



Soziopolitische und administrative Determinanten der Mobilisierung kommunaler Eigeneinnahmen: Einblicke aus Mosambik

Zusammenfassung

Obwohl in den meisten Entwicklungsländern das Einnahmepotential auf subnationaler Ebene bescheiden ist, bestehen gute Gründe für verstärkte Bemühungen von Gebern und Entwicklungspartnern in diesem Bereich. Einerseits können lokal generierte Einnahmen – selbst wenn diese verglichen mit Einnahmen auf nationaler Ebene geringfügig sind – eine Erweiterung des finanziellen Spielraums der Kommunen durchaus begünstigen. Des Weiteren hoffen Geber durch eine starke Mobilisierung von Einnahmen auf lokaler Ebene neben zusätzlichen Finanzressourcen auch auf eine „Governance Dividende“.

Die Mobilisierung von Eigeneinnahmen auf lokaler Ebene stellt daher nicht nur aus finanzieller Sicht, sondern auch aus einer umfassenderen Governance-Perspektive ein relevantes Thema dar. Demzufolge ist eine stärkere Mobilisierung des lokalen Steuerpotentials kein Selbstzweck, sondern auch ein Mittel zur Förderung guter Regierungsführung.

Damit diese positiven Wirkungen auch erreicht werden können, benötigen Geber und Entwicklungspartner ein besseres Verständnis der Wirkungen soziopolitischer und administrativer Faktoren in diesem Bereich.

Im vorliegenden Papier werden die Ergebnisse einer Studie zu den Wirkungen dieser Faktoren auf die Mobilisierung von Eigeneinnahmen in mosambikanischen Kommunen zusammengefasst. Damit leisten wir einen Beitrag zu einer sich rasant entwickelnden Literatur zum Effekt dieser Faktoren auf unterschiedliche Aspekte der Öffentlichen Finanzen auf subnationaler Ebene.

Die Ergebnisse zeigen erstens, dass administrative Schwächen zu einer starken Abhängigkeit von verwaltungstechnisch weniger anspruchsvollen Einnahmementen

führen. Diese Erkenntnisse unterstreichen auch den systemischen Charakter des Prozesses der Einnahmenerhebung: Eine mangelhafte oder fehlende Kapazität im Hinblick auf nur einen Schritt hat bereits starke Auswirkungen auf die Effektivität und Effizienz des gesamten Erhebungssystems.

Zweitens zeigen Kommunen, in denen die auf nationaler Ebene regierende Partei nicht an der Macht ist, mehr Bemühungen zur Steigerung der Eigeneinnahmen als Kommunen, in denen die Regierungspartei mit der Partei an der Macht auf nationaler Ebene übereinstimmt. Dies zeigt, wie politische Faktoren auf lokaler Ebene, insbesondere in der Interaktion mit anderen Regierungsebenen, die Anreize für Kommunen stark beeinflussen können, ihr Einnahmepotential auszuschöpfen.

Drittens scheint die Stärke der Zivilgesellschaft auf lokaler Ebene keine Auswirkungen auf das finanzpolitische Verhalten der kommunalen Regierungen zu haben. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass, besonders auf lokaler Ebene, die Zivilgesellschaft in Mosambik zu schwach erscheint, um Initiativen oder Prozesse im Themenbereich Öffentliche Finanzen signifikant anzustoßen, zu begleiten und zu beeinflussen – selbst wenn Unterstützung durch die Geber vorhanden ist.

Aus den Ergebnissen lässt sich eine deutliche Empfehlung für Geber und Entwicklungspartner ableiten: Um zielgerichtete Maßnahmen zur Mobilisierung lokaler Eigeneinnahmen erfolgreich zu konzipieren und umzusetzen, müssen Geber und Entwicklungspartner soziopolitische und administrative Faktoren systematisch beachten. Dafür müssen Praktiker in diesem Themenbereich ihren Ansatz erweitern und noch stärker als bisher Zeit und Kapazitäten investieren, um die genannten Faktoren zu berücksichtigen. Hemmende und fördernde Faktoren müssen identifiziert werden, um Strategien und Maßnahmen besser anpassen zu können.

