



Institute of Local Public Finance

Working Paper 04-2008

February 2008

*Fiskaldezentralisierung - Optionen und Handlungsfelder
für die künftige deutsche Entwicklungspolitik und
insbesondere die Arbeit der GTZ*

Jan Werner

Copyright 2008, I.L.P.F. GmbH. No part of the material protected by this copyright notice may be reproduced or utilized in any form or by any means without prior written permission from the copyright owner.

Fiskaldezentralisierung - Optionen und Handlungsfelder für die künftige deutsche Entwicklungspolitik und insbesondere die Arbeit der GTZ

Jan Werner¹

Kommentare sind willkommen. Bitte nicht ohne Zustimmung des Autors zitieren

¹ Ich danke Benno Torgler, Sebastian Eckhardt, Johannes Metzler, Alexander Wegener, Meike Bürklein, Jesko Meixner, Roland von Frankenhorst, Philip Eichler, Sabine Diallo und Annette Baehring für wertvolle Anregungen und Kommentare. Sämtliche inhaltlichen Aussagen oder gar Fehler liegen jedoch in der alleinigen Verantwortung des Autors. Die in diesem Working Paper geäußerten Ansichten, Probleme und Schlussfolgerungen basieren ausschließlich auf der Meinung des Autors und müssen nicht zwangsläufig mit den Ansichten der GTZ oder ILPF GmbH korrespondieren.

1. Fiskaldezentralisierung	3
2. Ausgestaltung innerstaatlicher Finanzbeziehungen	5
2.1. Prinzipien für die Konzeption eines innerstaatlichen Finanzsystems	5
2.2. Finanzverfassung.....	6
3. Einnahmen subnationaler Gebietskörperschaften	7
3.1. Steuereinnahmen.....	7
3.2. Finanzaufweisungen	8
3.3. Gebühren und sonstige Einnahmen.....	9
3.4. Kredite.....	9
4. Haushaltswesen und Finanzkontrolle	10
4.1. Prinzipien des Haushaltswesens.....	10
4.2. Rechnungsprüfung und Finanzgerichtsbarkeit.....	11
5. Herausforderungen für die Beratungsleistungen der GTZ	12
6. Beispiele aus der GTZ-Arbeit	13
6.1. Äthiopien	13
6.2. Ecuador.....	14
6.3. Indonesien	15
6.4. Serbien und Montenegro.....	16
7. Anhang	17
8. Literaturverzeichnis	17

1. Fiskaldezentralisierung

Die Begriffe **Dezentralisierung** und **Fiskalföderalismus** werden in ihrer Bedeutung nicht immer scharf voneinander abgegrenzt und im Einzelfall gemeinsam unter „*fiscal decentralization*“² subsumiert.

Unter Dezentralisierung versteht man die Übertragung von Kompetenzen der Zentralregierung auf die untergeordneten Gebietskörperschaften, das heißt auf Staaten, Provinzen sowie Städte und Gemeinden. Im Einzelnen lassen sich drei Bereiche unterscheiden:

- politische Dezentralisierung (political decentralization),
- fiskalische Dezentralisierung (fiscal decentralization) und
- verwaltungstechnische Dezentralisierung (administrative decentralization)

Bei der **politischen Dezentralisierung** überträgt die Zentralregierung entweder den Bürgern oder ihren gewählten Vertretern vermehrt Rechte. Ein solcher Prozess kann insbesondere für Entwicklungsländer von großer Bedeutung sein, die weder über ein funktionierendes Gemeinwesen mit unabhängigen politischen Vertretern, noch über die entsprechenden lokalen Gebietskörperschaften verfügen.

Fiskalische Dezentralisierung bedeutet, dass die Zentralregierung den subnationalen Verwaltungseinheiten (Provinzen, Bundesstaaten, Bundesländern, Regionen etc.) und den lokalen Gebietskörperschaften finanzielle Mittel zugesteht, damit diese ihre Ausgaben finanzieren können. Die Finanzmittel werden entweder in Form von „grants“ (Zuweisungen und Transfers) oder durch die Delegation von Steuereinnahmen von der Zentralregierung erbracht. Bei der Delegation von Steuereinnahmen besteht durch die Übertragung von „eigenen lokalen Steuern“ oder einem gemeinsamen Steuerverbund eine weitere Klassifizierung. Als idealtypisch gilt die vollständige Delegation einer Steuerart mit einer immobilien Steuerbemessungsgrundlage an die untergeordneten Gebietskörperschaften.³ Ein negatives Beispiel für die Delegation einer Steuer an eine subnationale Einheit ist die Umsatzbesteuerung in Brasilien.⁴ Neben der Delegation von Finanzmitteln überträgt die fiskalische Dezentralisierung auch die Zuständigkeit für bestimmte Ausgaben sowie für die Ausgestaltung der Schuldenaufnahme an die subnationalen und kommunalen Gebietskörperschaften.

Bei der **verwaltungstechnischen Dezentralisierung** werden an die der Zentralregierung untergeordneten Gebietskörperschaften Hoheitsrechte übertragen, damit diese öffentliche Güter und öffentliche Infrastruktur bereitstellen können. Auf diese Weise wird den subnationalen und kommunalen Gebietskörperschaften beispielsweise zugestanden, ihre Angestellten selbst zu selektieren und gegebenenfalls auch zu entlassen. Ferner wird ihnen Autonomie im Hinblick auf ihr Angebot an öffentlichen Leistungen gewährt.

Der Fiskalföderalismus befasst sich im Gegensatz zur Dezentralisierung nicht mit der Übertragung hoheitlicher Rechte, sondern mit folgenden sechs Fragestellungen:

„(1) Who should do what? – the question of expenditure assignment; (2) Who should levy what taxes? – the question of revenue assignment; (3) How should any imbalance between the revenues and expenditures of subnational governments that results from the answers to the first two questions to be resolved? – the question of vertical imbalance; (4) To what extent should fiscal institutions attempt to adjust for the differences in needs and capacities between different governmental units at the same level of government? – the question of horizontal imbalance, or equalization; and, finally, (5) What, if any, rules should exist with respect to subnational borrowing? A sixth important question concerns the process by which these questions are answered – the institutional framework within which the technical and political problems of fiscal federalism are resolved.“⁵

² Vgl. Tanzi, 1997, Seite VI.

³ Vgl. Musgrave, 1983.

⁴ Vgl. Spahn, 2001, sowie Shah et al., 1994. Jedoch kann man eine Delegation der Umsatzsteuer an eine subnationale Ebene nicht grundsätzlich als Problem ansehen, wie das kanadische Beispiel mit der Provinz Quebec belegt; vgl. Bird, 2000.

⁵ Vgl. Bird, 2002, Seite 3.

In den letzten Jahren erörterten zahlreiche Autoren die Vor- und Nachteile der Dezentralisierung sowie der praktischen Umsetzung des Fiskalföderalismus für die Bereiche der **wirtschaftlichen Stabilität**,⁶ der **Größe des öffentlichen Sektors**,⁷ dem **wirtschaftlichen Wachstum**,⁸ der **Partizipation der Bürger** sowie deren individuellen Präferenzen⁹, der **Steuermoral**¹⁰ und der **Korruption**¹¹.

