und innere Sicherheit treten. Ziel eines solchen Dialogs muss nicht notwendigerweise die Senkung der Ausgaben in diesen Sektoren sein, vielmehr sollte die Schaffung von Transparenz bei der Verwendung von Gebermitteln und bei der politisch-strategischen Prioritätensetzung durch die Partnerregierungen im Mittelpunkt eines solchen Dialogs stehen.

5.2 Empfehlungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Der Stand der aktuellen deutschen Debatte um eine stärker programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit deutet darauf hin, dass sich die deutsche EZ in nächster Zeit vermehrt an PGF beteiligen wird. Gemeinsam mit einer engeren Verzahnung von FZ und TZ soll das die Effektivität der deutschen Beiträge zu den Programmen der Partner steigern. Daher hat auch die deutsche EZ ein großes Interesse an der Analyse des öffentlichen BM in den Partnerländern. Vor diesem Hintergrund lassen sich aus den oben angestellten Überlegungen einige Empfehlungen für die deutsche EZ ableiten.

- Angesichts der Vielzahl bereits eingesetzter Instrumente und ihrer Qualität besteht **kein Bedarf für die deutsche EZ, ein eigenes Analyseinstrumentarium zu entwickeln**.
- Vielmehr sollte sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit intensiv darum bemü-

hen, verstärkt Expertise **zum Themenkomplex der öffentlichen Haushalte und des Budgetmanagements aufzubauen**, nicht zuletzt, um die von anderen Gebern durchgeführten Analysen effektiv für sich nutzen bzw. sich gewinnbringend für alle Seiten an ihnen beteiligen zu können.

- Analysen des öffentlichen BM können sowohl bei der Entscheidung über angemessene Formen der finanziellen Zusammenarbeit als auch für die Identifizierung des Bedarfs für technische Unterstützung der Partner eine wichtige Hilfe darstellen. Daher sollte der Aufbau von Expertise auch mit der Entwicklung von Konzepten dafür einhergehen, wie **Ergebnisse dieser Analysen systematisch in die bilaterale deutsche EZ einfließen** können.
- Neben dem Aufbau zusätzlicher Kapazitäten, sollte vor allem bereits **vorhandene Expertise** zu einzelnen Themenbereichen wie bspw. *Good Governance*, Steuer- und Verwaltungsreform, Regierungsberatung oder Finanzmanagement unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen BM **stärker gebündelt** werden. Dies gilt sowohl innerhalb als auch zwischen den deutschen EZ-Institutionen und macht vor allem eine enge **Zusammenarbeit zwischen KfW und GTZ** erforderlich. Hierfür sollte sich ein **gemeinsames Kompetenzteam** formieren.
- Die deutsche EZ sollte weiterhin **nach Möglichkeiten suchen, sich an der Entwicklung eines gemeinsamen Analyserahmens der Geber und Partnerländer zu beteiligen**. Dabei sollte sie darauf hinwirken, dass der zu entwickelnde Analyserahmen neben treuhänderischen Aspekten auch die eigenständige entwicklungspolitische Rolle des öffentlichen BM und die mit ihr verknüpften Informationsinteressen der Partner und der TZ in angemessener Weise berücksichtigt. Nicht zuletzt zum Zwecke dieses Interessenausgleichs sollte hierbei verstärkt das **BMZ selbst als „Geber“ auftreten**. Sollte sich keine Möglichkeit einer direkten Beteiligung ergeben, sollten die betreffenden Aktivitäten der relevanten Akteure – insbesondere im Rahmen

der PEFA-Initiative – zumindest weiterhin systematisch verfolgt und nach indirekten Einflussmöglichkeiten – bspw. über den Exekutivdirektor bei der Weltbank – gesucht werden.

- Mindestens so wichtig wie eine Beteiligung der deutschen EZ an der Entwicklung eines gemeinsamen Analyserahmens ist aber die **aktive Beteiligung an den Analysen** selbst. Durch sie kann bei entsprechender Koordination von GTZ und KfW sichergestellt werden, dass die teils unterschiedlichen Informationsinteressen der deutschen FZ und TZ bei der Analyse des öffentlichen BM ausreichend berücksichtigt werden und relevante Informationen frühzeitig allen involvierten Akteuren zur Verfügung stehen.
- Ein weiterer wichtiger Aspekt einer aktiveren Rolle der deutschen EZ bei der Analyse des BM in den Partnerländern ist die Beteiligung an dem im Rahmen dieser Analyse geführten **Politikdialog mit den Partnerregierungen**. Hier sollte sich die deutsche EZ darum bemühen, verstärkt auch solche Themen in den Dialog mit einzubeziehen, die aufgrund ihrer politischen Sensibilität bislang zu wenig berücksichtigt werden. Dafür sollte die deutsche EZ frühzeitig relevante Themen besetzen. Besondere Aufmerksamkeit sollte in diesem Zusammenhang der Konzeption des deutschen Beitrag zur Utstein-Initiative „*Incorporating the Defence Sector into Public Expenditure Work*“ geschenkt werden, denn dieser soll mittelfristig die Grundlage für einen **von Deutschland aktiv mitgestalteten Dialog über die Militärhaushalte** in den Partnerländern bilden.
- Um Länderanalysen, Politikdialog und Reformprozesse in den Partnerländern effektiv verfolgen und mitgestalten zu können, ist eine **stärkere fachliche Präsenz der deutschen EZ vor Ort** mit Expertise im Bereich des öffentlichen BM in Erwägung zu ziehen. WZ-Referenten, die es zudem nicht in allen Ländern gibt, sind mit dieser umfangreichen Aufgabe möglicherweise überfordert. Das Pilotvorhaben der KfW in Kenia ist ein Schritt in diese Richtung. Auch die GTZ sollte –