Die Vorteile der Mobilisierung von lokalen Einnahmen gehen über den fiskalischen Bereich hinaus

Es gibt verschiedene Gründe, Initiativen zur Stärkung der Mobilisierung von Eigeneinnahmen auf lokaler Ebene in Entwicklungsländern zu unterstützen. Erstens können lokal erzielte Einnahmen, auch wenn diese im Vergleich zu national erzielten Einnahmen gering sind, für den finanziellen Spielraum von Kommunen durchaus eine wichtige Rolle spielen. In vielen Entwicklungsländern übernehmen subnationale Einheiten zunehmend Aufgaben, beispielsweise in Bereichen wie Bildung, medizinische Grundversorgung und Trinkwasserversorgung. Viele Beobachter teilen die Ansicht, dass sich der Erfolg der globalen Agenda für nachhaltige Entwicklungsziele auf dieser Regierungsebene entscheiden wird. In diesem Zusammenhang wird der Aktivierung des häufig bei weitem nicht vollumfänglich genutzten Einnahmepotenzials auf subnationaler Ebene eine entscheidende Rolle zur Finanzierung der erforderlichen Politiken auf kommunaler Ebene zugeschrieben.

Zweitens erwarten Befürworter des „Good Financial Governance“ Ansatzes, dass eine stärkere Mobilisierung von Eigeneinnahmen auch eine „Governance Dividende“ mit sich bringen wird. Forschungsergebnisse zeigen, dass die Quellen der staatlichen Finanzierung einen Einfluss auf die Beziehungen zwischen Regierungen und Bürgern haben. Aus einer stärkeren Einnahmehmobilisierung erhoffen sich Geber eine Stärkung konstruktiver Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft sowie eine Förderung von Demokratie und Rechenschaftslegung. Diese Wirkung kann sich theoretisch auf allen Regierungsebenen entfalten. Allerdings kann man annehmen, dass die erhoffte Wirkung auf kommunaler Ebene besonders stark sein sollte, da hier die Wechselwirkungen zwischen Steuern, Gebühren und öffentlichen Dienstleistungen für die Bürger besonders sichtbar sind.

Die Dezentralisierungsliteratur hat sich in der Analyse zur Mobilisierung von Eigeneinnahmen auf lokaler Ebene auf zwei Aspekte fokussiert: das System der fiskalischen Dezentralisierung (insbesondere Transferleistungen) und ökonomische Faktoren. Obwohl soziopolitische und administrative Faktoren auf lokaler Ebene zunehmend Beachtung finden, bestehen deutlich weniger schlüssige Beweise zu deren Wirkungen – insbesondere in Ländern mit niedrigen Einkommen. Diese Erkenntnisse sind für die Entwicklungszusammenarbeit von entscheidender Bedeutung, da sie den Kern dessen bilden, was als „politische Ökonomie der lokalen Einnahmehmobilisierung“ bezeichnet werden kann und sich direkt auf die Herausforderungen beziehen, mit denen Praktiker täglich bei der Umsetzung und Konzipierung von Maßnahmen in diesem Arbeitsbereich konfrontiert sind.

Die Wirkung administrativer Kapazitäten ist nicht deterministisch

In der Debatte zur Mobilisierung von Einnahmen auf lokaler Ebene wird häufig argumentiert, dass, besonders in Entwicklungsländern, Kommunen aufgrund schwacher administrativer Kapazitäten nicht mehr Eigeneinnahmen generieren

können. Dieses Narrativ ist auch in Mosambik sehr präsent. In der Tat ist die Mobilisierung von Eigeneinnahmen eine komplexe (sowie potentiell sehr teure) Aufgabe, die je nach der betreffenden Einnahmequelle eine beträchtliche Anzahl von Arbeitsschritten (z.B. Registrierung, Bewertung, Beurteilung, Abrechnung, Beitreibung und Vollstreckung) umfassen kann. Mangelnde personelle wie technische Ausstattung und Infrastruktur können die effektive und effiziente Umsetzung dieser Schritte behindern und das Volumen der erzielten Einnahmen begrenzen.

