



Die Mobilisierung subnationaler Einnahmen ist ein entscheidender Faktor für die Umsetzung der Agenda 2030

Zusammenfassung

Im Jahr 2015 hat sich die Weltgemeinschaft einem ehrgeizigen Reformprogramm verschrieben. Um die *Sustainable Development Goals* zu erreichen und die Beschlüsse der Klimakonferenz von Paris umzusetzen, sind gewaltige Anstrengungen erforderlich – auch solche finanzieller Natur. Viele Staaten werden dafür Sorge tragen müssen, bisher nicht oder kaum genutzte Einnahmequellen zu erschließen.

Zur Mobilisierung öffentlicher Einnahmen werden subnationale Einheiten – Provinzen, Departments, Distrikte, Städte und Gemeinden – einen wachsenden Beitrag leisten. Sie stehen ohnehin an vorderster Front bei der Umsetzung der globalen Reformagenda, denn viele Ziele betreffen klassische Aufgabenfelder lokaler Regierung: Schulen, medizinische Grundversorgung, lokaler Straßenbau, öffentlicher Transport, sozialer Wohnungsbau, Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung, Müllabfuhr usw. Diese Leistungen liegen bereits heute in der Verantwortung oder zumindest der Mitverantwortung subnationaler Einheiten.

Die Mobilisierung von Eigeneinnahmen auf den subnationalen Ebenen ist darum nicht nur eine finanzielle Notwen-

digkeit, sie ist auch ein Gebot entwicklungspolitischer Vernunft: Wenn Nutzer und Zahler eines Gutes übereinstimmen, besteht eine größere Wahrscheinlichkeit, dass die Präferenzen der Bürger Beachtung finden und die Verwendung der Mittel kontrolliert wird. Hinzu kommt: Lokale Steuern und Abgaben werden oft von einem breiten Kreis von Bürgern und Unternehmen getragen. Das stärkt die Beziehungen zwischen Regierungen und Regierten.

Dabei muss eines klar sein: Auch wenn viele Länder die Spielräume zur Erhebung lokaler Steuern und Abgaben in Zukunft stärker ausschöpfen werden, ist dieses Potenzial in der Summe gleichwohl begrenzt. Viele subnationale Einheiten werden weiterhin von zentralstaatlichen Transferzahlungen abhängig bleiben. Städte, Gemeinden und mittlere Ebenen können für sich genommen das Finanzierungsproblem der Staaten nicht lösen. Sie können aber dazu beitragen, die Bereitstellung öffentlicher Leistungen auf eine breitere Legitimitätsgrundlage zu stellen und im Verbund mit der nationalen Ebene – z.B. durch den Austausch von Informationen – die Fiskalpolitik insgesamt zu verbessern. Damit leisten sie auch Beiträge zur Überwindung von fragiler Staatlichkeit.

Fiskalische Dezentralisierung und lokale Besteuerung sind politisch brisante Themen

Obwohl Fiskaldezentralisierung in vielerlei Hinsicht eine hoch technische Angelegenheit ist, ist jedem bewusst, dass das Thema mindestens genauso politisch ist. Politische Determinanten sind ausschlaggebend für das gesetzliche Design von Fiskaldezentralisierung, aber auch für das tatsächliche Funktionieren des Systems. Diese Diskussion wird oftmals unter dem Schlagwort der „politischen Ökonomie von fiskalischer Dezentralisierung“ geführt. Sie weist allerdings zwei unterschiedliche Dimensionen auf, die beide beachtet werden müssen, soll fiskalische Dezentralisierung in der Praxis gelingen:

- Einerseits geht es um einen Interessenausgleich zwischen der Zentralregierung, die oftmals möglichst viele Befugnisse behalten will, und subnationalen Regierungen, die gerade die Übertragung dieser Kompetenzen einfordern. Diese Dimension erhält normalerweise große Aufmerksamkeit.
- Andererseits geht es um die Frage, welche Anreize subnationale Regierungen haben, um die ihnen übertragenen Freiräume tatsächlich auszuschöpfen. Sie ist in der akademischen und politischen Debatte weit weniger präsent. Oft wird übersehen, dass lokale Politiker und Verwaltungen Gründe haben können, Steuern *nicht* zu erheben. Dabei können sozialpolitische Überlegungen ebenso eine Rolle spielen wie Fragen des Machterhalts oder ein mangelhaftes Design der Transfersysteme, welches eigene lokale Steueranstrengungen überflüssig macht.

