

## Analyse

# Der ukrainische Staatshaushalt – ein Blick hinter die Kulissen

Von Matthias Morgner, Kiew/Berlin

### Zusammenfassung

Der Beitrag beschreibt den Prozess der Aufstellung des ukrainischen Staatshaushaltes in Hinblick auf die Verwaltungsverfahren. Dabei sollen die seit 2002 unverändert geltenden und im Budgetkodex festgelegten Regeln für die Aufstellung und Verabschiedung des Staatshaushaltes analysiert und die Erarbeitung des kürzlich verabschiedeten Haushalts für das Jahr 2010 betrachtet werden. Anhand der Struktur des Haushalts werden einige der Probleme des öffentlichen Finanzmanagements der Ukraine illustriert. Dabei wird deutlich, dass strukturelle Unzulänglichkeiten ebenso für die angespannte Lage der ukrainischen Staatsfinanzen verantwortlich sind wie die derzeit regelmäßig diskutierten und krisenbedingt verschlechterten Indikatoren wie Bruttoinlandsprodukt, Staatsverschuldung und Haushaltsdefizit.

### Der schwierige Weg zum Haushalt 2010

Nach seiner Amtseinführung am 11. März 2010 hat Ministerpräsident Mikola Asarow die Fertigstellung und Verabschiedung des Haushalts für das laufende Jahr als vorrangige Aufgabe für die neue Regierung bezeichnet und am 27. April hat das ukrainische Parlament den Haushalt für das Jahr 2010 beschlossen.

Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2010 wurde im Herbst 2009 zwar fristgerecht von der Regierung Timoschenko vorbereitet, konnte aber nicht rechtzeitig verabschiedet werden, sodass das Land die ersten vier Monate dieses Jahres ohne parlamentarisch bestätigten Haushalt verwalten musste. Der ukrainische Budgetkodex, der seit dem Haushaltsjahr 2002 gilt, sieht zwar in diesem Fall vor, dass für alle laufenden Ausgaben für Gehälter sowie den Betrieb staatlicher Einrichtungen ein provisorisches Budget in Höhe von einem Zwölftel des Vorjahresbudgets pro Kalendermonat zur Verfügung steht, es dürfen in dieser Phase jedoch keine öffentlichen Investitionsmittel ausgegeben werden. Auch ist die Auszahlung der noch ausstehenden Tranche des IWF-Kredits unter anderem von der Verabschiedung eines Haushaltsgesetzes abhängig.

Das Budget für 2010 konnte im vergangenen Jahr sowohl aus inhaltlichen als auch aus prozeduralen Gründen nicht verabschiedet werden. Zum einen konnte sich die politisch weitgehend handlungsunfähige ukrainische Regierung Ende 2009 nicht auf ein Haushaltsvolumen und das daraus resultierende geplante Haushaltsdefizit einigen. Mit ähnlichen Schwierigkeiten aufgrund extrem unsicherer makroökonomischer Prognosen hatten jedoch auch andere Länder zu kämpfen. Zum anderen kam in der Ukraine erschwerend hinzu, dass parallel zum Haushalt für das Jahr 2010 auch der Budgetkodex, der die Regeln für die Aufstellung des Haushaltes festlegt, grundlegend reformiert werden sollte. In ers-

ter Linie sollten die Budgetzuweisungen an die lokalen Haushalte neu geregelt werden. Die reformierte Fassung wurde von der Regierung Timoschenko vorgelegt, vom Parlament zunächst verabschiedet, dann aber von Präsident Viktor Juschtschenko mit einem Veto belegt, das vom Parlament vor der Präsidentschaftswahl nicht mehr überstimmt wurde. Dementsprechend hätte der Haushaltsentwurf für das Jahr 2010 nach den Regeln des alten Budgetkodex aufgestellt werden müssen. Dies war aber nicht im Interesse von Ministerpräsidentin Timoschenko, die den neuen Budgetkodex schon »in Kraft sah«. Folgerichtig lautete die Kritik aus dem Lager von Präsident Juschtschenko, die Regierung hätte unter diesen Umständen eben zwei Haushaltsentwürfe vorbereiten müssen. Die voreilende Annahme der Verabschiedung des neuen Budgetkodex war zweifellos ein Fehler der Regierung Timoschenko, andererseits war es während der Wirtschaftskrise schon schwierig genug, überhaupt einen Entwurf aufzustellen. Die gegenseitigen Blockaden und die von Wahlkampfaktik bestimmten Positionen der diversen Akteure sorgten im Herbst 2009 für ein Klima, das sogar die Verabschiedung eines so wichtigen Gesetzes wie des Budgets für das Folgejahr unmöglich machte.