Unsere Analyse zeigt, dass administrative Kapazitäten auf kommunaler Ebene in Mosambik durchaus eine wichtige Beschränkung für Kommunen darstellen, dass aber deren Effekt alles andere als deterministisch ist. Kommunen mit ähnlich gravierenden administrativen Beschränkungen können ihr Einnahmepotenzial unterschiedlich erfolgreich ausschöpfen.

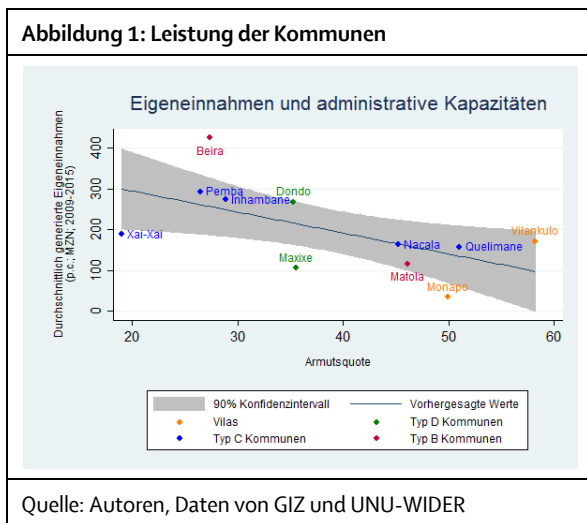
Kasten 1: Ausschöpfung von Einnahmepotenzial messen

Aufgrund der schlechten Datenqualität und -verfügbarkeit ist es in vielen Entwicklungsländern besonders schwierig die Ausschöpfung des Einnahmepotenzials zu schätzen. Diese Herausforderungen sind besonders ausgeprägt, wenn solche Analysen auf subnationaler Ebene angestrebt werden. Dank der uns zur Verfügung gestellten Daten durch die Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und des World Institute for Development Economics Research der United Nations University (UNU-WIDER) konnten wir die Ausschöpfung des Einnahmepotenzials für eine Stichprobe von elf mosambikanischen Kommunen für die Jahre 2009 bis 2015 schätzen.

Durch die Regression von kommunalen Armutsquoten (als Indikator für das Steuerpotential) auf die durchschnittlich pro Kopf erhobenen Eigeneinnahmen sind wir in der Lage, eine Trendlinie zu schätzen (Abbildung 1), die vorhergesagte Einnahmen für die Kommunen unter Berücksichtigung ihres Steuerpotentials darstellen. Durch den Vergleich dieser geschätzten Einnahmen mit den tatsächlichen Einnahmen kann man die Kommunen drei Gruppen zuordnen: Kommunen innerhalb des 90-prozentigen Konfidenzintervalls um die Trendlinie erzielen ungefähr so viel wie prognostiziert und erreichen somit eine durchschnittliche Leistung. Liegen die Kommunen ober- bzw. unterhalb des Konfidenzintervalls, werden sie entsprechend der Gruppe mit hoher bzw. niedriger Leistung zugeordnet.

Dieser Aspekt wird in Abbildung 1 verdeutlicht. Das mosambikanische Gesetz teilt die 53 Kommunen in fünf Städtetypen (von A bis D oder Vila) ein. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Kategorisierung stark mit dem Niveau von Verwaltungskapazitäten korreliert. Für Städte des Typs A wird von der stärksten Verwaltungskapazität ausgegangen, während für Vilas die geringste Kapazität angenommen wird.