Gleichzeitig ist Dezentralisierung hochpolitisch, weil sich jede Form von Dezentralisierung in einem **Mehrebenen-Kontext** befindet,¹² in dem es auch zu Spannungen zwischen nationalen und dezentralen Ebenen kommen kann. Da jegliche Verlagerung von Kompetenzen auch eine Machtverlagerung ist, bedarf es für erfolgreiche Dezentralisierungsprozesse auch einer Reformbereitschaft sowohl bei den Machtabgebenden als auch bei den Machterhaltenden. Zwar ist Dezentralisierung ein Prozess von oben nach unten seitens der staatlichen Einheiten, sie kann aber auch im Rahmen einer Neujustierung des Zusammenspiels von Staat und Gesellschaft eingebunden sein. Somit stellt Dezentralisierung einen wichtigen Schritt hin zu **good governance** dar und ermöglicht die Armutsbekämpfung gemäß der **millennium development goals** (MDGs).

Die Aufgabe der deutschen Entwicklungshilfe besteht darin diese komplexen Reformprozesse beratend zu begleiten und zu unterstützen. Bei der Unterstützung ist nicht die komplette Finanzierung der fiskalischen Dezentralisierungsmaßnahmen notwendig. Vielmehr ist eine **Eigenbeteiligung** der Partnerländer („government ownership“) an den Finanzierungskosten sinnvoll. Bei der Beratung ist es essentiell, dass die Entwicklungsländer den **richtigen Zeitpunkt** für die Reformmaßnahme wählen und ausreichende **technische und personelle Kapazitäten** einsetzen können. Eine konzeptionell richtige aber zu schnell implementierte oder zu umfangreiche fiskalische Dezentralisierungsmaßnahme kann die subnationalen und insbesondere die kommunalen Gebietskörperschaften überfordern. Das **Subsidiaritätsprinzip**, interkommunale Kooperationen sowie ein Mehrebeneneinsatz zwischen kommunalen und regionalen Verwaltungseinheiten können die Gefahren der Implementierung deutlich reduzieren.

Die fiskalische Dezentralisierung als Teil von Reformprozessen im Bereich der öffentlichen Finanzen umfasst somit die Machtumverteilung zwischen staatlichen Ebenen, einen Machtausgleich zwischen den staatlichen Institutionen und seinen Bürgern sowie eine Machtnivellierung zwischen Bürgern um fiskalische Ressourcen.

Eine Steuerverwaltung, die Steuern ohne fundierte gesetzliche Grundlage erhebt, Verwaltungen und Politiker, die sich keiner Finanz- und Ausgabenkontrolle unterziehen müssen, ein Finanzausgleichssystem, das die fiskalischen Disparitäten zwischen den subnationalen Einheiten gar noch verstärkt, stellen die partnerschaftliche und nachhaltige Entwicklungspolitik vor enorme Anstrengungen.

Eine Vielzahl der Entwicklungsländer wird aufgrund ihrer Post-Konflikt-Gesellschaft als fragil eingestuft oder ist innerstaatlichen Sezessionsbewegungen ausgesetzt, so dass die GTZ kein einheitliches Lösungsmodell (**one size fits all**) anbieten kann. Vielmehr favorisiert die GTZ das Prinzip von **capacity development** und versucht dafür zentrale Akteure in den Partnerländern zu identifizieren und ihre Rolle im fiskalischen Dezentralisierungsprozess zu stärken. Dadurch kann gewährleistet werden, dass die Fähigkeit von Menschen, Organisationen und Gesellschaften, die knappen Ressourcen effektiv und effizient einzusetzen, ausgebaut wird.

Die folgenden Abschnitte dieses Kurzprofils beschäftigen sich mit der Ausgestaltung der innerstaatlichen Finanzbeziehungen (Kapitel 2), den Einnahmen der subnationalen Gebietskörperschaften (Kapitel 3), dem Haushaltswesen und der Finanzkontrolle (Kapitel 4) sowie den Herausforderungen für die Beratungsleistungen der GTZ (Kapitel 5). Abschließend wird die Arbeit der GTZ exemplarisch anhand der Länder Äthiopien, Ecuador Indonesien, Serbien und Montenegro vorgestellt.

⁶ Vgl. Shah, 1997; Fukasaku / deMello, 1998; Prud'homme, 1995; deMello, 2000, und Tanzi, 1996.

⁷ Vgl. Oates, 1985 sowie Ehdai, 1994.

⁸ Vgl. Davoodi / Zou, 1998.

⁹ Vgl. Huther / Shad, 1998.

¹⁰ Vgl. Torgler / Werner, 2005.

¹¹ Vgl. Treismann, 2000 sowie Bardhan / Mookherjee, 2000.

¹² Eine allgemeine Darstellung der Akteure befindet sich im Anhang.

2. Ausgestaltung innerstaatlicher Finanzbeziehungen

Bei der Ausgestaltung der innerstaatlichen Finanzbeziehungen sind die Konzeption des innerstaatlichen Finanzsystems sowie die Finanzverfassung essentiell. Daher werden in den folgenden zwei Unterkapiteln sowohl ein Prinzipienkatalog für ein innerstaatliches Finanzsystems als auch elementare Aspekte der Finanzverfassung kurz skizziert.

2. 1. Prinzipien für die Konzeption eines innerstaatlichen Finanzsystems

Damit eine fiskalische Verbindung zwischen den Nutzern und den Kosten der öffentlichen Güter gewährleistet ist, müssen die subnationalen Gebietskörperschaften über eine ausreichende **Einnahmeautonomie** verfügen. Die Einnahmeautonomie ermöglicht – neben der Möglichkeit die Einnahmesituation flexibel an die Präferenzen der Bürger anzupassen –, dass mit dem (Steuer-)Geld der Bürger deutlich sparsamer umgegangen wird als mit vertikalen Zuweisungen und Transfers. Darüber hinaus wird eine Abhängigkeit der Gemeinden und Provinzen von übergeordneten Verwaltungseinheiten verhindert. Eine kommunale Steuerautonomie stärkt folglich die „local accountability“ im doppeltem Sinne, da einerseits entsprechend der Präferenzen der Bürger „gewirtschaftet“ wird und andererseits die lokalen Politiker nicht zu stark vom vertikalen, politischen Wettbewerb beeinflusst werden und damit ihre Entscheidungen relativ unabhängig treffen können.

Neben der Einnahmenautonomie ist die **Subsidiarität**¹³ ein weiterer Eckpfeiler für ein innerstaatliches Finanzsystem. Sie besagt, dass ein Großteil der öffentlichen Güter möglichst auf der Gemeindeebene bereitgestellt werden sollte und die zentralen Verwaltungen nur aktiv werden, wenn dezentrale Ebenen die Aufgaben nicht mehr eigenständig erfüllen können.

Gemäß der **Konnexität** müssen die subnationalen Einheiten entsprechend der ihnen zugewiesenen Aufgaben über ein adäquates Finanzvolumen verfügen. Konnexität verlangt aber auch die Vereinigung von Ausgaben- und Aufgabenverwaltung in den Händen der gleichen Verwaltungseinheit, so dass beispielsweise lokale Gebietskörperschaften die mit ihren Aufgaben verbundenen Ausgaben tragen müssen.

Weitere wichtige Bausteine eines innerstaatlichen Finanzsystems sind **Transparenz** und **Fühlbarkeit**. Transparenz im Steuersystem ermöglicht dem Bürger, den ihm offerierten Mix aus Steuerbelastung und Angebot an öffentlichen Gütern zu bewerten (the benefit tax link) und bei Verletzung seiner Präferenzen entweder entsprechende Maßnahmen bei der nächsten Wahl („voice“-Lösung) zu ergreifen oder aus der lokalen Gebietskörperschaft abzuwandern („exit“-Lösung). Außerdem muss die Nutzung der öffentlichen Güter und der Steuerbelastung für die Bürger „fühlbar“ sein. Eine Verlagerung der Steuerbelastung (tax export) auf außerhalb der Gemeinde ansässige Bürger und Unternehmen ist nicht sinnvoll, da Auswärtige die lokalen öffentlichen Güter nicht oder nur in sehr geringem Maße nutzen. Darüber hinaus würde ein Steuerbelastungsexport bei einheimischen Bürgern Begehrlichkeiten wecken, da sie nur einen Teil der Kosten für die zusätzliche Nutzung von öffentlichen Güterbündeln tragen müssten.