gemeinsam mit BMZ und KfW – Konzepte dafür entwickeln, wie sie ihre bestehende Außenstruktur effektiv für solche Aufgaben nutzen kann. Es ist zu klären, ob gegebenenfalls auch hierfür **zusätzliche Kapazitäten** und eine **stärkere Konzentration** der deutschen Aktivitäten auf einzelne Themenfelder bzw. Länder erforderlich sind.

- Sowohl vor Ort als auch in den Zentralen müssen sich BMZ, KfW und GTZ auf eine **klare Rollenverteilung und Koordinationsmechanismen** verständigen. **Verantwortlichkeiten und Kompetenzen müssen für Partner und andere Geber eindeutig sein**. Solange die deutsche Beteiligung an PGF-Vorhaben nicht erheblich an Bedeutung gewinnt, sollte eine solche Kompetenzverteilung aber keinem allzu starren System folgen, da je nach spezieller Interessenlage in einem Partnerland und vorhandener Expertise eine jeweils unterschiedliche Rollenverteilung zwischen KfW und GTZ sinnvoll sein kann.

Literaturverzeichnis

- Allen, R. / S. Schiavo-Campo / Th. C. Garrity** (2004): Assessing and Reforming Public Financial Management – A New Approach, World Bank, Washington D.C.
- Amis Ph. / L. Green** (2002): Needs Assessment Report, Survey of Partners' Priorities and Perspectives on Harmonizing Donor Practices, University of Birmingham, School of Public Policy, Birmingham
- Asian Development Bank** (2002): Diagnostic Study of Accounting and Auditing Practices in Selected Developing Member Countries, Manila
- Ball, N. / M. Holmes** (2002): Integrating Defense into Public Expenditure Work, DFID, London
- Basel Committee on Banking Supervision** (2001): Operational Risk, o.O.
- BMF** (2001): Das System der Öffentlichen Haushalte, Broschüre des Bundesministerium der Finanzen der Bundesrepublik Deutschland, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage11509/Das-System-der-Oeffentlichen-Haushalte.pdf>
- BMZ** (1999): Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, BMZ-Konzepte Nr. 61, Bonn
- (2001a): Handreichung, Mitwirkung an gemeinschaftlichen Finanzierungen mit anderen Gebern im Rahmen programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit, Ref. 300, Bonn
 - (2001b): Positionspapier, Mitwirkung an gemeinschaftlichen Finanzierungen mit anderen Gebern im Rahmen programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit, Ref. 300, Bonn
 - (2003a): Designstudie zur Evaluierung Budgethilfeähnliche Instrumente, Entwurf, Bonn
 - (2003b): Einladung zur Konzipierung des deutschen Beitrags zur Utstein-Initiative „Incorporating the Defence Sector into Public Expenditure Work“ vom 13. November 2003, Bonn
- Boschmann, N.** (2003): Perspectives for Programme-based Approaches in German Financial Cooperation with regard to Public Expenditure Management in Developing Countries, A Policy Paper for KfW, As b, Berlin
- Broback, U. / S. Sjölander** (2002): Programme Support and Public Finance Management: A New Role for Bilateral Donors in Poverty Strategy Work, SIDA Studies No. 6, Stockholm
- Brzoska, M.** (2003): Development Donors and the Concept of Security Sector Reform, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Occasional Paper No. 4, Genf
- Catsambas, Th.** (2002): Safeguards Assessments and Central Bank Legislation, <http://www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/catsambas.pdf> (30.10.2003, 17:01 MEZ)
- Center on Budget and Policy Priorities** (2003): International Budget Project, <http://www.internationalbudget.org> (31.10.2003, 16:02 MEZ)
- Clarke, G. et al.** (1999): Programme Assistance to Mozambique, A joint donor review, Sida Evaluation 99/32, Stockholm
- Dean, P.** (2000): Presentation Country Financial Accountability Assessment (CFAA) with particular reference to ongoing work in Turkey, o.O.
- Dehn, J. / R. Reinikka / J. Svensson** (2003): Survey Tools for Assessing Service Delivery, in: F. Bourguignon und L. A. Pereira da Silva (Hrsg.): Evaluating the Poverty and Distributional Impact of Economic Policies, Oxford University Press und World Bank, im Erscheinen
- Devarajan, S. / Swaroop V.** (1998): The Implications of Foreign Aid Fungibility for Development Assistance, Preliminary Draft, World Bank Working Paper 2022, http://econ.worldbank.org/files/24682_Devarajan_Hammer_chapter.pdf (13.4.2004, 17:39 MEZ)
- DFID** (2001): Understanding and Reforming Public Expenditure Management, Guidelines for DFID, London
- Europäische Kommission** (2002): : Guide to the Programming and Implementation of Budget Support for Third Countries, o.O.
- (2003): Guidelines for European Commission Support to Sector Programmes, (Version 1.0), o.O.
- Europäische Gemeinschaften** (2002): Verordnung (EG / Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften
- Foster, M.** (1999): Integrating Aid into Budget Management, ODI, paper prepared as background reading for the MEFMI/DIFD workshop on Good Practices in Public Expenditure Management, Kapstadt
- Foster, M. / A. Fozzard** (2000): Aid and Public Expenditure: A Guide, Overseas Development Institute Working Paper 141, London
- GTZ** (2002): Handreichung: Die deutsche Technische Zusammenarbeit in internationalen Programmen, Eschborn
- (2003a): Konzept eines deutschen Beitrags im Rahmen der Utstein-Initiative „Incorporating the Defence Sector into Public Expenditure Work“, Eschborn
 - (2003b): Public Financial Management in der IZ: Überblick, Eschborn
- GTZ / KfW** (2003): Konzeptpapier über die zur deutsche Beteiligung an der PEFA-Initiative, abgestimmter Vorschlag von KfW und GTZ, Stand: 15.7.2003