Die Schwächen der letzten Regierung im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements wurden nicht nur durch das Scheitern der Haushaltsverhandlungen offenbar. Das ukrainische Finanzministerium war auch fast ein Jahr lang ohne Minister, nachdem der letzte Finanzminister der Regierung Timoschenko, Viktor Pinsenik, im Februar 2009 frustriert seinen Posten quittiert hatte. Seitdem wurde das Ministerium kommissarisch vom Ersten Stellvertreter, Ihor Umanski, geleitet. Der jetzige Finanzminister, Fedir Jaroschenko, ist ein langjähriger Vertrauter von Ministerpräsident Asarow und hat früher unter anderem als sein Stellvertreter in der

Steuerbehörde gearbeitet. Asarow war von November 2002 bis Dezember 2004 und zwischen August 2006 und Dezember 2007 selbst zweimal Finanzminister der Ukraine. Persönliche oder politische Konflikte zwischen den für den Haushaltsprozess entscheidenden Personen sind derzeit also nicht zu erwarten. Darüber hinaus ist auch der Vorsitzende des Haushaltsausschusses im Parlament, Mikola Derkatsch, ein Mitglied der Partei der Regionen und damit ein »Parteisoldat« von Janukowitsch und Asarow.

### Der Haushaltsprozess

Der Staatshaushalt für das Jahr 2010 ist mit Blick auf die wirtschaftlichen und fiskalischen Rahmenbedingungen, als auch in Bezug auf den Zeitpunkt seiner Aufstellung und Verabschiedung, eine Ausnahme. Im Folgenden soll beschrieben werden, wie der ukrainische Staatshaushalt im Normalfall aufgestellt und verabschiedet wird. Dieser »Normalfall« wird im Budgetkodex geregelt, der am 21. Juni 2001 verabschiedet wurde und damit seit dem Haushaltsjahr 2002 gilt.

Der ukrainische Haushalt wird jährlich verabschiedet. Der Haushaltsprozess beginnt im Mai, wenn der Finanzminister dem Parlament den Rahmen für die Haushaltsplanung (»Budgetdeklaration«) für das folgende Jahr vorstellt. Dieses Dokument legt die Staatsquote fest, d. h. den Anteil des prognostizierten Bruttoinlandsproduktes, der von der Regierung durch Steuern und Abgaben eingenommen und dann wieder ausgegeben werden soll. Darüber hinaus beinhaltet die Budgetdeklaration Aussagen zur Obergrenze der Schuldenaufnahme, zur Höhe der Transferzahlungen an die lokalen Haushalte sowie die wesentlichen budgetrelevanten Prioritäten der Regierungspolitik. Diese politischen Prioritäten werden ausgedrückt durch den Anteil der investiven Ausgaben am Gesamtbudget, durch die dazu gegebenenfalls notwendigen gesetzlichen Änderungen (wie zum Beispiel im Fall der Vorbereitungen auf die EURO 2012) sowie die Liste der Ausgaben, die auf jeden Fall zu bedienen sind (sogenannte »geschützte Titel«, siehe unten). Die Budgetdeklaration legt Prioritäten und Eckdaten nur für das folgende Haushaltsjahr fest und berücksichtigt nicht die mittelfristige Perspektive für die nächsten 3 bis 5 Jahre. Die Budgetdeklaration hat zum Zeitpunkt der Vorlage im Frühjahr keine verbindlichen Folgen, wird im Herbst aber als Teil des Haushaltsgesetzesentwurfs vom Parlament beraten und beschlossen. Die Budgetdeklaration könnte im Prinzip eine öffentliche Debatte über die Regierungsprioritäten ermöglichen, bleibt dazu aber in vielen Punkten

zu unkonkret und ist keine verlässliche Grundlage für die Inhalte des späteren Haushaltsgesetzes.

