



Integrierte Fiskaldezentralisierung: Neue Formen der Entwicklungszusammenarbeit und ihre Anwendung auf der lokalen Ebene

Zusammenfassung

Lässt sich die neue EZ-Agenda mit den Anforderungen subsidiaritätsorientierter Dezentralisierung in Übereinstimmung bringen? Diese Frage wurde lange vernachlässigt, weil sich die Diskussion zu *Ownership*, Geberharmonisierung und neuen Modalitäten der EZ fast vollständig auf die zentrale Regierungsebene konzentrierte. Dabei wurde weitgehend ignoriert, dass die Reform der öffentlichen Finanzen in Entwicklungsländern oftmals Elemente fiskalischer Dezentralisierung enthielt. Gerade in vielen der ärmsten Länder ist Dezentralisierung sinnvoll, weil sie dazu beitragen kann, die öffentliche Rechenschaftslegung und das Angebot staatlicher Leistungen zu verbessern. Voraussetzung ist allerdings, dass sie im Rahmen eines integrierten Reformansatzes eingeführt wird. Wir diskutieren im Folgenden Möglichkeiten und Herausforderungen integrierter Fiskaldezentralisierung (IFD) aus innerstaatlicher sowie aus Geberperspektive.

- Aus innerstaatlicher Sicht besteht der Kern von IFD in einem Zuweisungsmechanismus der Zentralregierung, der den lokalen Regierungen über ein einheitliches Verteilungsschema Mittel bereitstellt. Ziel ist es, ein allgemeingültiges fiskalisches System für lokale Entwicklung zu schaffen, das sektorale wie auch regionale Perspektiven verbindet. Eine breitere Definition von IFD bezieht auch die Dimensionen der lokalen Rechenschaftslegung und Einkommensgenerierung mit ein.
- Aus Sicht internationaler Geber bietet IFD eine interessante Möglichkeit, die entwicklungspolitischen Ansätze zu harmonisieren und besser mit den Prioritäten der Partnerregierung abzustimmen. EZ-Mittel unterschiedlicher Herkunft könnten in einem landesweiten Transfersystem zusammengeführt werden, welches die

Gelder auf transparente Weise verteilt und über die Verwendung Rechenschaft gibt.

Demnach könnte eine integrierte Perspektive fiskalischer Dezentralisierung sowohl für reformorientierte nationale Akteure als auch für jene internationale Geber geeignet sein, die an einer Verbesserung der internationalen EZ interessiert sind. Bedauerlicherweise sieht sich die Förderung von IFD in den am wenigsten entwickelten Ländern jedoch oft mit vielfältigen politischen Widerständen konfrontiert. Die Integration von Zuweisungen über einen einheitlichen Verteilungsmechanismus wird von den Akteuren abgelehnt, die von fragmentierten und wenig formalisierten Mechanismen profitieren. Hierzu zählen oft auch einflussreiche Sektorministerien und privilegierte subnationale Regierungen. Hinzu kommt, dass der einseitige Fokus auf zentralstaatliche Zuweisungen dazu führen kann, dass die Generierung eigener Einnahmen auf lokaler Ebene vernachlässigt wird.

- Dementsprechend sollten Geber nicht erwarten, dass IFD beim Partner auf unmittelbare und einhellige Zustimmung stößt. Langwierige und hoch politisierte Reformprozesse sind vielmehr die Regel.
- Geber sollten davon Abstand nehmen, die Partnerregierungen zur Formulierung hoch ambitionierter und komplexer Dezentralisierungspläne zu veranlassen. Stattdessen erscheint es lohnender, Strategien zu entwickeln, die einen realistischen Ablauf (*sequencing*) von Reformschritten beinhalten.
- Nicht zuletzt sollten Geberorganisationen auch die Stärkung der lokalen Eigeneinnahmen ins Auge fassen, statt sich nur auf die Reform des zentralstaatlichen Zuweisungssystems und die lokale Ausgabenpolitik zu konzentrieren.

Was ist integrierte Fiskaldezentralisierung?

Fiskalische Dezentralisierung ist der Transfer fiskalischer Ressourcen und Kompetenzen von der Zentralregierung zu subnationalen Gebietskörperschaften. Sie zielt darauf ab, die lokalen und regionalen (intermediären) Ebenen mit den Mitteln auszustatten, die sie zur Erfüllung ihrer Verwaltungs- und Dienstleistungsfunktionen benötigen. Die finanzielle Versorgung subnationaler Regierungen erfolgt im Wesentlichen über zwei Mechanismen:

- (i) finanzielle Zuweisungen seitens der Zentralregierung (Transfers) und
- (ii) die lokale Erhebung von Steuern und Gebühren.