- Hashim, A. / B. Allan** (2001): Treasury Reference Model, o.O.
- IMF** (2000): IMF Terminology, A Multilingual Directory, http://www.imf.org/external/np/term/lookup.asp?term_id=31551&lang=all&index=eng&index_langid=1 (21.1.2004, 19:24 MEZ)
- (2001a): Code of Good Practices on Fiscal Transparency, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm#code> (30.10.2003, 9:18 MEZ)
 - (2001b): Government Finance Statistics Manual 2001, Washington D.C.
 - (2001c): Informationsblatt zur fiskalischen Transparenz, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/deu/fiscald.htm> (30.10.2003, 9:20 MEZ)
 - (2001d): Manual on Fiscal Transparency, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual>, (28.11.2003, 16:12 MEZ)
 - (2002): Safeguards Assessments – Review of Experience and Next Steps, <http://www.imf.org/external/np/tre/safegrds/2002/review.pdf> (30.10.2003, 15:06 MEZ)
 - (2003a): International Standards Related to Fiscal Transparency, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/site.htm> (21.1.2004, 11:42 MEZ)
 - (2003b): Safeguards Assessments – Semi-Annual Update, August 21, 2003, <http://www.imf.org/external/np/tre/safegrds/asmt/2003/eng/082103.htm> (30.10.2003, 17:11 MEZ)
- IMF / IDA** (2001): Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC), Washington D.C.
- (2002a): Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC), Washington D.C.
 - (2002b): Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation, Washington D.C.
- IMF / World Bank** (2003): Bank/Fund Collaboration on Public Expenditure Issues, o.O.
- INTOSAI** (1998): The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, http://www.intosai.org/2_LIMADe.html
- (2001): Code of Ethics and Auditing Standards, Wien
- Janus, H.** (2001): Ansatzpunkte für Technische Zusammenarbeit im Bereich arbeitsorientierter Haushaltspolitik, Studie erstellt für die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik (IEE), Ruhr Universität, Bochum
- KfW** (2001): Checkliste zur Beurteilung treuhänderischer Risiken bei Vorhaben der programmorientierten finanziellen Zusammenarbeit, Frankfurt am Main
- Klingebiel, S.** (2003): Der internationale Diskussionsstand über Programmorientierung: Schlussfolgerungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, DIE, Bonn
- Kostopoulos, Ch.** (1999): Progress in Public Expenditure Management in Africa: Evidence from World Bank Surveys, World Bank, Washington D.C.
- Langhammer, A.** (2003): Leistungsfähigkeit öffentlicher Finanzsysteme in Entwicklungsländern, internes Diskussionspapier der KfW, Frankfurt am Main
- Lavergne, R.** (2003): Program-Based Approaches: A New Way of Doing Business, in Development Express, Vol. 3 Dezember 2003, Canadian International Development Agency, Gatineau, Quebec
- Lee, R. / R. Johnson** (1989): Public Budgeting Systems, 4. Ausgabe Aspen Publishers, Rockville
- Le Houerou, P. / R. Taliercio** (2002): Medium Term Expenditure Frameworks : From Concept to Practice, Preliminary Lessons from Africa, Africa Region Working Paper Series Nr. 28, Washington D.C.
- LENPA** (2002): Forum on Accountability and Risk Management under Program-Based Approaches – Synthesis Report, Ottawa, <http://www.sti.ch/pdfs/swap220.pdf>
- Lienert, I.** (2003): A Comparison Between Two Public Expenditure Management Systems in Africa, IMF Working Paper WP/03/2, Fiscal Affairs Department, Washington D.C.
- Ministry of Finance of the Socialist Republic of Vietnam** (2000): Public Expenditure Review Phase II: Project Profile, www.undp.org.vn/projects/vie96028/profile.pdf
- Musgrave, R. A.** (1959): The Theory of Public Finance, McGraw Hill, New York Toronto, London
- Narayan et al.** (2000): Financial Management and Governance Issues in Selected Developing Member Countries, Asian Development Bank, Manila
- Norad** (2001): Public Financial Management in SPA Countries – Key Challenges, Assessment Mechanisms and Role of SPA, Oslo
- Norton A. / D. Elson** (2002): What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process, Overseas Development Institute, London
- ODI / CAPE** (2003): CAPE Approach, <http://www.odi.org.uk/pppg/cape/approach.html> (21.1.2004, 19:57 MEZ)
- OECD** (2001): Best Practices for Budget Transparency, Paris
- (2004): Public Financial Management, http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_15587066_1_1_1_1_1_00.html (15.4.2004, 16:09 MEZ)
- OECD / DAC** (2001): Moving to Budget Support, DAC Task Force on Donor Practices, Paris
- (2002): Measuring Performance in Public Financial Management, Good Practice Papers – DAC Reference Paper 3, Paris

