



## Die Reform der öffentlichen Finanzsysteme in Entwicklungsländern als Beitrag zur Verbesserung der Regierungsführung

### Zusammenfassung

Was ist der Beitrag von Reformen des öffentlichen Finanzmanagements (*Public Financial Management / PFM*) zur Verbesserung der Regierungsführung in Entwicklungsländern? PFM-Reformen berühren in Industrie- wie Entwicklungsländern wesentliche Belange des Staatswesens und der Regierungsführung (*Governance*). Zwar hat PFM in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in den letzten Jahren stetig an Bedeutung hinzugewonnen und Geber wie Großbritannien oder Deutschland weiten ihr diesbezügliches Engagement aus. Dennoch werden PFM-Reformen – wie beispielsweise die Stärkung von Rechnungshöfen oder die Einführung von IT-gestützten Finanzmanagementsystemen – noch immer vielfach nicht als eigenständiges Feld, sondern oft verengt unter dem Gesichtspunkt technischer Effizienzsteigerung wahrgenommen. Für erfolgreiche PFM-Reformen ist jedoch eine Berücksichtigung der *Governance*-Wirkungen zentral.

Im Zuge des vermehrten Einsatzes von modernen EZ-Modalitäten ist ein über das unmittelbare Interesse an der Korruptionsverhinderung deutlich hinausgehendes Interesse an der Qualität und Leistungsfähigkeit von PFM-Systemen entstanden. Vor allem haben standardisierte Bewertungsinstrumente in vielen Entwicklungsländern die Qualität von PFM-Systemen systematisch messbar gemacht und erlauben gezieltere Reformprogramme. Allerdings wird der Beitrag von PFM-Reformen zur Verbesserung der Regierungsführung noch häufig verkannt. Vier grundlegende *Governance*-Dimensionen profitieren von PFM-Reformen:

- Ein funktionierendes System des öffentlichen Finanzmanagements stärkt die Rechenschaftspflicht der agierenden Akteure gegenüber Parlament, Rechnungshof und Bürgern.
- Funktionsfähige PFM-Strukturen begünstigen Gewaltenteilung, indem sie auf eine arbeitsteilige und mit Kontrollmechanismen ausgestattete Institutionen abzielen.
- PFM-Reformen leisten einen Beitrag für mehr Transparenz, indem sie Informationen erzeugen, miteinander vernetzen und zugänglich machen, was gleichzeitig eine Voraussetzung für zentrale „*Governance*-Reformen wie etwa die Dezentralisierung ist.“
- PFM-Prozesse steigern die Effektivität und Effizienz von Regierungshandeln und helfen so, die Legitimität des Staatswesens zu erhöhen.

Folgende Schlussfolgerungen lassen sich ziehen: Erstens ist die Förderung von „Vorreiterinstitutionen“ wie den Rechnungshöfen zur Verminderung der Lücke zwischen *de jure*- und *de facto*-Reformen wichtig. Die im Rahmen von PFM-Reformprogrammen geforderten Prinzipien wie Transparenz der Budgets und offene Ausschreibungsprozesse müssen zweitens in der EZ selber noch stärker Einfluss finden. PFM-Reformprogramme sollten drittens vom Reformbedarf des Landes und nicht von eventuellen treuhänderischen Gebererfordernissen dominiert sein. Schließlich sollte EZ so ausgerichtet sein, dass von ihr selbst ausgehende negative Wirkungen auf die *Governance* in den Entwicklungsländern – etwa die Abwerbung qualifizierten Regierungspersonals für Geberprojekte – minimiert werden.

In Industrie- wie Entwicklungsländern ist das öffentliche Finanzmanagement eine Kerndimension von Regierungsführung. Es befasst sich mit Institutionen und Verfahren des Haushaltswesens, also beispielsweise parlamentarischen Haushaltsausschüssen, unabhängigen Rechnungshöfen und Budgetplanungen. Technisch gesprochen zielen PFM-Reformen daher auf eine transparentere, effektivere und effizientere Abwicklung der Staatsausgaben ab.