Ob die Dezentralisierung von Steuern und Abgaben tatsächlich einen positiven Effekt auf die Qualität von Dienstleistungen und auf die Nutzung existierender Steuerpotenziale hat, ist empirisch noch nicht eindeutig geklärt. Im Mittelpunkt dieser Diskussion steht die Frage, unter welchen Voraussetzungen Kommunen fiskalische Autonomie nutzen, um einen breiten „fiskalischen Vertrag“ mit ihren Bürgern auszuhandeln. Oftmals sind die politischen Voraussetzungen für gemeinwohlorientierte Politiken auf lokaler Ebene ebenso wenig gegeben wie auf der nationalen Ebene. In manchen Fällen sind subnationale Steuerbehörden dem Einfluss mächtiger Interessengruppen ausgesetzt, die lokale Steueranstrengungen systematisch hintertreiben oder sie für eigene klientelistische Zwecke missbrauchen. Dort, wo staatliche Kontrollinstitutionen und bürgerschaftliche Organisationen für Transparenz und Rechenschaftslegung sorgen, sind solche Verhaltensweisen weniger leicht möglich. In diesem Sinne muss Fiskaldezentralisierung im Rahmen eines integrierten Ansatzes thematisiert werden, der das öffentliche Finanzsystem als zentralen Bestandteil guter Regierungsführung versteht.

Megatrend Urbanisierung

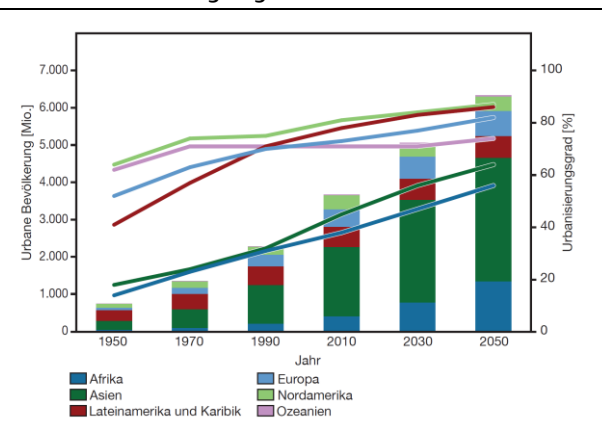
Die beschriebenen Mechanismen der politischen Ökonomie sind schon unter vergleichsweise statischen Bedingungen eine große Herausforderung. Sie unterliegen heute jedoch

zusätzlich enormen Veränderungen. Besonders die weltweit fortschreitende Urbanisierung ist dafür verantwortlich. Bis 2050 werden etwa zwei Drittel der Weltbevölkerung in Städten wohnen (s. Abbildung 1). Das heißt, praktisch das gesamte Wachstum der Weltbevölkerung wird von den Städten absorbiert werden. Viele Stimmen weisen darauf hin, dass sich der Erfolg oder Misserfolg der Agenda 2030 in den Städten entscheiden wird.

Zweifellos stellt dies alle Städte, egal ob groß oder klein, vor große Herausforderungen. In den meisten Entwicklungs- und Schwellenländern sind die subnationalen Ebenen hierauf aber kaum vorbereitet. Oft wird zu lange damit gezögert, den territorialen Zuschnitt der Verantwortlichkeiten an das rapide Wachstum anzupassen, die finanzielle Unabhängigkeit der Städte zu stärken und größere politische Autonomie bei der Erfüllung ihrer Verwaltungs- und Dienstleistungsfunktionen zuzulassen. Subnationale Regierungen brauchen Freiräume bei der Haushaltsaufstellung und den lokalen Ausgaben. Stattdessen sind ihnen vielerorts durch zweckgebundene Zuweisungen und andere bürokratische Regularien seitens des Zentralstaats die Hände gebunden.