- (2003a): Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, DAC Guidelines and Reference Series, Paris
- (2003b): Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices, <http://gateway-dev.worldbank.org/node/567659/secondary-pages/ga-wp?> (21.01.2004, 20:01 MEZ)
- (2004): DAC Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices – Joint Venture on Public Financial Management, 2nd Meeting 25-26 February 2004, Room Document 2, PFM Performance Measurement Framework, Paris
- PEFA** (2002): Empirical Tools for Governance Analysis – A New Learning Activity: Diagnostic Tools on Public Expenditure, Procurement & Financial Accountability, Presentation by Richard Allen, June 17–18, 2002, http://www.worldbank.org/wbi/governance/assessing/pdf/all_pefa_061702.pdf (19.4.2004, 14:48 MEZ)
- (2003a): Assessing Public Expenditure, Procurement and Financial Accountability: A Review of the Diagnostic Instruments, Public Expenditure and Financial Accountability Program (PEFA) Secretariat, Washington D.C.
- (2003b): Overview of International Public Sector Standards in Accounting, Auditing and Internal Control, Public Expenditure and Financial Accountability Program (PEFA) Secretariat, Washington D.C.
- (2003c): PEFA – Public Expenditure Financial Accountability, About PEFA, www.pefa.org/about.htm (19.04.2004, 17:19 MEZ)
- Potter, B. H. / J. Diamond** (1999): Guidelines for Public Expenditure Management, International Monetary Fund, Washington, D.C. web-Version unter <http://www.imf.org/external/pubs/ft/extend/>
- Ramakrishnan, S.** (1998): Budgeting and Financial Management in Sub-Saharan Africa: Key Policy and Institutional Issues, HIID Development Discussion Paper No. 622,
- Reinikka, R. / J. Svensson** (2002): Explaining Leakage of Public Funds, CEPR Discussion Paper No. 3227, London
- Reite, T.** (2002): Lessons learned from donor participation in Country Financial Accountability Assessments (CFAAs) – Synthesis report, World Bank, Washington D.C.
- Schiavo-Campo, S. / D. Tommasi** (1999): Managing Government Expenditure, Asian Development Bank, Manila
- Schick, A.** (1998): A Contemporary Approach to Public Expenditure Management, World Bank Institute, Washington D.C.
- SPA** (2003): Strategic Partnership with Africa – Overview, <http://spa.synisis.com> (20.1.2004, 22:57 MEZ)
- The International Budget Project** (2001): A Guide to Budget Work for NGOs, Center on Budget and Policy Priorities, Washington D.C.
- UNCITRAL** (1993): UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods and Construction (1993), <http://www.uncitral.org/english/texts/procurem/proc93.htm> (20.1.2004, 22:33 MEZ)
- UNDP** (2001): CONTACT – Country Assessment in Accountability and Transparency, Self-Assessment Guidelines to Evaluate the Financial Accountability and Transparency of a Recipient Country, New York
- Unister** (2003): Studienlexikon, http://www.unister.de/Unister/wissen/sf_lexikon/ (31.10.2003, 15:03 MEZ)
- World Bank** (1998): Public Expenditure Management Handbook, Washington D.C.
- (1999a): Guidelines Procurement under IBRD Loans and IDA Credits, Washington D.C.
- (1999b): Public Expenditure Reviews: Progress and Potential, PREMnotes Number 20, <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNNotes/premnote20.pdf> (31.10.2003, 15:38 MEZ)
- (2000a): Bolivia – from Patronage to a Professional State, Volume I: Main Report, Poverty and Economic Management / Latin America and the Caribbean Region, o.O.
- (2000b): Bolivia – from Patronage to a Professional State, Volume II: Annexes, Poverty and Economic Management / Latin America and the Caribbean Region, o.O.
- (2001a): Guidelines for the World Bank’s Work on Public Expenditure Analysis and Support (including PERs), Public Sector Group / Poverty Reduction and Management Network, (draft) o.O.
- (2001b): Institutional and Governance Reviews: A new Type of Economic Sector Work, Vol. 1 of 1, Newsletter, http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000090341_20030924152756 (30.10.2003, 11:15 MEZ)
- (2001c): Institutional and Governance Reviews (IGRs), <http://www1.worldbank.org/publicsector/igrs.htm> (30.10.2003, 9:59 MEZ)
- (2001d): Introduction to Public Expenditure Management, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pem1subthemes.htm> (7.11.2003, 13:30 MEZ)
- (2001e): Public Expenditure Core Reports, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/corereports.htm>, (29.10.03, 12:14 MEZ)
- (2001f): Public Expenditure Management and Accountability: Evolution and Current Status of World Bank Work, Poverty Reduction and Economic Management Network / Operation Policy and Country Services, o.O.
- (2001g): Public Expenditure Reviews (PERs), <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pers.htm> (29.10.03, 20:17 MEZ)