PFM-Reformen sind für Geber aus folgenden Gründen relevant:

- Als **zentrales Instrument zur effektiven und effizienten Umsetzung von Armuts- und Sektorstrategien**: Wirksame Politiken lassen sich – unabhängig vom jeweiligen Sektor – ohne ausreichende PFM-Standards in der Praxis kaum vorstellen.
- Als **Einstiegsmöglichkeiten in den Governance-Dialog**: PFM-Reformen dienen dazu, mit den Partnerregierungen auf einer technischen Ebene (und dann auch auf politischer Ebene) in einen Dialog zu grundlegenden Governance-Fragen zu treten und in konkreten Aktivitäten umzusetzen.
- Als **Stärkung der finanziellen Kontrollmechanismen**: PFM-Reformen dienen dazu, Missbrauchsfällen und Korruption vorzubeugen, welche die Glaubwürdigkeit der EZ untergraben können (Reputationsrisiken).
- Als wichtige **Voraussetzung für moderne EZ-Ansätze** unter Nutzung der nationalen PFM-Systeme: Die Programmumsetzung durch die Entwicklungsländer selbst kann vielfach dazu beitragen, deren *Ownership* des Reformprozesses zu stärken, statt diese durch die Nutzung paralleler Gebersysteme und Mechanismen zu untergraben.

In ähnlicher Weise sind funktionierende PFM-Systeme für Entwicklungsländer von zentraler Bedeutung. Sie sind erforderlich, um (a) Politiken in allen Sektoren sowie das Gesamtbudget wirksam und effizient umzusetzen; (b) zusätzliche Gebermittel unter Nutzung nationaler Mechanismen „einzuwerben“; (c) Vertrauen für in- und ausländische Investoren zu schaffen sowie (d) einen verbesserten Zugang zum Kapitalmarkt zu erhalten.

Während in den 1990er Jahren das öffentliche Finanzmanagement vor allem unter dem engeren Thema Korruptionsbekämpfung wahrgenommen wurde, ging insbesondere von der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der EZ mit ihrem Bekenntnis zur stärkeren Nutzung nationaler (PFM-)Systeme ein wichtiger Impuls aus. Insbesondere die Budgethilfe ist häufig ein zentraler Ausgangspunkt für den Dialog zu PFM-Fragen. Indem Geber Budgethilfe zur Finanzierung von größeren Reformprogrammen (i. d. R. Armutsbekämpfungsstrategien) unter Nutzung nationaler Systeme einsetzen, rückt die Qualität und Leistungsfähigkeit dieser Systeme in den Mittelpunkt. Budgethilfen unterstützen vor allem solche Länder, die einen Willen zur Reform öffentlicher Finanzsysteme unter Beweis stellen oder sie tragen dazu bei, solche Prozesse in den Partnerländern mit auszulösen.

Mit dem zunehmenden internationalen Interesse ging in den vergangenen Jahren auch die Weiterentwicklung von Analyseinstrumenten zur Bewertung von PFM-Systemen einher. Neben der Vielzahl von speziellen Analyseansätzen (etwa zur Bewertung des öffentlichen Beschaffungswesens) hat sich seit 2005 der *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA)-Bewertungsrahmen als international renommiertes Analysemittel etabliert. PEFA erlaubt als standardisierter Ansatz im zeitlichen Vergleich (üblicherweise alle 3–5 Jahre) einerseits einen guten Überblick zu Trends und liefert gleichzeitig auf Basis von 28 Indikatoren Informationen zu allen relevanten PFM-Bereichen; zunehmend werden auch eigenständige PEFA-Bewertungen für die subnationale Ebene erarbeitet.

Analysen zeigen, dass die Leistungsfähigkeit von PFM-Systemen in Entwicklungsländern uneinheitlich ist. So schneiden Osteuropa sowie Lateinamerika insgesamt besser ab als die MENA-Region. In Subsahara-Afrika, wo bisher auch die meisten PEFA-Studien durchgeführt wurden, liegen Länder wie Burkina Faso und Mauritius am oberen Ende der PEFA-Skala, in anderen Ländern wie Gabun ist die Situation oftmals unbefriedigend. Reformkandidaten in Afrika lassen sich daher in verschiedene Leistungsgruppen einteilen; während Länder mit insgesamt gutem PEFA-Ergebnis v. a. weiter an der Verbesserung in Budgetausführung und -kontrolle (*downstream*-Prozesse) sowie der Anwendungspraxis (*de facto*-Reformen) arbeiten müssen, bestehen bei weniger fortgeschrittenen Ländern Defizite auch in der Budgetaufstellung (*upstream*) und dem rechtlichen und institutionellem Rahmen (*de jure*). Ein wichtiger Befund ist, dass die Qualität von PFM-Systemen maßgeblich durch hohe Eigeneinnahmen, politische Stabilität und Wachstum sowie kontinuierliche Reformanstrengungen positiv beeinflusst wird.