Abbildung 1 zeigt, dass die Varianz bei der Generierung von Eigeneinnahmen zwischen Kommunen des gleichen Typs hoch ist. Die Tatsache, dass Kommunen auf allen Kapazitätsebenen über- bzw. unterdurchschnittliche Leistungen erzielen, unterstreicht, dass administrative Kapazitäten trotz ihrer Relevanz nicht die einzige Determinante für die Einnahmehleistung darstellen.



Des Weiteren verdeutlicht die von uns gesammelte qualitative Evidenz, wie wichtig es ist, den systemischen Charakter des Prozesses der Einnahmenerhebung zu berücksichtigen. Fehlende oder mangelnde Kapazitäten in einem Prozessschritt können bereits zu erheblichen Verlusten der Effektivität und Effizienz des gesamten Einnahmenerhebungssystems führen. Dies impliziert, dass die kommunale Verwaltungskapazität nicht als monolithisches Konzept gesehen werden sollte. So kann beispielsweise eine starke Vollstreckung eine schwache Registrierung nicht ausgleichen. Ein auf durchschnittlicher Verwaltungskapazität basierender Ansatz kann daher höchst irreführend sein.

Im Hinblick auf größere Engpässe deutet unsere Analyse darauf hin, dass kommunale Steuerverwaltungen und Geber die vorgelagerten Prozesse (insbesondere die Registrierung und Einrichtung eines digitalen Katasters) aufgrund des Bedarfs für signifikante Investitionen, technische Kapazitäten und qualifiziertes Personal als wesentliche Herausforderungen sehen.

Unsere Analyse zeigt auch, dass Verwaltungskapazität nicht nur den Grad der Einnahmensemobilisierung beeinflusst, sondern auch die Zusammensetzung der Einnahmen. Kommunen mit starken Verwaltungskapazitäten tendieren dazu, mehr in die Mobilisierung der administrativ anspruchsvollen Einnahmequellen, wie Grundsteuer oder Grunderwerbssteuer, zu investieren. Allerdings stützt sich die deutliche Mehrheit der Kommunen, unabhängig von ihrer Verwaltungskapazität, im Wesentlichen auf Einnahmequellen mit geringer administrativer Komplexität, wie z.B. Gebühren. Infolgedessen werden einige administrativ anspruchsvolle aber potentiell hoch rentable Einnahmequellen nicht ausgeschöpft.

Parteilichkeit der Kommunalregierung beeinflusst die Brisanz des Themas Eigeneinnahmen

Die Ergebnisse legen nahe, dass die Relevanz von administrativ weniger anspruchsvollen Einnahmequellen in kommunalen Haushalten nur selten auf Argumenten der Effektivität und Effizienz beruht. Politische Erwägungen liefern zumindest einen Teil der Erklärung. Diese Erkenntnis stimmt mit zahlreichen Studien zu der Situation in anderen Entwick-

lungsländern überein. Oftmals verbinden Kommunalregierungen mit potentiell hoch rentablen Einnahmestrumenten erhebliche politische Kosten. Beliebtheitswerte durch eine robuste Implementierung von Steuern zu erlangen erscheint schwierig. Daher bestehen für Kommunalregierungen starke negative Anreize im Hinblick auf die Verwendung dieser Instrumente – unabhängig davon, ob die Kommunen überhaupt fähig sind diese umzusetzen.

Vor diesem Hintergrund zeigt der Vergleich zwischen Kommunen, in denen die auf lokaler Ebene regierende Partei der auf nationaler Ebene regierenden Partei entspricht, mit Kommunen, in denen das nicht der Fall ist, interessante Muster auf. Im Durchschnitt scheinen Kommunen, in denen die Regierungsparteien auf beiden Ebenen übereinstimmen, weniger Interesse daran zu haben, die Ausschöpfung des kommunalen Einnahmepotentials zu erhöhen. Im Gegensatz dazu identifizierten wir in den beiden analysierten Kommunen, in denen die zurzeit auf nationaler Ebene regierende Partei nicht regiert (Beira und Quelimane), einen intensiven Diskurs zum Thema Steigerung der Eigeneinnahmen.