- (2001i): Public Expenditure Tracking Surveys, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/trackingsurveys.htm> (24.10.2003, 16:24 MEZ)
 - (2001h): Public Expenditure Reviews: PERs Delivered from FY00-FY02, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pers.htm> (24.10.2003, 16:55 MEZ)
 - (2002a): Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook, Washington D.C.
 - (2002b): Federal Republic of Yugoslavia Country Financial Accountability Assessment, Operations Policy and Services Network / Europe and Central Asia Region, o.O.
 - (2002c): Institutional and Governance Reviews – A New Type of Economic and Sector Work, PREMnotes Number 75, <http://www1.worldbank.org/prem/PREM-Notes/premnote75.pdf> (30.10.2003, 11:26 MEZ)
 - (2002d): Preparation of CPAR, Office Memorandum, Operation Policy and Country Services, [http://www.countryanalyticwork.net/CAW/Cawdoclib.nsf/0/0F42E09A92F63AAD85256C5E005EB0EA/\\$file/Preparation+of+CPAR.pdf](http://www.countryanalyticwork.net/CAW/Cawdoclib.nsf/0/0F42E09A92F63AAD85256C5E005EB0EA/$file/Preparation+of+CPAR.pdf) (29.10.2003, 20:50 MEZ)
 - (2003a): Country Financial Accountability Assessment, Guidelines to Staff, Washington D.C.
 - (2003b): Country Policy and Institutional Assessment 2003, Assessment Questionnaire, <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/CPIA2003.pdf> (30.10.2003, 18:53 MEZ)
 - (2003c): Getting Serious About Meeting the Millennium Development Goals, A Comprehensive Development Framework Progress Report, Washington D.C.
 - (2003d): Quantitative Service Delivery Surveys (QSDS), <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/81ByDocName/ToolsandMethodsImpactanalysisDirectimptanalysisQSDS> (24.10.2003, 16:48 MEZ)
 - (2003e): Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC), Accounting and Auditing, Diagnostic Tool Part 1, http://www.worldbank.org/ifa/AA_%20Environment.pdf, (5.12.2003, 11:29 MEZ)
 - (2003f): Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC), Fiscal Transparency, http://www.worldbank.org/ifa/rosc_ft.html, (5.12.2003, 13:08 MEZ)
 - (2003g): Revised CPAR Procedures, Office Memorandum, <http://siteresources.worldbank.org/PROCUREMENT/Resources/cpar.pdf> (29.10.2003, 21:02 MEZ)
 - (2003h): ROSC – Report on the Observance of Standards and Codes http://www.worldbank.org/ifa/rosc_more.html, (5.12.2003, 10:59 MEZ)
 - (2003i): World Development Report 2004: Making Services Work for the Poor, Washington D.C.
 - (2004): Global Monitoring Report 2004: Policies and Actions for Achieving the MDGs and Related Outcomes, Washington D.C.
- World Bank / IADB** (2002): Peru: Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction, Washington, D.C.

Anhang

Anhang 1: Standards und Kodizes für das öffentliche Budgetmanagement

Neben den allgemeinen Grundsätzen guter Haushaltsführung (vgl. Kasten 1 in Abschnitt 2.2) existieren eine ganze Reihe für das öffentliche Budgetmanagement relevanter Standards und Kodizes:²²¹

- **Internationale Grundsätze des Rechnungswesens im öffentlichen Sektor** wurden vom *Public Sector Committee* (PSC) der *International Federation of Accountants* (IFAC) entwickelt.
- **Standards für die Datenveröffentlichung** (*Data Dissemination Standards – DDS*) wurden vom IWF entwickelt.
- **Standards für das fiskalische Berichtswesen** sind im *Manual of Government Finance Statistics* (GFS) des IWF enthalten.
- **Richtlinien für die interne Kontrolle im Rechnungswesen** wurden von der *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) sowie vom *Institute of Internal Auditors* (IIA) herausgegeben.
- **Internationale Standards für das öffentliche Prüfungswesen** sowie ein *Code of Ethics* für Rechnungsprüfer im öffentlichen Sektor wurden ebenfalls von INTOSAI entwickelt. Für die interne Prüfung hat das IIA Standards entwickelt.
- **Grundprinzipien für amtliche Statistiken** sind von der Statistischen Kommission der Vereinten Nationen formuliert worden.

Eine Übersicht über die Standards dieser Initiativen für die Bereiche Finanzberichterstattung und Buchhaltung, externe und interne Rechnungsprüfung und interne Kontrolle findet sich in Tabelle 7.