Die **Radizierbarkeit** verlangt von einem innerstaatlichen Finanzsystem einen örtlichen Bezug von Steuerbemessungsgrundlage und Steuertarif herzustellen. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Provinzen und Gemeinden eigene Steuerquellen „pflegen“ und ihre potentielle Steuerkraft voll abschöpfen.

Neben der Radizierbarkeit sollten die Steuern der subnationalen Gebietskörperschaften **neutral** auf das Wirtschaftsgeschehen wirken und dürfen zu keinen Verzerrungen führen. Dies bedeutet, dass die Steuern sowohl im Hinblick auf Investitionen als auch intersektoral und intertemporär neutral sein müssen. Somit würde jeglicher Steuerwettbewerb zwischen Gemeinden oder Bundesstaaten ausgeschlossen werden, aber gleichzeitig das Ziel der Einnahmenautonomie als auch der Transparenz erschwert werden.

Ferner sollten die provinziellen und insbesondere die lokalen Steuern **konjunkturunabhängig** sein und nicht auf wirtschaftliche Schwankungen reagieren. Die Investitionen der Gemeinden stellen in vielen Ländern der Welt die

¹³ Hier liegt das Subsidiaritätsprinzip aus finanzwissenschaftlicher Sichtweise und nicht die Maxime, die Selbstverantwortung vor staatliches Handeln stellt und sich aus der katholischen Soziallehre entspringt, zu Grunde.

Hauptstütze der öffentlichen Investitionen dar. Somit kann eine nicht antizipierbare Einnahmeschwankung auf Seiten der Gemeinden großen Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nehmen und dadurch die anti-zyklische Politik der Zentralregierung gegebenenfalls eventuell unkalkulierbar verstärkt werden.

Als weitere Anforderung an ein innerstaatliches Finanzsystem sollten die subnationalen Einnahmen mit dem allgemeinen Wirtschaftswachstum Schritt halten. Mit einem steigenden Wirtschaftswachstum erhöht sich zwangsläufig der Aufgabenkomplex und somit auch das Ausgabeniveau. Um eine Finanzierung der stetigen Ausgaben-erhöhung ausschließlich über Schulden zu vermeiden, müssen die subnationalen Einnahmen **reagibel** sein.

Das Prinzip der **Einfachheit** ist für die kommunale Ebene wichtig und besagt, dass die Einnahmen mit geringem Verwaltungsaufwand und unkompliziert generiert werden müssen.

2.2. Finanzverfassung

Die Finanzverfassung fixiert die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften und gewährt – je nach Ausgestaltung der Finanzverfassung – auch den Rechtsanspruch und den Umfang eines Finanzausgleichssystems an die subnationalen Gebietskörperschaften. Bei der Konzeption einer Finanzverfassung lassen sich Trenn- und Verbundsysteme klassifizieren. In einem **Trennsystem** erhält jede Gebietskörperschaft das Aufkommen aus eigenen Steuern. Innerhalb eines Trennsystems wird des Weiteren zwischen dem freien Trennsystemen, bei dem verschiedene Gebietskörperschaften auf die gleiche Steuerbemessungsgrundlage – wie beispielsweise in Kanada, der Schweiz oder den skandinavischen Ländern – zugreifen, oder einem gebundenen Trennsystem, bei dem das Besteuerungsrecht auf verschiedenen Bemessungsgrundlagen ausschließlich einer einzigen Gebietskörperschaft wie in Frankreich und Großbritannien zugewiesen ist, unterscheiden.

Hingegen wird das Steueraufkommen bei einem **Verbundsystem** zunächst einem globalen Etat zugeordnet und anschließend entsprechend festgelegter Quoten zwischen Zentralregierung und subnationalen Einheiten aufgeteilt.

Neben Trenn- und Verbundsystemen existieren **Mischsysteme**, bei welchen das Aufkommen einiger Steuern im Verbund behandelt werden („Verbundsteuern“), während andere analog des Trennsystems zugeordnet sind („Trennsteuern“). Beispiele solcher Mischsysteme finden sich in den Finanzverfassungen und deren praktischen Umsetzung in Österreich, Polen, Spanien, Belgien und Italien.

Innerhalb eines innerstaatlichen Finanzsystems kann es zwischen den einzelnen Akteuren (Zentralregierung, Provinzen und lokale Gemeinschaften) sowohl zu vertikalen als auch zu horizontalen **fiskalischen Konflikten** kommen. Fiskalische Konflikte treten insbesondere im Bereich der Besteuerung von natürlichen Ressourcen (Öl, Gas, Mineralien, etc.) auf und können einen Staat destabilisieren oder gar eine Sezession auslösen. Weitere Gründe für fiskalische Konflikte sind innerstaatliche Finanzsysteme, die von den Akteuren als ungeeignet oder unfair erachtet, oder als schwellende oder aktive politische Konflikte in einen Kampf um fiskalische Ressourcen transferiert werden. Fiskalische Konflikte können **a priori** vermieden werden, wenn die Finanzverfassung klare Abgrenzungen der jeweiligen Steuerhoheiten und Einnahmekompetenzen vorsieht und im Bereich der fiskalischen Beziehungen zueinander – insbesondere für den Finanzausgleich – transparent strukturiert ist.

Ebenfalls im Rahmen einer Finanzverfassung zu berücksichtigen sind Regelungen zum **Haushaltssystem** und **Haushaltsverfahren**. Neben allgemeinen Haushaltsgrundsätzen mangelt es jedoch in den meisten Entwicklungsländern an einer **mittelfristigen Finanzplanung**. Neben der Implementierung dieses Instruments ist ein **results-oriented** bzw. **performance-base budgeting** für die Allokation der Haushaltsmittel im Sinne der Armutsbekämpfung notwendig. Als erfolgreiche Länderbeispiele des results-based budgeting sind Neuseeland, Kanada und Australien anzusehen. Aber auch in den Nichtindustrieländern Südafrika¹⁴ und Malaysia¹⁵ konnten in diesem Zusammenhang bereits große Erfolge verzeichnet werden.

¹⁴ Vgl. Andrews, 2005.

¹⁵ Vgl. Shah, 2005.

3. Einnahmen subnationaler Gebietskörperschaften

Subnationale Gebietskörperschaften können ihre Ausgaben durch Steuern, Finanzausweisungen, Gebühren, sonstige Einnahmen und Kredite finanzieren. Anhand der jeweiligen Einnahmestruktur wird der Grad der Finanzautonomie festgelegt. Dieser ist in Entwicklungsländern mehrheitlich sehr gering. Jedoch ist gerade eine große Finanzautonomie elementare Grundvoraussetzung für good governance und accountability. In den folgenden Unterkapiteln werden die genannten Einnahmequellen erläutert und bewertet.

3.1. Steuereinnahmen

Die Zentralregierung kann an die subnationalen Gebietskörperschaften eine Steuer übertragen, um deren Einnahmenautonomie zu erhöhen. Von einer „**eigenen Steuer**“ spricht man, wenn die jeweilige Gebietskörperschaft sowohl die **Ertragshoheit**, die **Gesetzgebungshoheit**, die **Verwaltungshoheit** als auch die **Rechtsprechungshoheit** übertragen bekommt. Weniger enge Definitionen sprechen bereits von einer eigenen Steuer, wenn die Provinzen oder lokalen Gebietskörperschaften lediglich über die Ertragshoheit einer Steuer verfügen.