Basierend auf diesem Haushaltsrahmen verschickt das Finanzministerium die detaillierten Anforderungen und die individuellen Budgetrahmen an jedes Sektorministerium. Diese haben dann bis September Zeit, ihre detaillierten Finanzplanungen für das Folgejahr zu erstellen und dem Finanzministerium zuzuleiten. Hierbei wird der Finanzbedarf nicht nur für die laufenden Ausgaben ermittelt, sondern auch für die Finanzierung von Programmausgaben. Ausgabenplanung nach Programmen gab es in den jährlichen Budgets auch schon in den 1990er Jahren, mit Inkrafttreten des Budgetkodex wurde die programmbasierte Haushaltsplanung dann als Prinzip auch gesetzlich verankert. Die Einführung der programmbasierten Haushaltsplanung ermöglicht, im Gegensatz zur traditionellen Finanzierung nach Titeln (input-basiert), einen verbesserten Bezug der bereitgestellten Mittel zu den erwarteten Ergebnissen der öffentlichen Finanzierung. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, müssen allerdings die erwarteten Ziele auch entsprechend formuliert werden. Die Realität sieht jedoch so aus, dass es viel zu viele solcher Programme gibt und sich die meisten nicht über qualitative Ergebnisse sondern nur über quantitative Indikatoren definieren. Dadurch ist es möglich, dass mehrere Programme verabschiedet werden, die eigentlich dem gleichen Ziel dienen. Unter den insgesamt mehr als 500 Programmen seit 1991 gibt oder gab es so zum Beispiel allein 40, die den ländlichen Raum entwickeln sollen. Für den Haushaltsentwurf für 2010 musste das Gesundheitsministerium allein ca. 20 Programme bearbeiten, zusätzlich zu den ungefähr 1000 Einrichtungen in diesem Ressort, für welche die reguläre Finanzierung zu planen ist.

Die Finanzplanungen der Sektorministerien werden im Finanzministerium zum Haushaltsentwurf zusammengestellt. Das Finanzministerium ist in erster Instanz dafür verantwortlich, dass die individuellen Finanzplanungen den Gesamtrahmen des Budgets nicht übersteigen. Die Entscheidung über den Haushaltsentwurf liegt dann kollektiv bei der Regierung.

Anfang Oktober soll der Haushaltsentwurf dem Parlament zur ersten von insgesamt drei Lesungen vorgelegt werden. Normalerweise soll dieser Prozess Ende November abgeschlossen sein, sodass der Staatshaushalt für das Folgejahr zum 1. Dezember verabschiedet werden kann. Nachdem zunächst die grundsätzliche Übereinstimmung des Haushaltsentwurfes mit den im Frühjahr akzeptierten Haushaltsrahmen sowie mit dem Budgetkodex festgestellt wird, hat das Parla-

ment die Möglichkeit, in drei Lesungen den Haushalt im Einzelnen zu debattieren. In der ersten Lesung können alle Aspekte des Haushaltsentwurfes beraten werden, wobei Vorschläge zur Erhöhung der Staatsquote oder zur Reduzierung der Staatseinnahmen (etwa durch Steuer-senkungen) nur dann diskutiert werden können, wenn gleichzeitig die Quellen zur Deckung dieser Differenzen genannt werden können. Alle Änderungsvorschläge zum Haushaltsentwurf werden zusammengefasst und zur Abstimmung vorgelegt. Über diese Vorschläge soll nach der ersten Lesung im Paket abgestimmt werden. Nur wenn sich dabei keine Mehrheit findet, wird über die Vorschläge einzeln abgestimmt. Der somit veränderte Haushaltsentwurf wird zur zweiten Lesung vorgelegt, nach der die grundsätzlichen Kennzahlen wie Haushaltsdefizit (bzw. -überschuss), Einnahmen und Ausgaben sowie die Höhe der Transfers an die lokalen Haushalte beschlossen sind. Die dritte Lesung dient der abschließenden Klärung der individuellen Titel, über die in den ersten beiden Lesungen keine Einigung erzielt werden konnte. Damit ist normalerweise der Staatshaushalt im Ganzen als Gesetz verabschiedet.