Von besonderer Relevanz für die Zielerreichung des öffentlichen Budgetmanagements auf allen drei in Kapitel 2 beschriebenen Zielebenen ist die Transparenz öffentlicher Finanzsysteme. In diesem Bereich sind der Verfahrenskodex für fiskalische Transparenz (*Code of Good Practices on Fiscal Transparency*)²²² des IWF und die OECD Leitlinien für *Best Practices for Budget Transparency*²²³ von Bedeutung. Gemeinsam bilden sie den allgemein anerkannten Referenzrahmen in Bezug auf die Kernbereiche des öffentlichen Finanzmanagements Haushaltsplanung, Haushaltsvollzug, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung.²²⁴

Der im Jahr 1998 verabschiedete und 2001 revidierte Verfahrenskodex des IWF definiert Mindeststandards für diese Kernbereiche und beruht auf den in Kasten 13 erläuterten vier Grundsätzen fiskalischer Transparenz. Die Leitlinien der OECD definieren *Best Practices* zur Umsetzung dieser Standards. Wo immer diese Bereiche berühren, für die bereits andere Gremien und Organisationen Kodizes und Standards entwickelt haben, ist der Verfahrenskodex des IWF weitgehend mit diesen Initiativen koordiniert. Bei der Entwicklung des Kodizes und des zugehörigen Handbuchs²²⁵ wurde besonders auf Konsistenz mit dem *Special Data Dissemination Standard* (SDDS), den IMF-GFS und dem IWF-Verfahrenskodex für Transparenz in der Geld-

221 Vgl. IMF (2003a) und PEFA (2003b).

222 IMF (2001a).

223 OECD (2001).

224 Vgl. UNDP (2001), S. 5–6.

225 IMF (2001d).

Tabelle A1: Internationale Richtlinien und Standards für das öffentliche Finanzwesen			
	Finanzberichterstattung und Buchhaltung	Externe und interne Rechnungsprüfung	Interne Kontrolle
IFAC (PSC)	<i>International Public Sector Accounting Standards</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>IPSAS 1-20</i> • <i>Cash Basis IPSAS</i> 	–	<i>International Standard on Auditing – Risk Assessment and Internal Control</i>
INTOSAI	–	<i>Auditing Standards</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Basic Principles</i> • <i>General Standards</i> • <i>Field Standards</i> • <i>Reporting Standards</i> 	<i>Guidelines for Internal Control Standards</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>General Standards</i> • <i>Detailed Standards</i> <i>Guidance for Planning and Conducting an Audit of Internal Controls of Debt</i>
IIA	–	<i>Internal Auditing Standards</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Attribute Standards</i> • <i>Performance Standards</i> • <i>Implementation Standards</i> 	<i>Internal Auditing Standards – Risk Management and Control</i>
Quelle: PEFA (2003b)			

und Finanzpolitik (*Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies*) geachtet. Ebenso wurden die Standards des IFAC-PSC und der INTOSAI berücksichtigt.²²⁶

Für die Vergabe öffentlicher Aufträge existieren bislang keine in gleichem Maße international anerkannte Standards. Anhaltspunkte liefern jedoch das UNCITRAL *Model Law on Procurement of Goods and Construction*,²²⁷ die *Guidelines on Procurement under IBRD Loans and IDA Credits* der Weltbank,²²⁸ die Gemeinschaftsvorschriften für die Vergabe von öffentlichen Lieferaufträgen der Europäischen Gemeinschaft, sowie das *Agreement on Government Procurement* der WTO.

IWF und Weltbank haben gemeinsam ein *Treasury Reference Model* entwickelt. Dieser Referenzrahmen soll Partnerregierungen als Vorlage für den Organisationsaufbau eines effizienten Budgetmanagementsystems dienen, der die Einhaltung des Verfahrenskodizes für fiskalische Transparenz und anderer internationaler Standards gewährleistet ist.²²⁹

Die Weltbank finanziert derzeit gemeinsam mit anderen multilateralen Entwicklungsbanken und dem OECD-DAC die Entwicklung von „IPSAS on Accounting for Development Assistance“ durch die IFAC.

226 Vgl. IMF (2001d).

227 UNCITRAL (1993).

228 World Bank (1999a).

229 Vgl. Hashim / Allan (2001), S vii.

Kasten A1: Grundsätze des Verfahrenskodex für fiskalische Transparenz

Klarheit der Rollen und Verantwortlichkeiten. Der Sektor der öffentlichen Haushalte sollte eindeutig vom übrigen staatlichen Sektor und von der übrigen Wirtschaft getrennt werden, und die Politik- und Managementaufgaben innerhalb des staatlichen Sektors sollten klar sein und offen gelegt werden. Es sollte einen klaren rechtlichen und administrativen Rahmen für das Fiskal-Management geben.

Öffentliche Verfügbarkeit der Informationen. Die Öffentlichkeit sollte umfassend über die vergangene, gegenwärtige und geplante Fiskalpolitik der Regierung informiert werden. Die Regierung sollte sich zur rechtzeitigen Veröffentlichung der Fiskalinformationen verpflichten.

