



Nachlese des 69. Entwicklungspolitischen Fachgesprächs

mit Dr. St. Klingebiel, Leiter des Büros der KfW in Kigali (Ruanda),

vom 13.01.2010 zum Thema:

Öffentliches Finanzmanagement und Good Governance Das Beispiel Ruanda

Einführung Dr. Klingebiel:

1. Öffentliches Finanzmanagement bzw. Public Financial Management (PFM) ist in der Entwicklungszusammenarbeit vor allem im Zusammenhang mit Budgethilfe in den letzten Jahren immer stärker in den Blick gerückt. Diese Aufmerksamkeit wird dem PFM zu Recht beigemessen, da Entwicklungszusammenarbeit langfristig nur dort erfolgreich sein kann, wo ein funktionierendes Finanzmanagement vorhanden ist. Das Gelingen sektoraler Vorhaben ist von dem Vorhandensein ausreichender PFM-Standards abhängig.
2. Öffentliches Finanzmanagement ist nicht nur eine technische Frage, sondern vielmehr ein wichtiger Aspekt von Good Governance. PFM bedeutet Transparenz staatlichen Handelns in Bezug auf Budgets und beinhaltet eine Rechenschaftspflicht.
3. In der Entwicklungszusammenarbeit konzentriert sich unser Blick zu oft auf die Hauptstädte, während die subnationale Ebene vernachlässigt wird. Im Zusammenhang mit PFM muss der ländliche Raum stärker fokussiert werden, weil gerade dort PFM-Mechanismen oft schwächer sind als auf nationaler Ebene. Diese Defizite müssen überwunden werden.
4. Die Entwicklungszusammenarbeit muss sich aus zwei Perspektiven mit PFM befassen: (1) Aus systemischer Sicht muss sich die EZ fragen, ob das Finanzsystem eines Landes genutzt wird oder man daran vorbei operiert. Anders gefragt: Schwächen wir das PFM, obwohl die Voraussetzungen vielleicht gut sind? Oder stärken wir die vorhandenen Strukturen, etwa wenn Budgetansätze Anreiz für die Verbesserung des PFM geben? (2) Aus einer operativen Perspektive ist die Harmonisierung von Geberansätzen wichtig, um das vorhandene PFM zu stärken.

Wie können diese Überlegungen auf das Länderbeispiel Ruanda angewandt werden?

1. Als von der Weltbank entwickeltes Instrument analysiert PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) Stärken und Schwächen von PFM und Budgetzyklen. Heute wird dieses Instrument in allen Entwicklungsländern zur Bestandsaufnahme genutzt, in Ruanda wurde die erste Analyse 2007 durchgeführt. Bei der Auswertung stellte sich heraus, dass in Ruanda ein Reformbedarf des PFM besteht. Wichtig ist zusammen mit der Frage nach dem aktuellen Stand bzw. dem absoluten Niveau ebenso die Frage nach der Entwicklung, und da gibt es Erfolge zu verzeichnen. So könnte man einerseits bemängeln, dass nicht 100% aller Ausgaben vom Rechnungshof

geprüft werden; andererseits jedoch ist es schon ein sehr großer Fortschritt, dass es inzwischen einen funktionierenden Rechnungshof gibt.

2. In Ruanda lässt sich beobachten, dass PFM-Reformen tatsächlich unterstützend auf die Etablierung guter Regierungsführung wirken können. So sind etwa die Bürgermeister in Ruanda verpflichtet, pro Quartal einen Rechnungstag zu veranstalten, auf dem sie Einnahmen (eigene Einnahmen / Einnahmen von Gebern / Mittel aus der Hauptstadt Kigali) und Ausgaben offen legen müssen. Dieses System ist ruandisch und wurde nicht von außen eingeführt. Es gibt den Bürgern sehr viel Macht, schlechtes Verwaltungshandeln zu erkennen und darauf z. B. durch öffentliche Diskussion zu reagieren.
3. Die Distrikte bekommen durch die nationale Regierung immer mehr Budget-Verantwortung übertragen. Dadurch wird die Dezentralisierung gestärkt. Dies soll in der nächsten PEFA 2010 besondere Beachtung finden.
4. Konkret wird das öffentliche Finanzmanagement in Ruanda auch durch eine Harmonisierungsstrategie der Geber unterstützt. So werden die bisherigen gemeinsamen Ansätze (UNDP-Fonds, Weltbank-Trustfonds) in einen neuen Pool überführt, der von der ruandischen Regierung gemanagt werden wird. Dieser Prozess der Zusammenführung von vielen Unterstützungsvorhaben wird durch die ruandische Regierung ausdrücklich befürwortet und unterstützt.

Gespräch mit den Anwesenden

Public Financial Management ist eine Grundlage für Dezentralisierungspolitik und daher ein sehr wichtiges Thema, das allerdings aufgrund seiner Sperrigkeit und technischen Ausrichtung wenig beliebt ist. Damit sich mehr Leute mit PFM auseinandersetzen, müsste man es besser vermitteln.