Neben eigenen Steuern können die subnationalen Gebietskörperschaften auch an einem **Steuerverbund** mit der Zentralregierung beteiligt werden. Die Einnahmen aus diesem Steuerverbund dienen entweder als Basis für ein nationales Finanzausgleichssystem¹⁶ mit nivellierendem Effekt auf wirtschaftliche Disparitäten oder werden den subnationalen Gebietskörperschaften direkt als fixer Anteil **zweckgebunden** oder **frei verfügbar** zur Verfügung gestellt.

Im Sinne der Finanzautonomie sind eigene Steuern gegenüber einem Steuerverbund zu präferieren. Innerhalb eines Steuerverbundes entspricht die Kombination aus jährlich identischen Verteilungsquoten und frei verfügbaren Finanzmitteln am ehesten dem Prinzip der Finanzautonomie.

Zur weltweiten Klassifizierung der Steuerkompetenzen von subnationalen Gebietskörperschaften bieten sich die jeweiligen Gemeindefinanzsysteme an, wobei als Abgrenzungsmerkmal der größte kommunale Einnahmeposten dient.¹⁷ Die angelsächsischen Länder Kanada, USA, Australien und Großbritannien ermöglichen ihren Gemeinden eine umfangreiche Ertragshoheit bei der Grundbesteuerung. Eine **Grundsteuer** hat den Vorteil, dass eine direkte fiskalische Beziehung zwischen den Kosten und den lokalen Nutzern von öffentlichen Gütern anhand einer immobilien Steuerbemessungsgrundlage hergestellt werden kann. Europäische Länder wie die Schweiz, Belgien, Kroatien, Dänemark und Schweden gewähren ihren Gemeinden eine umfangreiche Einnahmeautonomie in Form von **kommunalen Zuschlägen** auf die nationale Einkommensteuer. Zwar sind die Gemeinden in Österreich, Deutschland und Polen ebenfalls mit eignen Steuern im Bereich der **Unternehmensbesteuerung** ausgestattet, jedoch stellen Steuerbundeinnahmen (**tax-sharing**) die wichtigste lokale Steuereinnahme dar.

Bisweilen untergräbt die Zentralregierung die Finanzautonomie ihrer Gemeinden, indem die Steuerhoheit der Gemeinden beschnitten und der Einnahmeverlust durch vertikale Zuweisungen kompensiert wird. Dieses negative Szenario ist in den Niederlanden, Wales, Irland und Schottland zu beobachten. Verfügen Gemeinden über unzureichende Einnahmen aus Steuern (und Zuweisungen), werden kurzfristig Vermögensgegenstände zu Lasten der Bevölkerung unter Marktpreis verkauft oder es werden, wie im Beispiel Chinas¹⁸, mittel- und langfristig Gebühren¹⁹ mit fragwürdigem Hintergrund eingeführt.

Unabhängig vom Grad der Steuerautonomie subnationaler Gebietskörperschaften darf die Dimension der **Steuerverwaltung** nicht außer Acht gelassen werden. In Entwicklungsländern sind die personellen und technischen Kapazitäten zwischen Zentralregierung und subnationalen Einheiten asymmetrisch verteilt. In diesem Bereich ist

¹⁶ Aufgrund der konzeptionellen Nähe zu diesem Finanzausgleichssystem gibt es in der Literatur auch Vertreter, die Steuerverbundlösungen generell unter Finanzausweisungen und nicht unter Steuereinnahmen subsumieren.

¹⁷ Vgl. Werner, 2006 und Werner, 2007.

¹⁸ Vgl. Weltbank, 2002.

¹⁹ Seit 1980 sind in Norwegen die kommunalen Gebührenerträge die am schnellsten wachsenden Einnahmequelle, weil die Zentralregierung die Finanzautonomie der Gemeinden durch Steuersatzobergrenzen limitiert hat und somit alle Gemeinden einheitlich denselben Spitzensteuersatz erheben; vgl. Borge, 2000 sowie Werner / Shah, 2005.

insbesondere die GTZ mit dem Prinzip der **capacity development** gut positioniert. Aufgrund der engen Zusammenarbeit mit Experten aus den bundesdeutschen Finanzverwaltungen kann die GTZ praxisorientierte fachliche Beratungsleistungen anbieten. Auch der Transformationsprozess in den neuen Bundesländern und die erfolgreiche Umstrukturierung des ehemals sozialistisch-zentralistischen Systems bieten weltweit einzigartige Erfahrungsressourcen, die wir zum Aufbau einer funktionsfähigen Steuerverwaltung einbringen können.

Bei einer Dezentralisierung der Steueradministration ergibt sich die Gefahr von **Korruption**, weil die Mitarbeiter eine örtliche Nähe zu dem Steuerschuldner haben und die Bezahlung der subnationalen Verwaltungsangestellten im Vergleich zur Zentralregierung geringer ist. In einigen Ländern wie Uganda und Peru war Korruption so ein ernsthaftes Problem, dass die existierende Steuerverwaltung von der Politik geschlossen wurde und mit einer neuen Führung und Konzeption wieder neu eröffnet wurde.²⁰

3.2. Finanzausweisungen

Finanzausweisungen seitens der Zentralregierung können aus unterschiedlichen Gründen gewährt werden:

- um vertikale Ungleichgewichte²¹ der subnationalen Gebietskörperschaften zu verringern oder zu vermeiden (**bridging vertical fiscal gaps**),
- als fiskalischer Anker gegen Sezessionen (**bridging fiscal divide through fiscal equalisation**),
- um die Angleichung der Lebensbedingungen beziehungsweise eine nationale Grundversorgung zu gewährleisten (**setting national minimum standards**),
- um Externalitäten zu kompensieren (**compensating for benefits spillovers**),
- um bei subnationalen Gebietskörperschaften politisch gewünschte Verhaltensweisen oder Investitionsentscheidungen hervorzurufen (**influencing local priorities or political pork barrelling**) und
- um makroökonomische Stabilisierung und Infrastrukturdefizitausgleichsmaßnahmen in benachteiligten subnationalen Gebietskörperschaften zu ermöglichen (**dealing with infrastructure deficiencies and creating macroeconomic stability in depressed subnational units**).

Finanzausweisungen können sowohl **vertikaler** zwischen einer über- und untergeordneten Gebietskörperschaft als auch **horizontaler** Natur zwischen Gebietskörperschaft gleicher Verwaltungsebene sein.

Bei der Konzeption von Finanzausweisungen sollten **formelbasierte Systeme** mit einem festgelegten Anwendungshorizont (**sunset clause**) gegenüber Ad Hoc Entscheidungen bevorzugt werden. Unter dem Aspekt der accountability sind frei verfügbare Zuweisungen gegenüber zweckgebundenen Zuweisungen zielführender, aber wenn man nationale Mindeststandards an öffentlichen Gütern gewährleisten will, sind wiederum zweckgebundenen Zuweisungen zu präferieren. **Matching grants** können bei subnationalen Gebietskörperschaften eine gewünschte Investitionsentscheidung hervorrufen und gleichzeitig der Zentralregierung die Möglichkeit einräumen, die subnationalen Gebietskörperschaften politisch gefügig zu machen. Innovative Instrumente im Bereich der Finanzausweisungen sind **performance orientierte Zuweisungen**, die eine ergebnisbasierte Verantwortlichkeit bei den subnationalen Einheiten hervorrufen können.²²

Vielfach kommt es bei der Ausgestaltung von Finanzausweisungen zu Konflikten über den Umfang und den Verteilungsmechanismus der Finanzausweisungen zwischen der Zentralregierung und subnationalen Gebietskörperschaften sowie innerhalb einzelner subnationalen Gebietskörperschaften als auch zwischen den subnationalen Gebietskörperschaften. Die GTZ vermittelt zwischen den einzelnen Akteuren und berät bei der Erstellung von Finanzausweisungen sowie bei der rechtlichen Verankerung und deren Umsetzung. Dies ist üblicherweise nur mit einer umfassenden **Evaluierung** des Status quo möglich. Nur so können der Finanzbedarf und das Potenzial zur Generierung eigener Einnahmen auf der regionalen und lokalen Ebene und das Potenzial des Zentralstaates für Transferleistungen identifiziert werden.