Offene Haushaltsverfahren. Die Haushaltsdokumentation sollte die fiskalpolitischen Ziele, den makroökonomischen Rahmen, die wirtschaftspolitische Grundlage für den Haushalt sowie erkennbare fiskalische Risiken angeben. Die Haushaltsdaten sollten so vorgelegt werden, dass die Analyse der Politiken erleichtert und die Rechenschaftspflicht gefördert wird. Die Verfahren für die Durchführung und Kontrolle der verabschiedeten Ausgaben und die Eintreibung der Einnahmen sollten klar festgelegt sein. Der Gesetzgeber und die Öffentlichkeit sollten regelmäßig über die Fiskalpolitik unterrichtet werden.

Integrität der Fiskalinformationen. Die Fiskalinformationen sollten den anerkannten Qualitätsstandards entsprechen und Gegenstand einer unabhängigen Prüfung sein.

Quelle: IMF (2001c)

Anhang 2: Klassifikation der Staatsausgaben nach COFOG und GFS²³⁰

Gliederung der Ausgaben des Staates nach Verwendungszweck gemäß COFOG

- 1 *General public services*
- 2 *Defence*
- 3 *Police order and safety*
- 4 *Education affairs and services*
- 5 *Health affairs and services*
- 6 *Social security and welfare*
- 7 *Housing, water supply, sanitation*
- 8 *Culture and recreational affairs*
- 9 *Fuel and energy affairs*
- 10 *Agriculture, forestry, fishing and hunting*
- 11 *Mining, Manufacturing, Construction*
- 12 *Transportation and communication*
- 13 *Other economic affairs and services*
- 14 *Expenditures not classified by major groups*

Gliederung der Ausgaben des Staates nach Ausgabe-Arten gemäß GFS

- Expenditures for goods and services*
 - Wages and salaries*
 - Employer contributions (pensions – social contributions)*
 - Other goods and services*
- Subsidies*
- Current transfers*
- Interest*
 - Domestic*
 - External*
- Capital expenditures*
 - Capital expenditures*
 - Capital transfers*
- Lending minus repayment*
 - Loans*
 - Repayment of Loans*
 - Sales of assets*
 - Other*

230 Schiavo-Campo / Tommasi (1999).

Anhang 3: Checkliste der KfW zur Beurteilung treuhänderischer Risiken bei Vorhaben der Programmorientierten Finanziellen Zusammenarbeit²³¹

1. Kohärente Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns

- Gibt es einen kohärenten Entwicklungsplan zur Reduzierung der Armut (z.B. PRSP)?
- Gibt es eine mittelfristige Finanzplanung? Falls ja: Aussagekraft? Besteht eine Verbindung zur mittelfristigen Entwicklungsstrategie? Wird die mittelfristige Finanzplanung regelmäßig fortgeschrieben?
- Welche Reformen werden zur Zeit vorbereitet bzw. umgesetzt?

2. Budgeterstellung

- Spiegelt der Haushaltsplan die Prioritäten der Entwicklungsstrategie oder die Umsetzungserfahrungen aus dem vergangenen Jahr wider oder handelt es sich lediglich um eine Fortschreibung des letzten Haushaltsplans?
- Inwieweit fügt sich der Haushaltsplan in die Mittelfristige Finanzplanung ein und spiegelt die Prioritäten der Entwicklungsstrategie wider?
- In welchem Umfang sind die betroffenen Ressorts (u.a. Sektorministerien) an der Erstellung des Haushaltsplans beteiligt? Inwieweit wird der Haushaltsplan im Parlament / in anderen Gremien öffentlich diskutiert?
- Gibt es nachvollziehbare Schätzungen für die Kosten der angestrebten Maßnahmen?
- Gibt es eine Schätzung der Staatseinnahmen? Wie realistisch ist die Schätzung?
- Gibt es extrabudgetäre Fonds und andere Nebenhaushalte (z.B. Militärhaushalt)?
- Wie ist die Struktur der öffentlichen Ausgaben zu bewerten (Entwicklungsrelevanz, Entwicklung armutsrelevanter Ausgaben, Verhältnis laufender Kosten zu Investitionen)?
- Welche Reformen werden zur Zeit vorbereitet bzw. umgesetzt?

3. Budgetumsetzung

- Wird der Haushaltsplan planmäßig umgesetzt? (Indikator: sektoraler Vergleich zwischen dem eingestellten und dem umgesetzten (Sektor-)Budget – *committed and disbursed*) Wie werden Abweichungen erklärt, gibt es hierfür ein festgesetztes und transparentes Anpassungsverfahren unter Beteiligung der betroffenen Ressorts? Ist das umgesetzte Budget weiterhin an der mittelfristigen Finanzplanung und der Entwicklungsstrategie ausgerichtet?
- Gibt es Untersuchungen über die Finanzflüsse (sogenannte „*Tracking-Studies*“), die Aussagen darüber machen, inwieweit die ausgezahlten Gelder auch die gewünschten Empfänger und Wirkungen erreichten.

231 Quelle: Langhammer (2003).

- Wie oft und wie zeitnah informiert die Regierung das Parlament und die Öffentlichkeit (Medien) über die Verwendung öffentlicher Mittel?
- Werden armutsrelevante Ausgaben explizit erfasst? Ggf. Beurteilung der Kategorie, nach denen sie erfasst werden.
- Welche Reformen werden zur Zeit vorbereitet bzw. umgesetzt?