Dr. Klingebiel: Dem Thema PFM kann man seine Komplexität leider nicht nehmen, um es spannender zu machen. Da es jedoch so relevant für die EZ insgesamt ist, sollten wir uns die Mühe machen, uns trotzdem intensiv mit PFM auseinanderzusetzen.

In einem neuen Arbeitspapier der KfW werden Instrumente zur Beurteilung des öffentlichen Finanzsystems eines Landes vorgestellt. Es fällt auf, dass sich die Instrumente auf eine Beurteilung des WIE konzentrieren, während das WOFÜR völlig außer Acht gelassen wird. Warum werden z.B. solche Benchmarks nicht erwähnt, die festlegen, wie viele öffentliche Gelder pro Sektor ausgegeben werden sollen?

Dr. Klingebiel: Das WIE und das WOFÜR müssen voneinander getrennt werden. In dem erwähnten Arbeitspapier werden nur Instrumente vorgestellt, die überprüfen, ob das jeweilige Finanzsystem überhaupt in der Lage ist, Budgethilfe zu verwalten. Erst wenn das der Fall ist, kann auch überprüft werden, wofür öffentliche Gelder in dem Land ausgegeben werden. Dafür gibt es andere Instrumente, die aber nicht in den Rahmen des erwähnten Arbeitspapiers der KfW passen.

Was sagt der neue Entwicklungsminister Niebel zu den vorhin erwähnten Harmonisierungs-Bestrebungen, die eine Auflösung von UNDP-Fonds und Weltbank-Trustfonds und die Bildung eines neuen Pools vorsehen? Wie wird Ruanda den neuen Pool verwalten?

Dr. Klingebiel: Budgethilfe war beim aktuellen Besuch von Minister Niebel in Ruanda ein großes Thema, über das auch in den Medien berichtet wurde. Der Minister und seine Delegation waren offensichtlich an dem Thema sehr interessiert.

Der neue „Korb“, der auf der PEFA-Analyse von 2007 und dessen ruandischer Auswertung basiert, soll von der ruandischen Regierung selbst verwaltet werden. Der bisher aktive Trustfonds der Weltbank war teilweise ein schwerfälliges Instrument (Entscheidungen, die in Washington getroffen werden etc.) Die ruandische Regierung hat deswegen die Reformstrategie für PFM vorangetrieben und möchte ausdrücklich einen Korbansatz, der die alten fragmentierten Prozesse und teilweise langwierigen Verfahren überwinden hilft..

Ist die Skepsis vieler Leute verständlich, wenn mit einheimischer, in diesem Fall mit ruandischer Politik, Mittel des ausländischen Steuerzahlers verwaltet werden? Können inhaltliche Leerbegriffe wie PFM und PEFA diese überzeugen?

Dr. Klingebiel Begriffe wie PFM und PEFA sind keine „Leerbegriffe“. Hinter diesen Begriffen stehen zentrale Inhalte wie „Korruption“ und Strukturen, die grundsätzlich Korruption erschweren. Ruanda hat beispielsweise auf diesem Feld eine sehr klare „Null-Toleranz-Strategie“, die auch tatsächlich umgesetzt wird.

Auch Geberverfahren sind von PFM-Prozessen betroffen. So stellen sich Fragen hinsichtlich der Nutzung und damit Stärkung von ruandischen Verfahren (etwa bei Ausschreibungen) vor allem auch an die Geber. Hier bestehen teilweise für die Partnerseite wenig transparente Vorgehensweisen.

Wie kann die Zivilgesellschaft in die Reformbemühungen des PFM integriert werden?

Dr. Klingebiel: Ein Ansatz ist die Einbindung der Zivilgesellschaft durch so genannte PETS (*Public Expenditure Tracking Studies*), bei denen nachvollzogen werden soll, wohin Staatsausgaben geflossen sind. Dieses in anderen Ländern etablierte Instrument ist in Ruanda noch in einer Anfangsphase, weil die Zivilgesellschaft dort vergleichsweise schwach ist und in der Vergangenheit inhaltlich kaum Bezug zum PFM hatte. Der DED unterstützt derzeit einen ruandischen Dachverband der Zivilgesellschaft bei der Einführung von PETS.

Da es auf lokaler Ebene mehr Transparenz und ergo mehr Kontrolle über die Ausgabe von Mitteln gibt: Welche Möglichkeiten gibt es für internationale Fonds, direkt mit der lokalen Ebene zusammen zu arbeiten?

Dr. Klingebiel: Grundsätzlich ist es nicht unbedingt so, dass auf lokaler Ebene mehr Transparenz als auf nationaler Ebene besteht. In den meisten Ländern dürfte vielmehr die nationale Ebene besser befähigt sein als die subnationale Ebene. Dies hat verschiedene Gründe, insbesondere geringere materielle und personelle Kapazitäten: Auf lokaler Ebene sind etwa Hochschulabsolventen und Buchhalter weniger gut verfügbar.. Oft mangelt es an den Basics wie ausreichender Stromversorgung oder den passenden IT-Systemen. Unter

solchen Umständen kann es für die kommunale Ebene schwieriger sein, über Ausgaben genau Buch zu führen.