Größere Freiräume auf der Ausgabenseite müssen mit mehr Eigenverantwortung bei den Einnahmen gekoppelt sein. Das beinhaltet in vielen Ländern die Dezentralisierung weiterer Steuerkompetenzen, vor allem aber die Verantwortung, bereits bestehende Kompetenzen stärker zu nutzen. Jene Steuern, die laut Theorie am besten auf der lokalen Ebene erhoben werden sollten, werden häufig nur in geringem Umfang ausgeschöpft. Daher ist es in vielen Fällen sinnvoll, größere Autonomie bei den Ausgaben mit mehr Verantwortung bei der Eigenfinanzierung zu verbinden. Dies schafft Anreize für subnationale Regierungen, mehr Ressourcen zu generieren und diese effizienter und effektiver auszugeben. Auch die Voraussetzungen für die Aufnahme von Krediten auf lokaler Ebene werden hierdurch verbessert – wichtig für die Finanzierung von Infrastruktur.

Abb. 1: Urbanisierung im globalen Maßstab



Anm.: Urbane Bevölkerung (Säulen) und Urbanisierungsgrad (Linien) nach Region (1950–2050).

Quelle: WBGU 2016, S. 46

Die lokale Besteuerung von Grundeigentum am Beispiel von Indonesien

Die Besteuerung von Grundeigentum gilt in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern als Einnahmequelle mit besonders hohem Potenzial. Das hängt in erster Linie damit zusammen, dass das rasante Wachstum der Städte vielerorts zu einer enormen Wertsteigerung des Grundeigentums führt. Die Grundsteuer wird gerne auch als typisch lokale Steuer bezeichnet, denn sie steht in einem engen Bezug zu lokal erbrachten Leistungen (z.B. Infrastruktur, Versorgungswirtschaft) und für ihre effektive Erhebung werden Informationen benötigt, die lokal verfügbar sind.

In den meisten Ländern tun sich Kommunalregierungen gleichwohl schwer damit, das Potenzial der Grundsteuer tatsächlich auszuschöpfen. Ein Beispiel dafür ist Indonesien. Hier wurden Teile der Grundsteuer zwischen 2011 und 2014 auf die Kommunen übertragen. Mit Ausnahme der Hauptstadt Jakarta hat jedoch kaum eine Kommune die neuen Kompetenzen dazu genutzt, die Einnahmen aus dieser Steuer wirksam zu steigern. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass praktisch alle Städte und Gemeinden die alten Steuersätze von maximal 0,2 Prozent des veranlagten Grundstückswerts beibehalten haben, obwohl eine Steigerung auf bis zu 0,3 Prozent rechtlich möglich gewesen wäre.

Klar ist: In den ärmeren und ländlich geprägten Regionen des Landes stehen Verwaltungsaufwand und Ertrag aus dieser Steuer in keinem günstigen Verhältnis. Hier ist das Interesse an einer effektiven Einwerbung der Steuer oft gering ausgeprägt. Aber an den reicheren, dichter besiedelten Gebieten lässt sich gut zeigen, dass gerade bei der Grundsteuer Erwartungen und Wirklichkeit oft weit auseinanderklaffen.

Natürlich spielen Kapazitätsfragen eine Rolle. Die Grundsteuer mag eine typische lokale Steuer sein, aber ihre Verwaltung ist durchaus anspruchsvoll. Die Bewertung von Gebäuden und Grundstücken, das Führen der Kataster, die Bearbeitung von Einsprüchen und die Durchsetzung von Forderungen sind ohne ausgebildete Fachkräfte und eine angemessene infrastrukturelle Ausstattung nicht zu bewerkstelligen. Einige indonesische Städte zeigen aber, dass sich diese Engpässe durchaus überwinden lassen.

Entscheidend ist wohl eher, dass viele indonesische Kommunalregierungen aus politischen Erwägungen vor einer wirksamen Einwerbung von Grundsteuern zurückschrecken. Aufgrund ihrer Sichtbarkeit ist die Grundsteuer nirgendwo sonderlich populär. Zudem tragen politisch einflussreiche Sektoren der Gesellschaft – große Unternehmen und reiche Privatpersonen – meistens die Hauptlast des Aufkommens. Manche lokalen Regierungen ziehen es daher vor, auf Einnahmen zu verzichten, weil sie die politischen Kosten der Erhebung höher einschätzen als den finanziellen Ertrag.