²⁰ Vgl. Imam / Jacobs, 2007.

²¹ Das Ungleichgewicht bezieht sich auf Einnahmen und Ausgaben der jeweiligen Gebietskörperschaft.

²² Vgl. Shah, 2007.

3.3. Gebühren und sonstige Einnahmen

Gebühren werden von Verwaltungseinheiten bei der tatsächlichen Benutzung einer öffentlichen Einrichtung gegenüber dem Konsumenten erhoben, während **Beiträge** von der Bevölkerung bereits aufgrund einer potentiellen Benutzung an die Verwaltung zu entrichten sind (Kindergartengebühren versus Straßenbeiträge der Anwohner für Instandsetzungsmaßnahmen). Unter dem ökonomischen Gesichtspunkt des **Äquivalenzprinzips** und der **Finanzautonomie** sind Gebühren sinnvoll, jedoch führen Gebührenerhebungen in Entwicklungsländern zu Problemen. Einerseits werden Gebühren in den Entwicklungsländern häufig unterhalb der Grenzkosten erhoben oder werden wegen **politischen Widerständen** überhaupt nicht erhoben. Andererseits existieren im Bereich der Strom- und Wasserversorgung nur punktuelle und keine individuelle Messstellen und gleichzeitig sind die Buchführung und die Abrechnungssysteme der subnationalen Verwaltungen und deren öffentlichen Versorgungsunternehmen noch lückenhaft. Die GTZ kann mit Schulungen und Weiterbildungsmaßnahmen für die Angestellten sowie durch Beratungen und Hilfestellungen bei den komplexen Implementierungsprozessen dafür sorgen, dass die subnationalen Gebietskörperschaften das Einnahmepotential in diesem Segment voll ausschöpfen können.

Ein Großteil der subnationalen Verwaltungen in Entwicklungsländern sind mit **Public-Private-Partnership** Projekten und deren Auswirkungen überfordert. Deshalb kann die GTZ die Verwaltungen auf die Vorteile und Risiken hinweisen und diese Projekte beratend begleiten.

Veräußerungen und **Privatisierung** führen zu keinen dauerhaften Einnahmeerlösen für die subnationalen Gebietskörperschaften und sind daher nur in Ausnahmefällen sinnvoll.

3.4. Kredite

Eine subnationale Einnahmeautonomie kann man neben Steuern, Gebühren und Zuweisungen auch durch eine flexible Schuldenaufnahme herstellen. Dieses Instrument ist aber nicht zielführend, weil eine Substitution der Steuerbelastung durch eine Schuldenaufnahme dem Bürger eine zu geringe Belastung für die Bereitstellung der öffentlichen Güter suggeriert. Die zu geringe Antizipation der Steuerbelastung setzt die Idee der accountability außer Kraft, weil ein objektiver Vergleich der Leistung der Politiker nicht mehr möglich ist.

Ein weiterer, nicht zu unterschätzender Aspekt einer völlig flexiblen Schuldenaufnahme durch die subnationale Gebietskörperschaften ist, dass dadurch die **gesamtwirtschaftlichen Ziele** der Zentralregierung unterlaufen werden können. Ein entsprechendes fiskalisches Fehlverhalten konnte man bei den argentinischen Provinzen in den 90er Jahren beobachten.

Ein gänzlich Verbot der Schuldenaufnahme ist jedoch abzulehnen. Vielmehr sollte die Schuldenaufnahme zwar sehr rigide fixiert werden, aber gleichzeitig als eine Art „letzter Acker“ beziehungsweise Versicherung gegen **exogene Schocks** fungieren, wie beispielsweise Naturkatastrophen oder wirtschaftliche Verwerfungen durch Rohstoffpreisschwankungen. Außerdem muss es möglich sein gegebenenfalls Investitionen betragsgleich über Schulden zu finanzieren (**golden rule**), weil in den Entwicklungsländern im Bereich der Infrastruktur noch große Defizite herrschen. Eine Verschuldung für konsumtive Ausgaben muß jedoch vermieden werden.

Neben den bundesdeutschen Regelungen über die kommunalen Schulden existiert mit dem Instrument der **municipal bonds** aus den USA ein weiteres positives Beispiel für flexible und gleichzeitig rigide Schuldenaufnahme. Im Gegensatz zu den meisten europäischen Gemeindefinanzsystemen ist es den Städten und den Gemeinden in den USA gestattet, festverzinsliche Wertpapiere in Form von municipal bonds direkt am Kapitalmarkt zu emittieren. Um aber ein zu starkes „Ausweichen“ der Politiker auf diese Form der Finanzierung zu verhindern, müssen die so genannten „general obligation bonds“ teilweise durch ein Wählervotum legitimiert werden. Jedoch sind municipal bonds für Entwicklungsländer zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund der **hohen Transaktionskosten** und dem **geringen Vertrauen des Kapitalmarktes** in die Entwicklungsländer noch nicht möglich.²³

²³ Auch wenn es in Indien und Mexiko erste Erfolge gibt, ist die Mehrzahl der LIC Entwicklungsländer weit davon entfernt, Kredite am privaten Kapitalmarkt für Gemeinden zu bekommen. Ausgehend von diesem Dilemma haben Werner und York in ihrem GTZ-Gutachten über Äthiopien einen Handlungsagenda für die Finanzierung von loka-

4. Haushaltswesen und Finanzkontrolle

Sowohl für die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite der subnationalen Gebietskörperschaften ist es von großer Bedeutung, dass beide Posten im Rahmen der Haushaltsplanung fixiert werden um somit eine nachhaltige Entwicklung zur Armutsreduzierung zu induzieren. In den folgenden Unterkapiteln wird daher sowohl das Haushaltswesen als auch die institutionelle Ausgabenkontrolle erörtert.

4.1. Prinzipien des Haushaltswesens

Jeder Haushalt durchläuft verschieden Stadien, die mit der strategischen Budgetplanung beginnen und mit der abschließenden Entlastung durch die jeweilige Kontrollbehörde enden. Für diesen **Budgetkreislauf** beträgt die normale Umlaufzeit etwa drei Jahre, so dass die jeweilige Verwaltung immer parallel mehrere Budgets aus verschiedenen Rechnungsjahren in verschiedenen Stadien bearbeitet.