### *Haushaltsausschuss*

Im Parlament ist der Haushaltsausschuss das federführende Organ bei der Vorbereitung des Haushaltsgesetzes und der späteren parlamentarischen Kontrolle der Verwendung der öffentlichen Mittel. Der Ausschuss ist entsprechend der Stimmenanzahl der im Parlament vertretenen politischen Gruppen besetzt, ihm gehören 33 der insgesamt 450 Abgeordneten an. Obwohl auch in der ukrainischen Parlamentsordnung die Regel gilt, nach der ein Vertreter der Opposition den Vorsitz im Haushaltsausschuss übernimmt, hat sich die Person des Vorsitzenden seit dem letzten Jahr noch nicht geändert und wird unverändert von der Partei der Regionen durch Mikola Derkatsch besetzt. In der Realität werden die Verhandlungen um die Höhe der einzelnen Haushaltstitel von einer Vielzahl von Lobbyinteressen bestimmt. Die Rolle des Haushaltsausschusses ist weitgehend auf die Sicherstellung eines fristgemäßen Ablaufs der Haushaltsdebatten reduziert.

Ähnlich wie der Haushaltsausschuss »einer von vielen« Ausschüssen im Parlament ist, sind auch die Vollmachten des Finanzministers denen der anderen Ministerien offiziell gleichgestellt. Obwohl der Finanzminister natürlich in einer wichtigen Position sitzt, hat er jedoch kein Vetorecht oder vergleichbare Vollmachten, die ihm in haushaltsrelevanten Konfliktfällen eine entscheidende Rolle zuweisen würden. In den vergangenen Perioden, in denen Finanzminister Asarow gleichzeitig

auch den Posten des Ersten Stellvertretenden Ministerpräsidenten innehatte, besaß das Finanzministerium deutlich höhere Kompetenzen gegenüber den anderen Ministerien. Die Verbindung dieser beiden Ämter ist jedoch eher die Ausnahme als die Regel.

Das Fehlen deutlich formulierter politischer Prioritäten als Voraussetzung für den Haushaltsentwurf, sowie die zwar formal strukturierte, inhaltlich aber von einer Vielzahl von Partikularinteressen bestimmten Verhandlungen um die »Verteilung des Kuchens« erklären, warum die Verwendung der öffentlichen Mittel in der Ukraine eher nach dem Gießkannenprinzip erfolgt. Als Ergebnis bekommen »alle etwas, aber keiner genug«.

### **Die Struktur des Haushaltes**

Bei der Diskussion um den ukrainischen Haushalt bzw. die öffentlichen Finanzen muss genau unterschieden werden, wovon die Rede ist. Der Haushalt, der im Parlament verabschiedet wird, besteht zum einen aus dem Teil, der von der Zentralregierung eingenommen und ausgegeben wird. Dies ist der größere Teil, der in der Regel als »Staatshaushalt« bezeichnet wird. Daneben wird in Kiew der Teil des Haushaltes beraten und verabschiedet, der als Transferzahlung an die »lokalen Budgets« überwiesen wird. »Lokale Budgets« sind hierbei die Budgets der Regionen, Kreise und »Städte mit Gebietsrang«, die zum größten Teil aus Budgetzuweisungen von der Zentralregierung finanziert werden (hierzu ausführlicher [Ukraine-Analysen Nr. 59](#)). Dieser Teil des Haushaltes wird als »lokale Budgets« gesondert ausgewiesen. Staatshaushalt und lokale Budgets zusammen werden als »konsolidierter Haushalt« bezeichnet und als Haushaltsgesetz verabschiedet.