Weitere Quellen subnationaler Einnahmen, wie zum Beispiel Lizenzgebühren (*royalties*) auf den Abbau nicht erneuerbarer Ressourcen oder der Zugang zu Finanzmärkten, sind in den Entwicklungsländern nur für einige wenige Gebietskörperschaften von Bedeutung.

In vielen Entwicklungsländern gehört das Leitbild dezentralisierter Regierung bereits zum politischen Diskurs. Massenmedien, gesellschaftliche Akteure, politische Parteien und staatliche Stellen haben das Thema aufgegriffen und verknüpfen Dezentralisierung mit politischer Partizipation, regionaler Autonomie, einer besseren Bereitstellung von Dienstleistungen usw. In einer Mehrheit der Länder existieren heute subnationale Einheiten mit spezifischen administrativen Funktionen und lokale oder regionale Amtsträger bzw. Parlamente werden direkt gewählt.

In der Praxis folgt Dezentralisierung jedoch selten idealtypischen Leitbildern und ambitionierten Planungen. Das zeigt sich etwa daran, dass in den wenigsten Ländern die lokalen Eigeneinnahmen (Steuern und Gebühren) eine signifikante Einkommensquelle darstellen. Zurückzuführen ist dies auf

- die schmale Steuerbasis in ärmeren Verwaltungsbezirken, in Verbindung mit der hohen sozioökonomischen Heterogenität lokaler bzw. regionaler Einheiten,
- fehlende Kapazitäten in der Steuerverwaltung auf subnationaler Ebene,
- begrenzte fiskalische Kompetenzen aufgrund hoch zentralisierter Fiskalsysteme und
- Skaleneffekte, die sich mit einer stärker zentralisierten Steuerverwaltung erzielen lassen.

Aufgrund dieser Faktoren sind die meisten subnationalen Einheiten in Entwicklungsländern auf finanzielle Zuweisungen als Haupteinkommensquelle angewiesen. In vielen Fällen werden Zuweisungen jedoch kaum nach entwicklungspolitisch sinnvollen Kriterien vergeben:

- Erstens spielen diskretionäre und Ad-hoc-Entscheidungen seitens zentralstaatlicher Akteure oft eine wichtige Rolle. Häufig benutzen Parlamentarier oder Vertreter der Exekutive die Zuweisungen zur Finanzierung ihrer klientelistischen Netzwerke. Demgegenüber wären formelbasierte Mechanismen ein Weg, um Finanzmittel auf eine transparente, nicht diskretionäre Weise und unter Bezug auf Kriterien wie Bevölkerung, Armut oder subnationale Eigenanstrengung zu verteilen.
- Zweitens haben lokale Regierungen oft nur wenig Autonomie bei der Verwendung zugewiesener Mittel.

Diese sind oft an bestimmte Ausgabenarten (Investitionen, Gehälter usw.) oder Politiksektoren (Bildung, Gesundheit usw.) geknüpft, die auf zentraler Ebene definiert werden, ohne dabei stets lokale Verhältnisse zu berücksichtigen. Hingegen ermöglichen es nicht zweckgebundene Zuweisungen den lokalen Autoritäten, Ressourcen nach ihren eigenen Prioritäten einzusetzen.

- Schließlich unterscheiden sich Zuweisungen hinsichtlich ihrer Herkunft. In vollständig integrierten Systemen würden alle Zuweisungen über ein einzelnes Konto abgewickelt und nach einer Formel verteilt. Üblicherweise sind Transfersysteme aber wesentlich fragmentierter. Die Ressourcen der subnationalen Einheiten stammen aus zahlreichen unterschiedlichen Fonds bzw. Ministerien und beruhen auf einer Vielzahl von Gesetzen und Regelungen. Zusätzlich werden auch viele EZ-Mittel immer noch direkt an lokale Empfänger geleitet und nicht über den allgemeinen Staatshaushalt, was zur weiteren Fragmentierung des Transfersystems beiträgt.

Vor diesem Hintergrund hat *integrierte* Fiskaldezentralisierung (IFD) eine sektorale wie auch eine territoriale Dimension: Anstatt Geldmittel nur innerhalb bestimmter Sektoren oder an bestimmte lokale Einheiten zu verteilen, soll IFD alle relevanten Sektoren sowie alle subnationalen Einheiten abdecken. Im Idealfall bestünden keine parallelen Verteilungsmechanismen für urbane und ländliche Gebiete, keine sektoralen Fonds und keine spezifischen Instrumente für politisch besonders wichtige Regionen und Kommunen mehr. Stattdessen würden strukturelle Differenzen zwischen den subnationalen Einheiten innerhalb eines einzigen, nicht diskretionären Verteilungsschemas behandelt.