Mehrebenen-Governance

Lokale Einnahmen tragen zur Finanzierung staatlicher Leistungen bei, sie sind darüber hinaus aber auch ein Schlüsselement für das effektive Zusammenspiel der staatlichen Ebenen. Auch in den ärmeren Ländern werden die subnationalen Ebenen im Zuge von Dezentralisierungsreformen heute mit immer mehr öffentlichen Aufgaben betraut. Der Informationsfluss zwischen den staatlichen Ebenen hat da-

bei entscheidenden Einfluss auf die Qualität der Leistungen und die Effizienz der öffentlichen Verwaltung.

Sind subnationale Regierungen für Steuern und Abgaben (mit-) verantwortlich, sind sie auch daran beteiligt, Informationen von Steuerzahlern zu erheben und die entsprechenden Register zu führen. Hier ließen sich aus der Kooperation zwischen den Ebenen in vielen Fällen beachtliche Effizienzgewinne erzielen. Beispielsweise kann den Kommunen im Rahmen der staatlichen Auftragsverwaltung Verantwortung für die Erhebung steuerlich relevanter Informationen übertragen werden. Andere Aufgaben setzen größere und besser ausgestattete Verwaltungen voraus und ließen sich daher von der lokalen auf die mittlere oder zentralstaatliche Ebene übertragen. Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung eröffnet in diesem Zusammenhang weitere Möglichkeiten der Verzahnung zwischen den Ebenen.

Allerdings scheitert die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Einrichtungen regelmäßig an technologischen Hürden, unklaren Kompetenzzuschnitten und fehlenden Strukturen, um bestehende Hindernisse gemeinsam aus dem Weg zu räumen. Gerade im Bereich der Steuerpolitik und -verwaltung, wo die Vorteile der Verzahnung besonders augenfällig sind, besteht selten die Bereitschaft, mit anderen Gebietskörperschaften zu kooperieren. Hier obliegt es der zentralstaatlichen Ebene, Anreize für eine verbesserte Zusammenarbeit zu schaffen, beispielsweise durch die Gemeinschaftsfinanzierung von Infrastruktur.

Heterogenität: Transfersysteme bleiben notwendig

Oftmals wird in der Diskussion um Fiskaldezentralisierung der Fokus auf große Städte gelegt. Dabei übersieht man schnell, wie groß die sozioökonomischen Unterschiede auf den subnationalen Ebenen sein können. Es ist eine Tatsache, dass viele ärmere bzw. ländlich geprägte Kommunen oder Regionen fiskalisch nie völlig eigenständig sein werden. Ihr Potenzial für Eigeneinnahmen ist schlicht zu klein, und auch die Übertragung neuer Steuerkompetenzen wird das nicht ändern.

Staatliche Transfermechanismen sollen in diesem Zusammenhang u.a. sicherstellen, dass wirtschaftlich schwächere Städte und Kommunen in der Lage sind, öffentliche Leistungen auf einem vertretbaren Niveau bereitzustellen. Um dieses Ziel mit der Forderung nach mehr fiskalischer Autonomie und Verantwortung für subnationale Regierungen zu vereinbaren, ist die regelmäßige, systematische Überprüfung der Transfersysteme von besonderer Relevanz. Transfermechanismen dürfen keine negativen Anreize für die Ausschöpfung von Steuerpotenzialen setzen. Transferregeln, die Kommunen dafür „bestrafen“, dass sie Steuern selber erheben, sind nicht hilfreich.

Wichtig ist außerdem eine gewisse Flexibilität bei den Steuerwaltungsmodellen. Während es sich für größere Städte durchaus lohnen kann, eine starke, unabhängige Steuerverwaltung aufzubauen, ist die Situation in kleineren Städten und ländlichen Kommunen anders. Oftmals werden fehlende Kapazitäten in der Steuerverwaltung auf subnationaler

Ebene als Hauptargument gegen die Verlagerung weiterer Steuerkompetenzen genannt. Dabei wird aber ignoriert, dass Eigeneinnahmen nicht unbedingt den Aufbau einer eigenen Steuerverwaltung erfordern. Es ist durchaus möglich, dass lokale Regierungen autonom über Steuerbasis und Steuerrate entscheiden, die Steuerverwaltung aber von Behörden der mittleren oder zentralstaatlichen Ebene übernommen wird. Solche Modelle ermöglichen es, Autonomie zu stärken, ohne schwächere Kommunen zu überlasten. In der Praxis findet eine derartige Aufgabenteilung in den Entwicklungsländern allerdings kaum statt.