Daneben existieren eine Reihe von extrabudgetären Fonds, unter denen der Pensionsfonds sowie der Staatsbetrieb Naftohaz die derzeit größten zusätzlichen Belastungen für die öffentlichen Finanzen verursachen. Anders als die staatlichen Fonds für die Arbeitslosen-, Arbeitsunfähigkeits- und Arbeitsunfallversicherung gelingt es dem Pensionsfonds und Naftohaz nicht, ausreichend Einnahmen zur Deckung der Ausgaben zu erzielen. Die Ausgaben des Pensionsfonds im Jahr 2009 beliefen sich auf ca. 165 Mrd. UAH (ca. 15,2 Mrd. Euro). Demgegenüber standen eigene Einnahmen in Höhe von nur ca. 100 Mrd. UAH (9,2 Mrd. Euro). Zur Subventionierung des Pensionsfonds wurden ca. 48 Mrd. UAH (4,4 Mrd. Euro) im Budget eingeplant. Davon kamen ca. 35 Mrd. UAH (3,2 Mrd. Euro) aus einem regulären Budgettitel zur Bezahlung einer Vielzahl von Privilegien, die nicht aus den Beiträgen der Rentenversicherung gedeckt werden. Hier geht es vor allem um

die Zuschläge für die Pensionen hochrangiger Staatsbediensteter. Die restlichen 13 Mrd. UAH (1,2 Mrd. Euro) der im Budget vorgesehen Subventionierung des Pensionsfonds sollte das im Voraus kalkulierte Defizit decken. Tatsächlich betrug der Finanzierungsbedarf aber nicht 48 Mrd. UAH (4,4 Mrd. Euro), sondern ca. 65 Mrd. UAH (6 Mrd. Euro). Zur Deckung dieser zusätzlichen Lücke in Höhe von ca. 17 Mrd. UAH (1,6 Mrd. Euro) wurde dem Pensionsfonds im Laufe des Jahres ein weiterer Kredit von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellt. Formal hätte dieser Kredit im Laufe des Jahres zurückgezahlt werden müssen. Obwohl dies nicht geschehen ist, wird dieser Betrag offiziell nicht bei der Berechnung des Defizits berücksichtigt. Nach Auffassung des Autors trägt diese Summe aber auch, genauso wie die Ausgaben zur Deckung der Defizite von Naftohaz, der bereits eingenommenen aber den Exporteuren noch nicht zurückerstatteten Umsatzsteuer, sowie die Ausgaben zur Stützung kommerzieller Banken zum Gesamtdefizit der öffentlichen Finanzen bei.

Die Tabelle auf Seite 8 basiert auf Daten, die das Finanzministerium (ohne Berücksichtigung des Kredites an den Pensionsfonds) unter dem Begriff »reales Defizit« im Haushaltsbericht veröffentlicht hat. Interessant dabei ist, dass der Begriff »reales Defizit« in der ukrainischen Haushaltsgesetzgebung nicht vorkommt. Folgerichtig beträgt das offizielle Defizit des Staatshaushaltes 2009 35,5 Mrd. UAH (3,3 Mrd. Euro), oder knapp 4 % des BIP, wogegen das reale Defizit der öffentlichen Finanzen irgendwo zwischen 11 und 13,5 % des BIP liegt. Vor diesem Hintergrund verging in den letzten Wochen kaum ein Tag, an dem sich nicht irgendjemand mit einer neuen Prognose über das Defizit des Jahres 2009 oder das notwendige Defizit für die kommenden Jahre zu Wort gemeldet hat. Dieses Beispiel verdeutlicht die Schwierigkeiten beim Verständnis der Statistiken und damit der öffentlichen Debatten über den Zustand der Staatsfinanzen und der notwendigen Maßnahmen zu ihrer Konsolidierung. Auch wird dadurch klarer, wie es möglich ist, dem IWF zu versichern, dass das Defizit im laufenden Jahr unter 5 % des Bruttoinlandsproduktes bleiben wird, und gleichzeitig an anderer Stelle das Schreckensszenario eines Staatsbankrottes zu diskutieren.