Darüber hinaus könnten auch Geber ihre EZ-Mittel in einen solchen Transfermechanismus einbinden. Hierdurch würde man nicht nur die Geberharmonisierung fördern, sondern – wie in der Paris-Agenda gefordert – auch die Partnersysteme stärken, da Geber die haushaltspolitischen Instrumente der Partnerregierung nutzen und *off-budget*-Finanzierungen lokaler Projekte reduzieren würden. Daher bietet ein integriertes Transfersystem nicht nur wichtige Vorteile hinsichtlich Effizienz, Transparenz und Kontrolle, sondern entspricht auch den Leitbildern einer neuen EZ-Agenda.

Soweit die Theorie. In der Praxis ist ein solches Schema allerdings schwer umzusetzen, denn bestehende, fragmentierte Systeme sind in aller Regel an mächtige politische Interessen gebunden. So ist immer damit zu rechnen, dass große Sektorministerien (z. B. Bildung, Gesundheit) sich energisch zur Wehr setzen, wenn ihre Verteilungskompetenzen auf der lokalen Ebene beschnitten werden sollen. IFD kann auch die Interessen einzelner lokaler Einheiten beeinträchtigen, die als Unterstützer der Zentralregierung unter dem alten System darauf zählen können, in den Genuss diskretionär verteilter Mittel zu kommen. In manchen Fällen werden sich Parlamentarier den Reformen widersetzen, da diese ihre Möglichkeiten begrenzen, ihre Wählerschaft gezielt zu begünstigen. Schließlich könnten auch einige Geber abgeneigt sein, IFD zu unterstützen, da Ressourcen von Einzelprojekten mit hoher Gebersichtbarkeit zu fiskalpolitisch aggregierten Programmen verlagert werden.

Diese Front möglicher Widersacher erklärt, warum weltweit in kaum einem Land ein fiskalisches Transfersystem dem Idealbild von IFD vollständig entspricht.

Noch komplizierter werden die Dinge, bei einer **breiteren Auffassung von fiskalischer Dezentralisierung**, die lokale Rechenschaftslegung und Einkommensgenerierung mit einbezieht. Besonders die lokalen Einnahmen sind aber von großer Bedeutung für die Förderung von (fiskalischer) Dezentralisierung. Sie tragen nicht nur zur Finanzierung öffentlicher Leistungen bei, sondern haben vor allem auch eine enorme Wirkung auf das Verhältnis zwischen Bürgern (als Steuerzahlern) und Lokalregierungen. Wenn ihr eigenes Geld im Spiel ist, sind Steuerzahler viel mehr daran interessiert, Regierungen für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen und die Verwendung von Mitteln zur Verantwortung zu ziehen. Trotzdem bestehen für lokale Regierungen in vielen Fällen kaum Anreize, über höhere Steuern und Abgaben mehr eigene Einnahmen zu erzielen – selbst wenn sie formal über die notwendigen Kompetenzen verfügen. Solange man sich auf diskretionäre Zuweisungen des Zentralstaats verlassen und Haushaltsengpässe abwälzen kann (*moral hazard*), gibt es wenig Gründe, die lokalen Einnahmen zu steigern.

Gefahr von Blockaden bei der Umsetzung

Angesichts dieser Konstellationen ist es in vielen Fällen kaum möglich, umfassende Reformen der Fiskaldezentralisierung in einem Schwung umzusetzen. Dies gilt besonders für Länder mit schwachen nationalen öffentlichen Rechts- und Verwaltungssystemen und geringer Kapazität auf subnationaler Ebene. Viele Betroffene werden die Reformen aus einer relativ schematischen Gewinner-Verlierer-Perspektive wahrnehmen. Vor allem in den am wenigsten entwickelten Ländern gilt zudem, dass die politische Entscheidungsfindung und die Umsetzung von Politiken ganz anders ablaufen als in den meisten OECD-Staaten (vgl. Abb. 1).