Ein Haushaltspan kann wie folgt aufgebaut sein:

- Gliederung nach **Institutionen** (Ministerien, Behörden oder Ämtern),
- Gliederung nach **Objekten** (Gehälter, Büromaterial, Reisekosten),
- Gliederung nach **Funktionalität** (Verteidigung, Bildung, Gesundheit),
- Gliederung nach **ökonomischen Gesichtspunkten** (Konsumausgaben, Investitionsausgaben) und
- Gliederung nach **ressortübergreifenden Aktivitäten** und **Programmen** (Armutsbekämpfung, Infrastrukturmaßnahmen)

Ein Haushalt kann **input-** oder **output-orientiert** sein, wobei beide Konzeptionen Vor- und Nachteile beinhalten.²⁴ Zwar wäre ein leistungsorientierter Haushalt im Sinne von output bzw. gar outcome wünschenswert, allerdings sind die meisten die Entwicklungsländer mit der komplexen Planungsmethode schlicht überfordert. Darüber hinaus würde die resultierenden Informationen die politischen Entscheidungsträger, die Verwaltungen und die Bürger „überfluten“²⁵ und zu einer unnötigen Verringerung von Transparenz und accountability führen. **Partizipationsmöglichkeiten** der Bürger bei der kommunalen Haushaltsaufstellung existieren bereits seit Jahrzehnten in der Schweiz oder den USA²⁶ sowie in Dänemark, Schweden und Kanada. Die brasilianische Stadt Porto Alegre sowie die Gemeinden des indischen Bundesstaates Kerala belegen, die Umsetzbarkeit in Entwicklungsländern. Während ein Haushalt die kurzfristige Priorität der politischen Entscheidungsträger in den Ausgaben- und Einnahmensegment widerspiegelt, ermöglicht die mittelfristige Finanzplanung (**medium term expenditure frameworks, MTEF**) einen längerfristigen Planungshorizont für die armutsorientierte Haushaltspolitik. Im Gegensatz zu den Entwicklungsländern, die ihre Haushaltspolitik fast ausschließlich ohne MTEF gestalten, wird die mittelfristige Finanzplanung von vielen Geberländern und den multinationalen Organisationen als sinnvolles Instrument zur langfristigen Anpassung der öffentlichen Ausgaben an den Bedarf der Bevölkerung postuliert. Dennoch erfordern die scheinbar positiven Effekte einer MTEF²⁷ eine differenzierte Betrachtung.²⁸ Einerseits ist eine fundierte MTEF für die Entwicklungsländer aufgrund externer Faktoren, wie **Rohstoffpreisschwankungen** und **variablen Budgethilfen** seitens der Geberländer, nur schwer umsetzbar. Darüber hinaus müssen neben der Bereitstellung adäquater Informationsmaterialien die geringen personellen Kapazitäten, insbesondere auf subnationaler Ebene, zielgerecht und nachhaltig eingesetzt anstatt mit statischen Datenerhebungen gebunden zu werden.

len Infrastrukturmaßnahmen entwickelt, die bei Werner und Nguyen-Thanh noch ausgebaut worden ist; vgl. Werner /York, 2006 und Werner / Nguyen-Thanh, 2007.

²⁴ Vgl. Rubin, 2007.

²⁵ Ende der 90er Jahre verfolgte man die Idee eines output-orientierten Budgets in Ghana. Da man diesen Systemwechsel zu schnell umsetzen wollte und die Anzahl der gemeldeten Aktivitäten zu groß war, scheiterte diese Reform und die hohen Erwartungen wurden nicht erfüllt; vgl. Schiavo-Campo, 2007.

²⁶ Vgl. Shah / Chen, 2007.

²⁷ Als durchweg positives Beispiel für MTEF im Rahmen einer gelungenen Reform des Haushaltswesen kann man Südafrika ansehen; vgl. Schiavo-Campo, 2007.

²⁸ Einen guten Überblick über Erfolg in Misserfolg von MTEF in den Ländern Ghana, Kenia, Malawi, Ruanda, Tansania und Uganda findet man bei Diamond / Pokar, 2006.

Da in vielen Entwicklungsländern sowohl die technischen Informationssysteme²⁹ als auch die personellen Kapazitäten im Bereich des Haushaltswesens nur bedingt einsatzfähig sind, besteht auch in diesem Segment ein großes Potential für capacity development seitens der GTZ.

Aus ihrer Position als externer Berater kann die GTZ zu einer **Verbesserung der Kommunikation** und des Informationsaustauschs zwischen der Zentralebene und den subnationalen Gebietskörperschaften beitragen, die beteiligten Verwaltungseinheiten von der Wichtigkeit der Partizipation und **Chancengleichheit** der Bürger im Bereich der Budgetierung überzeugen oder zwischen den jeweiligen Konfliktparteien als neutraler Vermittler auftreten.

4.2. Rechnungsprüfung und Finanzgerichtsbarkeit

Bei der Rechnungsprüfung wird zwischen **internen** und **externen** Kontrolleinrichtungen unterschieden. Interne Kontrolleinrichtungen sind innerhalb der einzelnen Dienststellen und Institutionen errichtet, während externe Kontrolleinrichtungen nicht dem Organisationsverband der zu prüfenden Institution angehören.

Interne Prüfungsstellen sind per Definition dem Leiter der Haushaltsabteilung unterstellt, in deren Verband sie errichtet sind. Gleichzeitig sollen sie funktionell und organisatorisch so weit **unabhängig** sein, dass sie ihren eigenen Vorgesetzten prüfen können. Da diese Konzeption aufgrund der Tatsache, dass die jeweiligen Prüfer unter Umständen als „Nestbeschmutzer“ (**whistle-blowers**) angesehen werden, bereits in Industrieländern zu einigen Verzerrungen führt,³⁰ bedarf es in Entwicklungsländern eines zusätzlichen Ausbaus externer Prüfungsstellen.

Externe Kontrolleinrichtungen sind die obersten Rechnungskontrollbehörden. Sie müssen die Wirksamkeit der internen Kontrolleinrichtungen überprüfen. **Rechnungshöfe** können aber neben der Überprüfung der Rechenschaftspflicht auch eine Überprüfung der Verwaltung im Bereich der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie der Qualitätssicherung und Qualitätserfüllung gewährleisten. Die Unterstützung oder gar Errichtung von Rechnungshöfen in Entwicklungsländern ist daher die Basis für Transparenz und accountability.

In vielen Entwicklungsländern ist die Rechnungsprüfung mangelhaft entwickelt, weil **gesetzliche Rahmenbedingungen** für die Rechnungslegung nicht existent oder zielführend sind und die **Datenerfassung**, falls vorhanden, ungenau ist. Eine einseitige Fokussierung auf Rechnungshöfe ist deshalb für die Optimierung der Rechnungsprüfung in Entwicklungsländern zu kurz gedacht, auch wenn die deutsche Entwicklungszusammenarbeit über gute Erfahrungswerte in der gemeinsamen Arbeit mit Rechnungshöfen verfügt.

Ein ganzheitlicher Ansatz im Sinne des capacity developments beinhaltet, dass auf der **Mikroebene** die Mitarbeiter der internen und externen Kontrolleinrichtungen geschult und fortgebildet werden. Die Organisationsstruktur und das Personalmanagement, welches zu Gunsten der subnationalen Gebietskörperschaften strukturiert werden muss, sind wichtige Dimensionen der **Mesoebene**. Im Bereich der **Makroebene** muss die Stellung der obersten Rechnungshöfe als unabhängige Institution gegenüber der Zentralregierung und den Parlamenten gestärkt werden, so dass die Rechnungshöfe als Partner der zivilrechtlichen Gesellschaft wahrgenommen werden

Damit die Rechnungshöfe nicht zu „zahnlosen Papiertigern“ mutieren, müssen aus den Veröffentlichungen der Prüfungsergebnisse Konsequenzen abgeleitet werden.³¹ Neben dem **Parlament** als direktes Kontrollorgan sowie den **Medien** als begleitendes Informationsmedium sind Handlungsoptionen für eine **unabhängige Justiz** erforderlich. Nur so kann die allgemeine Finanzgerichtsbarkeit nicht nur ein gutes Mittel zur **Korruptionsbekämpfung**

²⁹ In Tansania sowie in Teilen der Philippinen wird die von der GTZ mitentwickelte Steuerverwaltungssoftware ITAX bereits erfolgreich verwendet.