Der ukrainische Haushalt umfasst, ohne die Transfers an jedes einzelne der knapp 700 lokalen Budgets, insgesamt etwas mehr als 1000 Titel. Um eine Orientierung in diesem Dokument zu ermöglichen, vor allem aber um eine Vergleichbarkeit mit früheren Budgets sowie eine Interpretation des Haushaltes durch die Öffentlichkeit zu gewährleisten, kommt der »Sortie-

rung« und »Nummerierung« der einzelnen Budgetzeilen eine wichtige Bedeutung zu. Man spricht dabei von Haushaltsklassifikation. Es gibt dafür internationale Standards, die im Prinzip auch die ukrainische Regierung anwendet. Dennoch gibt es hier Verbesserungspotenzial. Um die Effektivität der Nutzung öffentlicher Finanzen zu erhöhen, muss man wissen, wofür diese im Einzelnen ausgegeben werden, damit die geplante Verteilung der Mittel eindeutig diskutiert, sowie die Verwendung der Mittel klar nachvollzogen werden kann.

### *Beispiel Gesundheitssystem*

Betrachten wir noch einmal die Ausgaben für das öffentliche Gesundheitssystem. Nicht alle Einrichtungen, die in der Ukraine für die öffentliche medizinische Versorgung sorgen, erhalten ihre Mittel auch aus dem Budget des Gesundheitsministeriums. Wie zu sowjetischen Zeiten verfügen die meisten Ministerien nach wie vor über eigene soziale Einrichtungen wie zum Beispiel Polikliniken. Die dafür bereitgestellten Mittel finden sich demzufolge auch in dem Bereich des Haushaltes, der alle Tätigkeiten des jeweiligen Sektorministeriums zusammenfasst – somit ist die Gesamtheit der Ausgaben für »Gesundheitsversorgung« im Haushalt nicht eindeutig feststellbar. Das Gesundheitsministerium schätzt, dass durch diese Mängel bei der Ermittlung des Finanzierungsbedarfs für öffentliche Dienstleistungen eine medizinische Versorgung für theoretisch 52 Millionen Ukrainer bereitgestellt wird. In der Realität versorgt das unterfinanzierte öffentliche Gesundheitssystem die tatsächlichen 46 Millionen Einwohner des Landes zunehmend schlechter. An diesem Beispiel wird deutlich, dass bei ineffektiver Verteilung der Mittel nicht allein die Höhe der Finanzierung über die Qualität entscheidet. Neben einer notwendigen grundsätzlichen Reform des Gesundheitssystems wäre es schon hilfreich, wenn alle diese verschiedenen Titel für »Gesundheitsversorgung« im Haushalt so klassifiziert wären, dass man diese buchstäblich »mit einem Mausklick« zusammenfassen könnte. Eine entsprechende Klassifikation gibt es in der Ukraine aber nur für den Haushaltsbericht, d. h. zum Ende des Haushaltsjahres, nicht aber im Budget zu Beginn des Jahres.

### **Geschützte Titel**

Ausgaben für Medikamente und Essen in staatlichen Krankenhäusern, Kindergärten, Schulen usw., genauso wie die Gehälter der Staatsbediensteten, die Transferzahlungen an die lokalen Budgets sowie die Bedienung der Rückzahlungsverpflichtungen für Schulden sind im ukrainische Haushaltsgesetz als sogenannte »geschützte