- In Ländern mit starken Systemen ist die politische Willensbildung oft ein langsamer und schwieriger Prozess, da Interessenvertreter einen Großteil ihrer politischen Energie auf diese Phase konzentrieren. Hingegen verläuft die Umsetzung tendenziell schneller und glatter, da Kapazitäten und Regelförmigkeit in der öffentlichen Verwaltung größer sind und somit politischer Druck in dieser Phase weniger lohnenswert wäre.
- In Ländern mit schwachen Systemen wissen die Akteure, dass der Erlass eines Gesetzes oder Beschlusses noch lange nicht mit seiner Implementierung gleichzusetzen ist. Schwache staatliche Strukturen sind sehr viel weniger in der Lage, sich von politischer Einflussnahme abzusichern. Der politische Druck

bleibt infolgedessen auch in der Umsetzungsphase hoch, was oft zu nachfolgenden Änderungen der Entscheidungen bzw. Implementierungsmängeln führt.

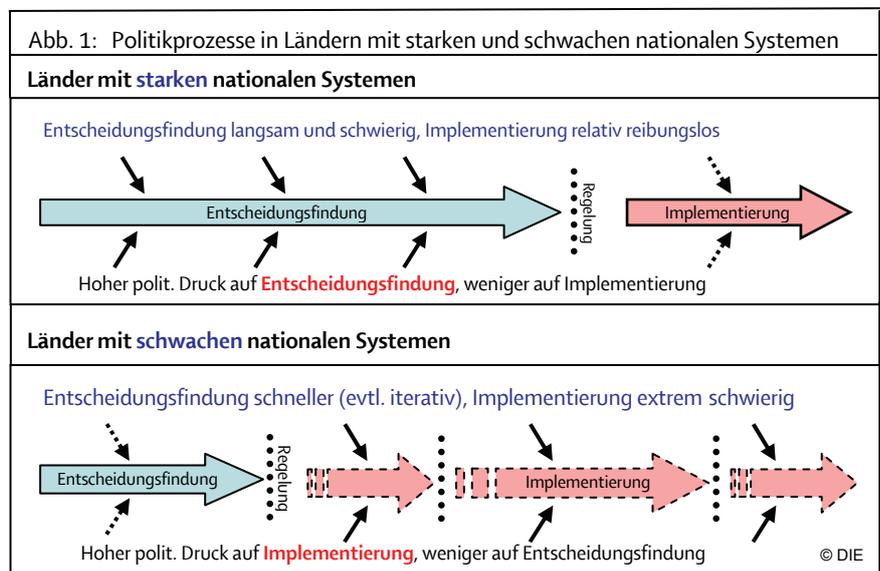
Der Jubel über einen ambitionierten Gesetzesentwurf bzw. dessen Verabschiedung kann insofern schnell in Enttäuschung umschlagen, wenn die Umsetzung von Reformen durch politische oder Kapazitätsprobleme blockiert wird.

Sequenzierung von Reformen

Anstatt auf die Implementierung umfassender Pläne zu drängen, besteht eine Alternative in der funktionalen oder territorialen Sequenzierung von Reformen. Hierbei wird IFD schrittweise eingeführt, wobei politische Zeitfenster genutzt werden. Zu Beginn des Prozesses sollten Maßnahmen stehen, die unmittelbar Ergebnisse liefern. Hierdurch wird Unterstützung für die IFD-Reformen erzeugt und ein späteres Zurückdrehen des eingeleiteten Prozesses erschwert. Prinzipiell sind zwei Vorgehensweisen möglich.

Funktionale (sektorale) Sequenzierung bedeutet, dass Dezentralisierung mit dem Transfer einiger weniger Funktionen und den entsprechenden finanziellen Ressourcen beginnt. Dieser Ansatz kann mit einem Zertifizierungssystem kombiniert werden, über das subnationale Einheiten zusätzliche Kompetenzen erwerben können. Funktionale Sequenzierung kann sich als nützlich erweisen, um Widerstände gegen Dezentralisierung seitens einflussreicher Regierungsakteure (besonders der Sektorministerien) zu überwinden. Allerdings kann funktionale Sequenzierung unter Umständen auch dazu führen, dass mächtige Sektorakteure den Dezentralisierungsprozess untergraben, indem sie die sektorale Fragmentierung noch verstärkt. Zudem erschwert dieser Ansatz das Bemühen der Lokalregierungen, ihre Haushalts- und Planungsprozesse zu integrieren. Deswegen ist es wichtig, funktionale Sequenzierung nur als Zwischenschritt in Ländern mit niedrigen Dezentralisierungsniveaus zu betrachten.