³⁰ Einen Überblick über den „Umgang“ mit internen Prüfern, die ihre Vorgesetzten zu genau geprüft haben, für die EU und Kanada findet man bei Dye, 2007.

³¹ Im französischen Modell ist der Rechnungshof von der Exekutiven und dem Parlament unabhängig und seine Mitglieder sind unkündbare Richter. Im angelsächsischen Modell existiert diese Rechtsfunktion nicht und die Kontrollinstitution ist gegenüber dem Parlament verpflichtet, dem sie seine Berichte zukommen lässt.

und gegen die **Willkür von Steuerverwaltungen** sondern ein effektives Instrumentarium zur Einhaltung armutsorientierter Haushaltspolitik gemäß den Präferenzen der Bürger sein.

5. Herausforderungen für die Beratungsleistungen der GTZ

Die deutsche Entwicklungshilfe ist im Rahmen eines integrierten Ansatzes auf **Makro-** (Politikberatung und Wissensmanagement in Form von Verbreitung von „best practices“), **Meso-** (institutionelle Förderung von Partnerorganisationen) und **Mikroebene** (Organisations- und Fachberatung von Akteuren) tätig.

Die GTZ konzentriert sich auf Vernetzungsdienstleistungen und die Organisation von Dialogveranstaltungen, die Beratungen von Auftraggebern sowie Management- und Logistikdienstleistungen. Ein elementarer Bestandteil dieses Leistungsspektrum ist dabei **capacity development (CD)**.³² CD ist ein ganzheitlicher Prozess, durch den Menschen, Organisationen und Gesellschaften ihre Fähigkeit, Entwicklung nachhaltig zu gestalten, mobilisieren, erhalten, anpassen und ausbauen. Gleichzeitig bedarf eine erfolgreiche CD in Anker- und Schwellenländern, in fragilen Staaten³³ oder in stark ODA-abhängigen Partnerländern unterschiedliche Ausgestaltungen.

CD kann insbesondere für folgende Bereiche des Fiskalföderalismus von entscheidender Bedeutung sein:

- **Steuerverwaltung**, damit die Steuern effizient und umfassend erhoben werden können und gleichzeitig der Steuerbürger von der Notwendigkeit der Steuerlast überzeugt ist und nicht in die Schwarzarbeit abwandert oder eine sinkende Steuermoral hervorgerufen wird.³⁴
- **Interne und externe Rechnungsprüfstellen**, damit die unabhängige Kontrollfunktion gewährleistet ist.
- Das **nationale Finanzministerium**, damit die Fallstricke der fiskalischer Dezentralisierung und des Finanzausgleich vermieden werden. In der Regel ist bereits die exemplarische Skizzierung der Unterschiede des australischen, skandinavischen, deutschen und kanadischen Finanzausgleichssystems für die örtlichen Experten hilfreich.
- Allgemeine Budgetgrundsätze und eine mittelfristige Finanzplanung überfordern insbesondere die **subnationalen Verwaltungseinheiten** in den Partnerländern. CP kann hier für eine nachhaltige Entwicklung sorgen.
- Auch unter dem Aspekt der Chancengleichheit und der bürgerlichen Partizipation kann CD sowohl für die **Zivilgesellschaft** als auch für alle **Mitarbeitererebenen des öffentlichen Dienstes** wichtige Impulse liefern.
- Die Mitarbeiter **kommunaler Versorgungseinrichtungen** (Strom, Wasser, etc.) können über CD sowohl höhere Einnahmepotentiale für die Gemeinden erwirtschaften als auch durch Effizienzgewinne die Gebührenbelastung für die Bürger verringern.
- **Die Verwaltungen** aller Ebene können durch Automatisierung und Digitalisierung von Prozessabläufen kosteneffizienter und bürgerorientierter gestaltet werden.
- CD kann auch für wie Clan-Chefs oder Häuptlinge sinnvoll sein. Die Erfahrungen aus Ghana belegen, dass durch gezielte Informationskampagnen an die traditionellen Autoritäten man bei der Steuereinnahmen merklich erhöhen kann.

³² Gelegentlich wird von der GTZ CD sogar als eigene Dienstleistungsart neben den anderen drei Leistungsarten gesehen. Jedoch ist es nach Ansicht des Autors sinnvoller CD als jeweilige Unterkomponente der übrigen Betätigungsfelder zu verstehen.

³³ Beispielsweise sind die Finanzbeziehungen oder die personelle Kapazitäten der gemeinsamen Umsatzsteuerbehörde ITA in Bosnien und Herzegowina immer ein politisches „Einfallstor“, um die Rivalitäten zwischen den jeweiligen Volksgruppen zu schüren; Vgl. Werner / Guihéry / Djukic, 2006.

³⁴ Im Zusammenhang von Steuermoral wird auf die akademischen Arbeiten von Prof. Benno Torgler verwiesen. Prof. Friedrich Schneider beschäftigte sich schwerpunktmäßig mit der Schattenwirtschaft und ihren Auswirkungen. Einen Zusammenhang von Steuermoral und Dezentralisierung in Deutschland konnten Torgler und Werner erstmalig empirisch belegen; vgl. Torgler / Werner, 2005.

6. Beispiele aus der GTZ-Arbeit

Die GTZ ist in Afrika, Lateinamerika, Asien und den osteuropäischen Transformationsländern tätig. In den nachfolgenden Unterkapiteln wird die Arbeit der GTZ in Äthiopien, Ecuador, Indonesien sowie Serbien und Montenegro vorgestellt.

6.1. Äthiopien

In Äthiopien wurde 1991 das sozialistische Dergregime entmachtet und eine Übergangsregierung unter dem späteren Premierminister erarbeitete eine neue Verfassung, die den Grundsätzen moderner westlicher Verfassungen entspricht und den Einheitsstaat Äthiopiens in einen föderalen Bundesstaat überführte (**ethnischer Föderalismus**).

Die Verfassung wurde 1995 verabschiedet und seitdem existieren neun Regionen und die beiden größten Städte des Landes – Addis Abeba und Dire Dawa – verfügen über den Status von Stadtstaaten. Die Regionen haben ebenfalls eigene Regionalverfassungen erlassen und es bestehen regionale Exekutiv- und Legislativorgane.

Mit der **Sezession Eritreas** und dem daraus resultierenden Krieg in den Jahren 1999-2002 kam der Dezentralisierungsprozess ins Stocken. Erst 2003 wurden kommunale Selbstverwaltungen geschaffen. Im Jahre 2005 fanden Wahlen statt, die nach Ansicht der EU-Beobachter nicht den internationalen Standards demokratischer Wahlen entsprachen. Im Anschluss an die Wahl kam es zu Verhaftungen von Oppositionsabgeordneten, Journalisten und demonstrierenden Jugendlichen. Seither hat sich der Demokratisierungsprozess in Äthiopien merklich verlangsamt.

Mit der jahrtausende alten **zentralistischen Tradition** befindet sich die äthiopische Dezentralisierung im Spannungsfeld von schwellenden ethnischen Konflikten sowie enormem **Bevölkerungswachstum** und Armut. Folglich liegt einer der Schwerpunkte³⁵ der GTZ in Äthiopien auf der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Allerdings wird die Ausführung der komplexen Aufgabenbereiche der lokalen Gebietskörperschaften durch folgende Problemfelder erschwert:

- geringe Einnahmeautonomie,
- hohe Fluktuation der Angestellten, die im Vergleich zur Zentralregierung schlecht ausgebildet sind,
- kommunaler Finanzausgleich basiert auf veralteten Daten, wie dem Zensus aus dem Jahre 1994,
- Gemeinden müssen Steuern für die Regionen erheben, werden aber nicht an diesen Steuereinnahmen beteiligt, sodass negative Anreizwirkungen entstehen,
- Gemeinden ist die Kreditaufnahme untersagt und
- ein Großteil der kommunalen Budgets sind defizitär und werden am Kalenderjahr mit ad-hoc Zuweisungen von den Regionen teilweise ausgeglichen; je nachdem wie „loyal“ die örtliche Verwaltung und der Bürgermeister sich den Regionen gegenüber zeigen.