Wie sieht der genaue Zusammenhang zwischen PFM-Reformen und Regierungsführung aus? PFM-Systeme sind eng mit Fragen der Governance verknüpft. Zum einen sind diese selbst Kernbestandteil von Governance. In der Analyse von Governance (etwa mittels der *Worldwide Governance Indicators* der Weltbank) haben öffentliche Finanzsysteme einen zentralen Platz, da sie wesentliche Teile des Regierungshandelns sind. Folgende vier Wirkungen von PFM auf die Regierungsführung sind zentral:

**(i) Rechenschaftspflicht**: PFM trägt dazu bei, dass Institutionen und die in ihnen agierenden Personen für ihr Handeln und Nicht-Handeln besser politisch zur Verantwortung (z. B. klarere Leistungskriterien für Regierungen) gezogen bzw. in einem engeren Sinne (etwa bei Fehlverhalten wie Bestechlichkeit) haftbar gemacht werden können. Die Rechenschaftspflicht erstreckt sich beispielsweise auf Fragen, ob Mittel gemäß der politischen Prioritäten eingesetzt wurden. In dieser Weise begünstigen funktionierende PFM-Strukturen politische Rechenschaftslegung. Gerade in afrikanischen Gesellschaften besteht oft ein geringes Bewusstsein, Mandatsträger solchen Kontrollmechanismen auszusetzen. Hier können etwa „Rechenschaftslegungstage“, bei denen lokale Autoritäten Einnahmen und deren

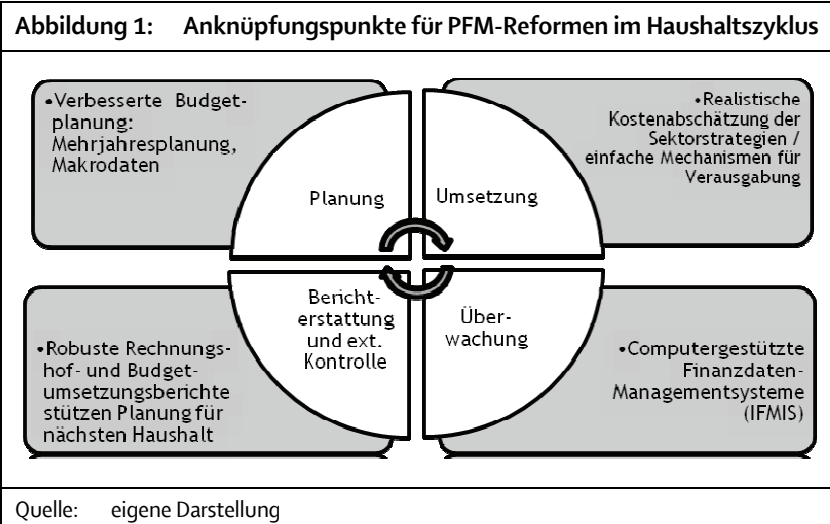
Verwendung offenlegen, zur Etablierung von einfachen, aber wirksamen Strukturen beitragen.

**(ii) Gewaltenteilung:** Funktionierende PFM-Strukturen stärken ein gewaltenteiliges Vorgehen. Sie basieren auf Kontrollmechanismen und der Arbeitsteilung von Institutionen. Insofern haben Parlamente, Regierungen und Rechnungshöfe grundlegende unterschiedliche, sich aber durch Kontrollfunktionen ergänzende Aufgaben. Funktionierende PFM-Systeme können ohne ein solches arbeitsteiliges Vorgehen nicht auskommen und da Reformen auf die jeweilige Unabhängigkeit hinwirken, sind sie nicht nur „rein technisch“. Im Ergebnis setzten sich autoritär ausgerichtete politische Systeme durch die Unterstützung von PFM-Reformagenden „Demokratisierungsrissen“ aus.

In solchen Ländern, die stark auf finanzielle Hilfe von außen angewiesen sind, substituieren Geber in gewisser Weise nationale PFM-Systeme und unterminieren ggf. eigenständige Tendenzen – etwa, wenn Geber wirksamer als das jeweilige Parlament oder der Rechnungshof Kontrollfunktionen ausüben. Gerade dann, wenn EZ außerhalb der nationalen Strukturen eingesetzt wird, können negative Wirkungen auf das Governance-System auftreten.