Territoriale Sequenzierung bedeutet, dass die Dezentralisierung von Funktionen und Ressourcen in einigen spezifischen (Typen von) Kommunen bzw. mittleren Einheiten



beginnt. Damit wird der Heterogenität lokaler Bedingungen und Kapazitäten Rechnung getragen. Dementsprechend können auch Transferleistungen auf bestimmte Typen von Kommunen oder Regionen begrenzt sein. Dieser Ansatz birgt allerdings die Gefahr, dass die Atomisierung der öffentlichen Verwaltung noch verstärkt und die Heterogenität lokaler Bedingungen eher verfestigt wird, anstatt sie zu überwinden. Als erster Dezentralisierungsschritt ist territoriale Sequenzierung also mit Vorsicht zu behandeln. In späteren Phasen des Prozesses ist zu empfehlen, lokale und mittlere Einheiten nach Kategorien zu unterscheiden. Dies sollte dann allerdings auch von Beginn an in den Planungen berücksichtigt werden.

Schlussfolgerung: Von der Theorie zur Praxis

Der Aufbau eines integrierten Transfersystems würde es Gebern und Partnerländern erleichtern, die Vereinbarungen von Paris und Accra im Hinblick auf Anpassung und Geberharmonisierung umzusetzen. Ein solches System der Dezentralisierung würde die Haushaltsprioritäten des Partnerlandes besser widerspiegeln und könnte dazu beitragen, den Mittelabflussdruck einzelner Geber zu reduzieren und die Vorhersagbarkeit von EZ-Zuflüssen zu verbessern.

Bedauerlicherweise weicht Dezentralisierung in der Praxis erheblich von dieser Vorstellung ab. Folglich gilt es, die mit Dezentralisierung verknüpften Anreizstrukturen richtig zu verstehen. Beispielsweise erwarten die ärmsten Regionen und ländlichen Gebiete oft, dass Dezentralisierung zu einer gleichmäßigeren Verteilung von Geldmitteln führt. Reformen werden aus einer **Bedürfnis-** bzw. **Armutsperspekti-**

ve betrachtet. Hingegen erwarten weiter fortgeschrittene Regionen und größere Städte, dass Dezentralisierung ihre Freiheitsgrade erhöht und ihnen einen größeren Anteil ihres lokal erzeugten Wohlstands überlässt. Hier wird Dezentralisierung aus einer **Leistungs-** bzw. **Potenzialperspektive** betrachtet. Diese divergierenden Perspektiven können auch auf der nationalen Ebene (z. B. Finanzministerien vs. Sektorministerien) und bei den Gebern (z. B. Ansätze der technischen Zusammenarbeit vs. Programme der finanziellen Zusammenarbeit) beobachtet werden.

Beide Ziele gleichzeitig zu verfolgen, birgt die Gefahr, widersprüchliche Anreize zu setzen: Wenn leistungsbezogene Zuweisungen neben bedürfnis- bzw. armutsorientierten Instrumenten bestehen, werden lokale Autoritäten soweit möglich versuchen, niedrigere Zuweisungen in einem Bereich durch höhere Zuweisungen im anderen zu kompensieren. Das kann zu Lasten von Eigenanstrengungen und guter lokaler Regierungsführung gehen.

Viele Geber engagieren sich heute in der Förderung von Dezentralisierung. Aus ihrer Sicht ist Dezentralisierung attraktiv, da sie für gewöhnlich in der Öffentlichkeit populär ist und mit **unterschiedlichen** Entwicklungszielen kombiniert werden kann. In den meisten Ländern müssen Geber jedoch größere Anstrengungen unternehmen, um ihre Ansätze zu harmonisieren und arbeitsteilig vorzugehen. In jenen Fällen, in denen etwa Budgethilfe bereits zu einer Stärkung leistungsbasierter Systeme auf nationaler Ebene und einem erhöhten Maß an Geberharmonisierung geführt hat, kann es sinnvoll sein, Reformen in Richtung einer integrierten Fiskaldezentralisierung in Angriff zu nehmen.

Literatur

Boadway, Robin / Anwar Shah (Hrsg.) (2009): Fiscal federalism: principles and practice of multiorde governance, New York, NY: Cambridge University Press

Haldenwang, Christian von (2010): Taxation, fiscal decentralisation and legitimacy: the role of semi-autonomous tax agencies in Peru, in: *Development Policy Review* 28 (6), 643–667



Dr. Jörg Faust

Leiter der Abteilung III „Governance, Staatlichkeit, Sicherheit“



Dr. Christian von Haldenwang

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Abteilung III „Governance, Staatlichkeit, Sicherheit“