Titel« gekennzeichnet. Die Liste der »geschützten Titel« bezeichnet alle Ausgaben, die auf jeden Fall zu bezahlen sind. Nicht »geschützte Titel« können im Fall von z. B. Mindereinnahmen nicht bedient werden – wobei allerdings die Möglichkeit besteht, dass solche Ausgaben doch noch von einem individuellen Gesetz garantiert werden. Weil die »geschützten Titel« aber nach Codes identifiziert werden, die nicht in der Budgettabelle, sondern wiederum erst im Haushaltsbericht am Ende des Jahres verwendet werden, ist aus dem Budget nicht ersichtlich, über die Verwendung welcher Summen wirklich frei entschieden werden kann. Für die Fachleute in den Ministerien mögen diese Zahlen noch abzuschätzen sein, für die Parlamentsabgeordneten oder die Öffentlichkeit ist dies nahezu unmöglich. Der letzte amtierende Finanzminister Ihor Umanski, der das Ministerium seit Frühjahr 2009 kommissarisch führte, gab die Summe der geschützten Ausgaben für 2009 im Nachhinein mit 95 % des Budgets an.

### Fazit

Die Ursachen für den angespannten Zustand der ukrainischen Staatsfinanzen sind nur zum Teil in den Folgen der Wirtschaftskrise zu suchen. Der Haushaltsprozess und die Struktur des Staatsbudgets offenbaren vielmehr auch prinzipielle Schwächen. So halten auch im öffentlichen Finanzmanagement der Ukraine moderne und reformorientierte Konzepte nicht das, was ihre Namen suggerieren: Formal ist der ukrainische Haushalt »programm basiert« – de facto sind diese »Programme« meist aber nicht mehr als eine Fortsetzung der altbekannten input-basierten Haushaltstitel. Elemente sowjetischer Planungsinstrumente existieren weiter unter den Bedingungen der marktwirtschaftlichen Freiheit: Für viele öffentliche Dienstleistungen werden die Budgets nach

»Normativen« bestimmt, ohne den tatsächlichen Bedarf (wie im Beispiel Gesundheitswesen) bzw. Verbrauch (wie z. B. im Fall der öffentlich subventionierten Wasser- und Abwasserdienste) zu berücksichtigen. Es fehlt an politischen Prioritäten, die überhaupt die Grundlage für jede Haushaltsplanung sein sollten, und die institutionelle Aufgabenverteilung wird vernachlässigt (so kontrolliert keine Instanz die budgetären Implikationen neuer Gesetze) – als Ergebnis werden die öffentlichen Finanzen nach dem »Gießkannenprinzip« verteilt. Die Existenz von de facto extrabudgetären Fonds verletzt das Prinzip der Einheitlichkeit des Haushaltes. Bei der Haushaltsplanung wird die mittelfristige Ausgabenplanung gründlich vernachlässigt. Die Liste der Unzulänglichkeiten ließe sich fortsetzen.

Viele Experten mahnen jetzt an, das »window of opportunity« für Reformen, das sich durch die Krise und den Reformdruck (auch aufgrund der Bedingungen des IWF-Kredits) sowie die politische Handlungsfähigkeit der neuen Regierung geöffnet hat, nicht ungenutzt zu lassen. Diese Aufrufe müssen mit Skepsis betrachtet werden, weil Budgetreformen nicht dazu taugen, das vorrangige Ziel einer Sicherstellung der laufenden Zahlungsverpflichtungen zu erreichen. Außerdem steht zu befürchten, dass jenen Akteuren an der Aufrechterhaltung des Status quo gelegen ist, deren Lobbyinstrumente zur Sicherung der Finanzierung der eigenen Behörde (im besten Fall kommt es einer öffentlichen Dienstleistung zugute) gut funktionieren. Eine Reform des Haushaltsprozesses sowie eine grundsätzliche Reform des Steuersystems stehen auf der Agenda der jetzigen Regierung weit oben und es bleibt, wie so oft, abzuwarten, wie lange diese Aufgaben Priorität genießen und ob die Regierung bereit ist, Reformen konsequent umzusetzen.

### Über den Autor

Matthias Morgner ist Experte für Verwaltungsreform und Berater in einem Projekt der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (gtz) zur Beratung des ukrainischen Finanzministeriums; Kontakt: [matthias.morgner@gtz.de](mailto:matthias.morgner@gtz.de)