Unsere Analyse suggeriert zwei Gründe für diesen Unterschied: (i) die Angst der durch die Opposition regierten Kommunen, aufgrund eines als hochgradig undurchsichtig und politisiert wahrgenommenen Transfersystems geringere Transferleistungen zu bekommen, sowie (ii) der Anreiz für die auf kommunaler Ebene regierende Oppositionspartei sich als erfolgreiche und effektive politische Alternative zur dominanten Regierungspartei auf zentraler Ebene zu präsentieren. Dennoch sind im Kontext der aktuellen Finanzkrise unzuverlässige Transfers an Kommunen in Mosambik zu einem Universalphänomen geworden. Alle Kommunen brauchen dringend mehr Ressourcen, und dadurch scheinen Unterschiede aufgrund der Parteilichkeit der Kommunalregierungen gegenwärtig geringer ausgeprägt zu sein als vor der Krise.

Des Weiteren haben wir den Einfluss von Wahlzyklen auf die Mobilisierung von Eigeneinnahmen untersucht. In Übereinstimmung mit Erfahrungen in anderen Ländern zeigt unsere Analyse, dass die Mobilisierung von Eigeneinnahmen in mosambikanischen Kommunen jeweils in den Jahren vor und nach Lokalwahlen tendenziell sinkt. Als Hauptgründe dafür zählen (i) abnehmende Bemühungen der Kommunalverwaltung im Vorfeld von Wahlen sowie (ii) der häufige Wechsel von erfahrenem Verwaltungs- und politischem Personal beim Amtsantritt eines neuen Bürgermeisters.

Die Zivilgesellschaft ist nicht in der Lage das finanzpolitische Verhalten von Kommunen zu beeinflussen

Die Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen bildet eine zunehmend wichtige Komponente der Aktivitäten von Gebern im Bereich „Good Financial Governance“. Starke zivilgesellschaftliche Organisationen werden für eine produktive Debatte und Kontrolle bezüglich der Erhebung und Verwendung von Einnahmen als unabdingbar betrachtet. Eine stärkere Beteiligung der Bürger soll zu bürgerorientierten und transparenten politischen Entscheidungen führen sowie

sowie letztlich zu höherem Vertrauen in Institutionen und einer höheren Steuermoral unter den Bürgern.

Im Fall Mosambik haben wir keine substantiellen Belege für diese Annahmen gefunden. Die Stärke zivilgesellschaftlicher Organisationen auf kommunaler Ebene scheint keine Wirkung auf die Mobilisierung von Eigeneinnahmen sowie die dafür genutzten Strategien zu haben. Allerdings sind zivilgesellschaftliche Organisationen auf lokaler Ebene in Mosambik im Allgemeinen sehr schwach. Somit kann das Ausbleiben einer feststellbaren Wirkung darin liegen, dass die Zivilgesellschaft in keiner der in unserer Untersuchung analysierten Kommunen stark genug war, um diese Wirkung zu entfalten. Es muss daher nicht unbedingt bedeuten, dass grundsätzlich ein solcher Effekt nicht besteht. In diesem Sinn ist aber festzustellen, dass die Fähigkeit der lokalen Zivilgesellschaft in Mosambik die Interessen der Bürger zu vertreten und die Verwendung von Einnahmen zu überwachen gegenwärtig zu gering ausgeprägt ist, um einen Unterschied zu machen. Das ist auch dort der Fall, wo Geber Organisationen in diesem Bereich unterstützen.