Es existieren aber Kontroll-Instrumente, die die Transfers von nationaler Ebene auf Distrikt-Ebene überwachen. In PERs (*Public Expenditure Reviews*) werden das Gesamtsystem und die Sektoren betrachtet und es wird z. B. überprüft, ob Finanzpläne mit Prioritäten vorliegen. In den schon erwähnten PETS werden Budgetzuweisungen von nationaler Ebene auch auf kommunale Ebene hinsichtlich von Differenzen zwischen Zusagen und tatsächlichen Überweisungen kontrolliert.

Haben die lokalen Körperschaften in Ruanda Fiskalautonomie oder sind die Zuweisungen immer zweckgebunden? Wie wird mit Folgekosten umgegangen, die sich aus neuen Investitionen ergeben?

Dr. Klingebiel: In Ruanda kann zwischen vier verschiedenen Transfermechanismen unterschieden werden:

1. Unkonditionierte Blocktransfers, mit denen laufende Kosten wie z. B. verschiedene Gehälter gedeckt werden.
2. Festgelegte Transfers, aus denen z. B. Lehrergehälter oder die Gehälter für medizinisches Personal finanziert werden. Festgelegte Transfers machen den größten Teil der Zuweisungen aus.
3. Eigeneinnahmen; diese machen lediglich 5-10 % des Gesamtvolumens aus.
4. Einen Kommunal-Entwicklungsfonds, der überwiegend aus dem nationalen Haushalt gespeist wird und der hauptsächlich Infrastruktur auf lokaler Ebene finanziert. Gleichzeitig wird bei Investitionen in die Infrastruktur festgelegt, wer für entstehende Folgekosten aufkommt.

Es ist eine große Herausforderung, dass teilweise die Geberunterstützung zu Schwierigkeiten für die nationalen Transfermechanismen führen kann. Wenn Geber unmittelbar Distrikte in unterschiedlicher Form unterstützen (ohne dass dies beispielsweise im Haushalt ausgewiesen ist), ist dies für das ruandische System schwierig in die Verteilungsmechanismen einzubeziehen. Die so entstehende fehlende Planungssicherheit ist für ein Land wie Ruanda ein großes Problem und wirft wichtige Fragen auf: Ist es in dem Fall z. B. noch gerecht, wenn ein Distrikt, der direkt von Gebern finanzielle Hilfe bekommt, davon unabhängige Zuweisungen aus dem nationalen Budget erhält?

Welchen Einfluss haben die gesellschaftlichen Konflikte in Ruanda auf das öffentliche Finanzmanagement? Gibt es Verteilungskonflikte? Wie weit reicht das Instrument PFM, um tatsächlich politische Reformen voranzutreiben?

Allgemein gesprochen bestehen Ansätze, um zur Aufarbeitung der Vergangenheit beizutragen, die das vorhandene Konfliktpotential entschärfen sollen, etwa die juristische Aufarbeitung. Diese Aufgabe wird sicherlich noch über einen längeren Zeitraum fortbestehen. Diese Fragen bilden jedoch keine systematische Dimension im Zusammenhang von PFM. Hierzu gibt es an anderen Stellen im Dialog mit der Partnerseite andere inhaltliche Austauschmöglichkeiten.

Ist es auch in Ruanda so, dass Geber zur eigenen Absicherung oft sehr komplizierte Regeln zur Abrechnung aufstellen, denen die Distrikte gar nicht nachkommen können?

Dr. Klingebiel: Wir bemühen uns darum, dass die meisten Mittel über nationale Transfermechanismen fließen und es so keine separate Berichtspflicht den Gebern gegenüber gibt. Die Überforderung mit verschiedenen Abrechnungssystemen soll also über Budgethilfe deutlich reduziert werden. Ähnliches gilt auch für unsere Unterstützung, die etwa dem Kommunalentwicklungsfonds zugute kommt.

Was die Ausgaben-Analyse angeht, sind konkrete Zahlen nicht aussagekräftig. Viel wichtiger wäre eine Überprüfung der Ausgaben in Hinblick auf die Erreichung von Entwicklungszielen!

Dr. Klingebiel: Es ist ein Grundmissverständnis, dass nicht geschaut würde, was mit den ausgegebenen Geldern passiert. Aber: Um inhaltliche Ziele verfolgen zu können, bedürfen wir gewisser technischer Grundlagen, die im PFM angesiedelt sind. Wenn etwa festgestellt wird, dass Mittel nur zu 60 % ausgegeben wurden, kann dies an mangelnden Kapazitäten liegen oder daran, dass der Bedarf überschätzt wurde – dies ist jedoch kein Automatismus. Sobald wir durch unsere Ausgabenanalysen verstehen, wo die Probleme liegen, ist eine inhaltliche Ergänzung sinnvoll, die außerhalb des PFM liegt. Natürlich beschäftigen wir uns etwa auch im Rahmen der Budgethilfe mit den inhaltlichen Fragen der ruandischen Politik. Dies ist aber nicht Aufgabe von PFM.

Das nächste Entwicklungspolitische Fachgespräch findet am 2. Februar 2010 mit Herrn W. Schmitt, bis Dezember 2009 Geschäftsführer der GTZ, statt.

Evelyn Funk / G. Oldenbruch