Fragilität als zentrale Herausforderung

Bekanntlich ist die Erhebung von Steuern und Abgaben ein zentrales Merkmal von Staatlichkeit. Ein funktionierendes Steuersystem stellt eine wichtige Säule des „fiskalischen Vertrags“ zwischen Staat und Gesellschaft dar – mit beiderseitigen Ansprüchen und Verpflichtungen. Viele Entwicklungsländer sind aber durch fragile Staatlichkeit gekennzeichnet.

Der Begriff bezieht sich auf die staatliche Fähigkeit zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen (Kapazität), die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols (Autorität) und die Akzeptanz staatlicher Institutionen in den Augen der Bevölkerung (Legitimität). Je nach Ausprägung dieser drei Dimensionen lassen sich sehr unterschiedliche Typen von Staatsfragilität identifizieren – bis hin zu jenen Fällen, in denen tiefgreifende Defizite in allen drei Dimensionen bestehen, wie zum Beispiel in Afghanistan oder im Südsudan.

Die Beziehungen zwischen geringer Staatskapazität und mangelhafter Steuereinwerbung sind allgemein bekannt und stehen im Fokus developmentspolitischer Interventionen, wenn auch bislang noch nicht sonderlich häufig auf den

subnationalen Ebenen. Auch liegt es auf der Hand, dass das staatliche Gewaltmonopol eine zentrale Voraussetzung für effektive Steuererhebung ist. Dort, wo es nicht gilt, sind Schutzgelder und andere Formen informeller Besteuerung gängige Praxis. Nicht zuletzt zeigen neuere Forschungen, dass ein Staatswesen, dessen legitimatorischer Geltungsanspruch auf breite Anerkennung stößt, eher in der Lage ist, kollektives Handeln zu organisieren und hierfür die notwendigen Ressourcen zu mobilisieren.

Aber auch umgekehrt gilt: Für die Überwindung fragiler Staatlichkeit ist die Fähigkeit, Steuern zu erheben und entwicklungspolitisch sinnvoll zu verausgaben, von zentraler Bedeutung. Weil auf der lokalen Ebene der Zusammenhang zwischen Zahlungen und öffentlichen Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger besonders sichtbar ist, spielt diese Ebene auch eine besonders wichtige Rolle bei der Überwindung von staatlicher Fragilität und politischen Konfliktsituationen. Ein funktionierendes Steuersystem auf lokaler Ebene fördert starke lokale Identitäten. Diese können als Anker für politische Stabilität dienen, indem sie sicherstellen, dass Staatlichkeit nicht ausschließlich als Produkt einer – möglicherweise schwachen – Zentralgewalt wahrgenommen wird.

Um der Heterogenität der Entwicklungsbedingungen und politischen Machtkonstellationen Rechnung zu tragen, sind Ideen für flexible Lösungen eher gefragt als theoretisch begründete Blaupausen. Die Ziele von Dezentralisierung sind in diesem Zusammenhang nicht nur fiskalischer Natur: Es geht vielmehr um die Voraussetzungen für einen „fiskalischen Vertrag“ auf lokaler Ebene, welcher positive fiskalische, aber auch politische Auswirkungen auf nationaler Ebene haben kann. Aus diesem Grund ist subnationale Besteuerung auch ein Thema für die Entwicklungszusammenarbeit mit ärmeren und fragilen Ländern.

Literatur

von Haldenwang, C. et al. (2015). *The devolution of the land and building tax in Indonesia* (Studies 89). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen). (2016). *Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte*. Berlin: WBGU.

Anmerkung: Dieses Papier greift Thesen und Empfehlungen auf, die im Rahmen des 5. Internationalen Workshops zu „Domestic Revenue Mobilisation“ (13.-14. September 2016) am DIE in Bonn diskutiert wurden. Thema des Workshops war die Rolle der subnationalen Besteuerung bei der Umsetzung der Agenda 2030. Programm und Vorträge der Veranstaltung können auf der folgenden Webseite eingesehen werden: <http://www.die-gdi.de/veranstaltungen/implementing-the-2030-agenda-the-role-of-subnational-taxation/>.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)



Dr. Christian von Haldenwang
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Abteilung „Governance, Staatlichkeit, Sicherheit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



Armin von Schiller
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Abteilung „Governance, Staatlichkeit, Sicherheit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)