Auch wenn Zweifel im Hinblick auf die Inklusivität und Effektivität der Partizipationsmechanismen bestehen, scheint die Existenz von Beteiligungsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft an finanzpolitischen Diskussionen nicht der Engpass zu sein. Kommunalregierungen in Mosambik bieten offiziell eine Vielzahl von Veranstaltungen, Dialogforen sowie Informationskampagnen an, in denen die Verwendung und Relevanz von lokalen Eigeneinnahmen thematisiert werden.

Schlussfolgerung

Die Mobilisierung von Eigeneinnahmen auf lokaler Ebene bildet nicht nur aus finanzpolitischer Sicht, sondern auch aus einer umfassenderen Governance-Perspektive ein wichtiges Thema für die Entwicklungszusammenarbeit. Aus diesem

Grund ist eine rein technische Perspektive auf Strategien zur Steigerung der Einnahmen auf lokaler Ebene nicht ausreichend, um sicherzustellen, dass Maßnahmen neben dem erwarteten finanzpolitischen Effekt auch eine „Governance-Dividende“ liefern. Um die positiven Wirkungen auf unterschiedlichen Ebenen effektiver zu erreichen, brauchen Geber und Entwicklungspartner ein besseres Verständnis darüber, wie neben finanzpolitischen und ökonomischen Faktoren auch administrative und soziopolitische Faktoren die Mobilisierung von Eigeneinnahmen beeinflussen.

Die in diesem Papier zusammengefassten Ergebnisse verdeutlichen, dass administrative und soziopolitische Faktoren eine entscheidende Rolle in diesem Bereich spielen und ausdifferenziert werden müssen. Natürlich gilt, dass die externe Validität der Ergebnisse beschränkt ist, so dass diese sich nicht einfach von Mosambik in andere Kontexte übertragen lassen. Trotzdem zeigen die Ergebnisse, dass sich Bemühungen zur systematischeren Analyse der Wirkungen dieser Faktoren durchaus lohnen.

Diese Erkenntnisse sind von entscheidender Bedeutung, um effektive Strategien und Maßnahmen im Bereich „Good Financial Governance“ zu konzipieren und umzusetzen. Obwohl Kommunen im selben Land dieselben gesetzlichen Rahmenbedingungen teilen, müssen soziopolitische und administrative Besonderheiten jeder Kommune berücksichtigt werden, um Anpassungen an den Strategien vorzunehmen. Geber und Entwicklungspartner sind sich dieser Tatsache zunehmend bewusst. Trotzdem sollten erheblich mehr Zeit und Ressourcen in zwei Aspekte investiert werden: (i) die detaillierte Analyse und Bewertung der Anreize für Kommunalregierungen und -verwaltungen Eigeneinnahmen stärker zu mobilisieren sowie (ii) die Bestimmung der in den einzelnen Kommunen vorhandenen Schwächen und einschränkenden Faktoren.

Hinweis: Dieses Papier behandelt im Rahmen des Projektes „Die politische Ökonomie der Lokalbesteuerung in Mosambik“ dargelegte Thesen und Empfehlungen. Dieses Projekt wurde zwischen November 2016 und Mai 2017 in engem Austausch und in Zusammenarbeit mit unseren Partnern, Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Programm für gute finanzielle Regierungsführung (Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Mosambik) und Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM) konzipiert und umgesetzt. Die hier dargelegten Meinungen entsprechen denen der Autoren, nicht denen der angegebenen Organisationen.

Saida Bunk	Physikalisch-Technische Bundesanstalt
Salvador Forquilha	Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Mozambique
Dominique Klawonn	Friedrich-Ebert-Stiftung
Jonathan Krull	Physikalisch-Technische Bundesanstalt
Alina Sennewald	KfW Entwicklungsbank
Conrad Steinhilber	KfW Entwicklungsbank
Juliane von Boeselager	Frankfurt School of Finance & Management
Armin von Schiller	Abteilung III: „Governance, Staatlichkeit, Sicherheit“, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE); korrespondierender Autor – armin.schiller@die-gdi.de