**(iii) Partizipation und Dezentralisierung:** PFM-Systeme sind auf Transparenz angewiesen, da sie auf Vernetzung und Nutzbarmachung von Informationen beruhen. Wenn für Bürger eines Landes, zivilgesellschaftliche Gruppen und Medien die Ausgabenprioritäten der Regierung durch ein transparentes Budget deutlich sind, ist eine Voraussetzung für Meinungsbildung und Partizipation erfüllt. In Ländern mit funktionsfähigen PFM-Systemen sind zwar nicht automatisch demokratisch legitimierte Führungsstrukturen vorzufinden. Gleichwohl kann PFM-Unterstützung zu mehr politischer Teilhabe beitragen. In der Realität sind nicht alle PFM-Reformen notwendigerweise von einem demokratischen Prozess der Öffnung begleitet. Singapur oder Äthiopien etwa sind Beispiele für relativ autokratische Regime mit vergleichsweise gut funktionierenden PFM-Systemen. Dennoch setzt eine effiziente Dienstleistungserbringung des Staates vielfach einen Austauschprozess zwischen Regierung und Bürgern in Gang, in dessen Folge Beteiligung und Transparenz zunehmen.

Partizipation ist nicht auf die zentralstaatliche Ebene beschränkt. Auch für ernsthafte Prozesse der (fiskalischen) Dezentralisierung sind minimale PFM-Standards eine Voraussetzung, da erstens jede Verlagerung von Kompetenzen und Mitsprache an die lokale Ebene zu großen Teilen davon abhängig ist, dass die entsprechenden Ressourcen bereitgestellt und dann verantwortlich eingesetzt werden. Zweitens besteht in vielen Entwicklungsländern auf natio-



naler Ebene ein vergleichsweise großes Misstrauen gegenüber lokalen Strukturen. Dies kann begründet sein in Fragen der politischen Loyalität und des zentralstaatlichen Machtanspruches, aber auch in den Fähigkeiten lokaler Strukturen, Finanzmittel adäquat einzusetzen. Auch in dieser Hinsicht können funktionierende PFM-Strukturen auf lokaler Ebene Dezentralisierungsprozesse ermöglichen.

**(iv) Effektives Regierungshandeln:** PFM-Systeme steigern Effektivität und Effizienz von Regierungshandeln und helfen, die Legitimität des Staatswesens – vielfach durch Korruption und Ineffizienz beschädigt – zu konsolidieren. PFM-Reformen wirken über den gesamten Budgetzyklus (s. Abb. 1). Im Prozess der Budgetaufstellung sind PFM-Systeme dafür verantwortlich, dass politische Prioritäten wirksam mit entsprechenden Mittelzuweisungen korrespondieren; bei der Verausgabung tragen sie dafür Sorge, dass Finanzrahmen und Bedarf möglichst deckungsgleich sind. Parlamentarische Budgetausschüsse, Finanzministerien und Rechnungshöfe werden tendenziell gestärkt. In vielen Ländern werden aufgrund schwacher PFM-Systeme nur Teile (im Extremfall nur rund 50 %) der zugewiesenen Haushaltsmittel effektiv umgesetzt. Kernproblem sind dabei – neben Kapazitätsengpässen im Beschaffungswesen – Planungsschwächen, wodurch der Nutzen von Armutsbekämpfungsansätzen geschmälert wird. Die unplanmäßige Verausgabung von Haushaltsmitteln, z. B. am Ende eines Finanzjahres zwecks Vermeidung zukünftiger Mittelkürzungen, ist meist weder effektiv noch effizient. In der Phase der Berichterstattung schließen funktionierende PFM-Systeme die Informationslücke, was für Rechenschaftslegung unabdingbar ist. Studien der Weltbank zeigen, dass durch die Stärkung der Rechnungslegung Korruption langfristig wirksamer vorgebeugt werden kann, als sich dies durch den Aufbau von Parallelstrukturen zur Projektdurchführung erreichen lässt. So leisten effektive PFM-Systeme einen Beitrag, um Vertrauen zwischen Staat und seinen Bürgern, aber auch bei Gebern, zu stärken.