4. Kontrollsysteme

- Welche Kontrollinstanzen gibt es (Parlament, Innenrevision von Behörden, Rechnungshof)?
- Inwieweit arbeiten sie politisch unabhängig? Wer bestimmt über die Besetzung der Leitungsfunktionen?
- Inwieweit haben sie Zugang zu den notwendigen Informationen? Sind sie organisatorisch, fachlich und technisch in der Lage, die Informationen zu verarbeiten?
- Wie sind die Richtlinien für „*public sector auditing*“ im Vergleich zu internationalen Standards zu bewerten? Welche Abweichungen zwischen Richtlinien und tatsächlicher Anwendung sind zu beobachten?
- Werden Fälle von Mittelfehlverwendung tatsächlich gerichtlich verfolgt und geahndet?
- Welche Reformen sind zur Zeit in Vorbereitung bzw. Umsetzung?

5. Vergabeverfahren im öffentlichen Sektor

- Wie sind die Regelungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge zu bewerten? (Kontrollmechanismen, Losgrößen, Ausschreibungen...)
- Inwieweit sind Abweichungen zwischen Regelwerk und Anwendung zu beobachten?
- Welche Reformen werden zur Zeit in vorbereitet bzw. umgesetzt?

6. Erfahrungen anderer Geber

- In welchen Sektoren, in welchem Umfang und in welcher Form sind andere Geber an Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung beteiligt?
- Wie sind die Erfahrungen anderer Geber mit Programmhilfe im Hinblick auf die finanztechnische Umsetzung und die treuhänderischen Risiken der Gemeinschaftsfinanzierung zu bewerten?

7. Know-how Defizite in den Partnerländern

Die Identifizierung spezifischer Know-how-Defizite („*Capacity constraints*“), die einer erfolgreichen PFZ entgegenstehen, ist für die Programmhilfe insofern von besonderer Bedeutung, als verstärkt auf die Verfahren und Fähigkeiten der Partner vertraut wird. Sollten *Capacity constraints* bestehen, so müssen notwendige Reformen (u.a. Beseitigung institutioneller Hemmnisse) und Beratungsmaßnahmen zu ihrer Überwindung Zug um Zug parallel zur Programmhilfe erfolgen.

8. Schlussfolgerungen und Votum

- Kommt das Land zur Zeit für Programmhilfe in Frage? (Begründung unter Abwägung der Ergebnisse aus 1–7)
- Welche Sicherheitsmechanismen zur Beherrschung der Risiken werden empfohlen? (Vorbedingungen, Auflagen, Vorbehalte,...)
- Welche begleitenden Qualifizierungs-, Beratungs-, und/oder TZ-Maßnahmen werden empfohlen? (abzuleiten aus 5, Kooperation mit der GTZ erwägen)
- Werden Maßnahmen für eine vertiefte Geberabstimmung empfohlen? (Allianzen, Bereiche, Verfahren, Arbeitsteilung)

Anhang 4: Revised Set of High Level PFM Performance Indicators²³²

A. PFM OUT-TURNS

1. Aggregate fiscal deficit compared to the original approved budget.
2. Composition of budget expenditure out-turn compared to the original approved budget.
3. Aggregate revenue out-turn compared to the original approved budget.
4. Stock of expenditure arrears; accumulation of new arrears over past year.

B. KEY CROSS-CUTTING FEATURES: COMPREHENSIVENESS AND TRANSPARENCY

5. Comprehensiveness of aggregate fiscal risk oversight.
6. Extent to which budget reports include all significant expenditures on government activities, including those funded by donors.
7. Adequacy of information on fiscal projections, budget and out-turn provided in budget documentation
8. Administrative, economic, functional and programmatic classification of the budget.
9. Identification of poverty related expenditure in the budget.
10. Publication and public accessibility of key fiscal information and audit reports.

C. BUDGET CYCLE

C(i) Medium term planning and budget formulation

11. Extent of multi-year perspective in fiscal planning, expenditure policy-making and budgeting.
12. Orderliness and participation in the budget formulation process.
13. Coordination of the budgeting of recurrent and investment expenditures.
14. Legislative scrutiny of the annual budget law.

C(ii) Budget execution

15. Effectiveness of cash flow planning, management and monitoring
16. Procedures in operation for the management and recording of debt and guarantees.

232 Quelle: OECD-DAC (2004), S. 7.

17. Extent to which spending ministries and agencies are able to plan and commit expenditures in accordance with original/revised budgets.
18. Evidence available that budgeted resources reach spending units in a timely manner.
19. Effectiveness of internal controls.
20. Effectiveness of internal audit.
21. Effectiveness of payroll controls.
22. Clarity and enforceability of procurement rules, and the extent to which they promote competition, transparency and economy.

C(iii) Accounting and reporting

23. Timeliness and regularity of data reconciliation.
24. Timeliness, quality and dissemination of in-year budget execution reports.
25. Timeliness of the presentation of audited financial statements to the legislature.

C(iv) External accountability, audit and scrutiny

26. The scope and nature of external audit reports.
27. Follow up of audit reports by the executive or audited entity.
28. Legislative scrutiny of external audit reports.