Dass Veränderungen der PFM-Systeme vielfach nur zögerlich erreicht werden können, hat verschiedene Gründe. Klientelistische Systeme haben kein Interesse an Reformen,

da funktionsfähige PFM-Mechanismen ihr Dasein in Frage stellen würden. Tendenziell können von PFM-Reformen Gefahren für autoritäre Systeme ausgehen, v. a. wenn diese wenig entwicklungsorientiert sind. Die politische Bereitschaft der jeweiligen Regierungen ist die entscheidende Voraussetzung für wirksame PFM-Reformen. Regierungsvertreter müssen sich zumindest rhetorisch einer Reformagenda verschreiben, teilweise werden diese aber nur bruchstückhaft umgesetzt. Dabei sind die innenpolitischen Interessenlagen in den Partnerländern unterschiedlich. Innerhalb von Regierungen wird die Rolle von Finanzministerien und deren Einflussmöglichkeiten auf die Politikgestaltung durch PFM-Reformen gestärkt, die Rolle der Sektorministerien eher geschwächt. Zudem muss in Rechnung gestellt werden, dass selbst in Ländern, die eine ernsthafte PFM-Reformpolitik betreiben, die Umsetzung dieser Politiken nur schrittweise und langfristig betrieben werden kann. Die Erwartung, dass Länder mit strukturellen Defiziten innerhalb weniger Jahre leistungsfähige PFM-Institutionen aufbauen könnten, ist in aller Regel überzogen.

EZ kann PFM-Reformansätze in verschiedener Hinsicht fördern; insbesondere Budgethilfen haben dem Thema erheblich mehr Bedeutung verschafft. Auch spezifische PFM-Förderprogramme eignen sich zur Flankierung von Reformen. Wenn die Beratungsleistungen von Gebern selbst keinen transparenten und offenen Verfahren unterliegen, ist jedoch deren Glaubwürdigkeit in Frage gestellt. Noch stärker als in anderen Bereichen ist es wichtig, von den fragmentierten und auf Parallelstrukturen basierenden Geber-Projekten der Vergangenheit abzurücken und „wettbewerbsfähige Ansätze“ zu verfolgen, die auf Nutzung und damit Stärkung der Partnersysteme abzielen.

Für die EZ sind vor allem die folgenden Punkte relevant:

- Erstens sollten zum Schließen der Lücke zwischen *de jure*- und *de facto*-Reformen Anreize geschaffen werden, um PFM-Reformkräfte zu stärken. Mögliche Aktivitäten reichen von speziellen Korbansätzen zur Finanzierung von Reformpolitiken über die Förderung von „Vorreiterinstitutionen“ (wie Rechnungshöfen und Steuerbehörden) oder die Inaussichtstellung von Budgethilfen.
- Zweitens sollten noch stärker die im Rahmen von PFM-Reformprogrammen geforderten Prinzipien wie Budgettransparenz und offene Ausschreibungsprozesse für EZ-Vorhaben selbst umgesetzt werden, was auch die eigene Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit erhöht.
- Drittens sollten PFM-Reformprogramme nicht von Gebererfordernissen, sondern durch den jeweiligen Reformbedarf des Landes dominiert sein. Wenn sich Ansätze einseitig an der Verringerung treuhänderischer Risiken aus Geberperspektive orientieren, können Inhalt und nationaler Rückhalt für ein PFM-Reformprogramm darunter leiden.
- Schließlich sollten Geber systematischer daran arbeiten, negative Wirkungen ihrer EZ-Unterstützung auf Governance-Strukturen zu reduzieren. Geber tragen durch Parallelstrukturen von Projekten oder durch das Abwerben von qualifizierten Mitarbeitern aus dem öffentlichen Bereich dazu bei, die Governance von Partnerländern zu schwächen. Ziel sollte stattdessen sein, Mechanismen der Rechenschaftsablegung gegenüber internationalen Gebern zunehmend in nationale Mechanismen zu überführen.



**Dr. Stephan Klingebiel**

leitet das Büro der KfW Entwicklungsbank in Ruanda und ist beurlaubter Abteilungsleiter des DIE.



**Timo Mahn**

arbeitet für die KfW Entwicklungsbank in Ruanda, zuvor war er bei der Weltbank in Washington, DC tätig.

Disclaimer: Dieser Beitrag stellt die persönliche Meinung der Autoren dar und muss sich daher nicht mit den Ansichten der KfW Entwicklungsbank decken.