Basierend auf diesem Problemfeld hat die GTZ ein Gutachten³⁶ für das äthiopische Finanzministerium erstellt, das konkrete Lösungsvorschläge unterbreitet. Beispielsweise wurde eine maßgeschneiderte **Grundbesteuerung** samt **einfacher Bewertungsmethode** für die Immobilien ausgearbeitet und eine **Steuerverbundlösung** bei der Umsatzbesteuerung vorgeschlagen. Neben der Aktivierung von eigenen Steuern auf der kommunalen Ebene berücksichtigt das Gutachten auch Finanzierungsmöglichkeiten für lokale Infrastrukturmaßnahmen. So wurde ein konkreter Maßnahmenkatalog für die Aktivierung der lokalen Privatbanken anhand von **asset bucket lending** sowie gezielte Handlungsoptionen im Bereich der Budgetierung auf Seiten der Gemeinden erarbeitet, um so die Transaktionskosten für Kredite zu senken. Ferner wurde in dem Gutachten auch für die internationale Geberge-

³⁵ Weitere Schwerpunkte sind „Föderale Regierungsführung und Konfliktbewältigung“, „Föderale Rahmensetzung für Regional- und Stadtentwicklung“, „Regionale Rahmensetzung für Landesplanung und kommunale Selbstverwaltung“ „Städtisches Management in Addis Abeba und ausgewählten Mittelstädten“ sowie Teilhabe der Zivilgesellschaft.

³⁶ Vgl. Werner / York, 2006.

meinschaft unterschiedliche Finanzierungsmöglichkeiten für kommunale Infrastrukturmaßnahmen geprüft und das Modell von **credit enhancement and borrowing subsidisation grant** als die beste Option vorgeschlagen. Zur Zeit prüft das Finanzministerium das Gutachten, hat aber in ersten Stellungnahmen angedeutet, dass man zwar die skizzierten Probleme der Gemeinden ähnlich zieht und auch die Lösungsvorschläge für innovativ hält, aber gleichzeitig grundsätzliche **politische Bedenken** hat die Gemeinden in eine finanzielle Unabhängigkeit zu entlasten und ihnen beispielsweise nicht erlauben möchte Kredite von der Privatwirtschaft zu erhalten.

6.2. Ecuador

Ecuador hat 1998 seine Verfassung reformiert und 2000 mit der Einführung des **US-Dollars** als offizielles Zahlungsmittel eine Währungsreform abgeschlossen. Trotz zahlreicher Reformansätze im Bereich der Dezentralisierung ist das Land aber weiterhin **zentralistisch** geprägt. Das Staatswesen ist **präsidial** geprägt, weil der Präsident sowohl alle Gouverneure der 24 Provinzen ernennt, während die Bevölkerung in den Provinzen nur das Provinzparlament und den Präfekten einer Provinz wählt. Im Zuge der Dezentralisierungswelle wurden gewählte Gemeindeparlamente (**juntas parroquiales**) eingeführt. In den Städten gibt es seitdem auch demokratisch legitimierte Bürgermeister.

Im Rahmen des Vorhabens „Modernisierung und Dezentralisierung“ (PROMODE) unterstützt die GTZ die Reformbemühungen des Landes auf nationaler und subnationaler Ebene unter Einbindung ecuadorianischer Akteure in führenden Rollen. Ziel der Initiative ist neben der Umsetzung der eigentlichen Dezentralisierung das „Capacity Building“ bei den Provinz- und Kommunalverwaltungen, so dass diese die ihnen übertragenen Aufgaben unter Beteiligung der Zielgruppen effektiv und kundenorientiert erfüllen können. Eine Komponente des Programms ist es, die Erhöhung der Transparenz und Effizienz des Finanzmanagements, um so die nötigen Voraussetzungen für eine nachhaltige Armutsorientierung zu schaffen. Diesbezüglich wurde vom ecuadorianischen Finanzministerium auf der Basis eines breiten Konsultationsprozesses mit anderen Ministerien, Universitäten, Forschungsinstituten und Organisationen der Zivilgesellschaft ein System der Fiskaltransparenz konzipiert. Dieses wurde mit Unterstützung der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) und der GTZ entwickelt und steht der Öffentlichkeit seit März 2007 zur Verfügung.

Insbesondere die Haushaltspolitik Ecuadors war in der Vergangenheit von hoher **Intransparenz** geprägt. Auf nationaler Ebene bestehen ca. **2800 Einzelhaushalte**, die es bis vor kurzem unmöglich machten, aktuelle und detaillierte fiskalische Informationen zu erhalten. Nach der Vereinheitlichung der Haushaltsklassifizierungen aller informationsliefernden Institutionen können das Finanzministerium und die subnationalen Gebietskörperschaften ihre jeweiligen Finanzinformationen nun regelmäßig mit Hilfe des entwickelten Systems aktualisieren. Ein Internetportal vereint **in Echtzeit** alle wichtigen Einnahmen-, Ausgaben- und Verschuldungsdaten aus dem Finanzmanagementsystem der Regierung und stellt sie **jedem Bürger** in ansprechender Form zur Verfügung. Das System schlüsselt die Positionen in hoher Detailtiefe auf und erläutert zudem finanzstatistische Fachbegriffe und Konzepte in allgemeinverständlicher Weise. Darüber hinaus nutzt das ecuadorianische Finanzministerium die Finanzdaten zur Verfolgung der Verschuldung der subnationalen Regierungen.

Als Ergebnis des Vorhabens verfügen öffentliche, private und zivilgesellschaftliche Institutionen über deutlich verbesserte Informationen hinsichtlich des Einsatzes öffentlicher Finanzmittel. Das Portal unterstützt die Transparenz der Haushaltspolitik und verschiedene Warnsysteme helfen bei der frühzeitigen Vermeidung von Fehlentwicklungen wie beispielsweise bezüglich der **Verschuldung**. Somit unterstützt das Projekt eine Entwicklung hin zu Haushaltsstabilität, räumlicher Verteilungsgerechtigkeit und **sozialer Kontrolle** durch die Bevölkerung.

Das entwickelte Fiskaltransparenzsystem ist in seiner Funktionalität erweiterbar und sieht beispielsweise die Einführung von Indikatoren der Finanzeffizienz der Gebietskörperschaften vor. Es wurde 2006 vom Arnold-Bergsträsser-Institut in Bezug auf Relevanz, Wirkungen, Nachhaltigkeit und Effizienz evaluiert, und insgesamt als gut beurteilt. Zudem haben IDB und Weltbank bereits starkes Interesse bekundet, das Produkt auch in anderen Ländern einzuführen.

6.3. Indonesien

Indonesien befindet sich seit der Finanzkrise von 1997 in einem tief greifenden Transformationsprozess. Durch die aus der Krise resultierenden politischen Umwälzungen und schließlich den **Rücktritt Suhartos** im Jahre 1998 wurden Reformen in einem bis dahin nicht denkbaren Ausmaß möglich. Nach 30 Jahren autoritärer Herrschaft durch das Suhartoregime befindet sich das Land nunmehr in einem **Demokratisierungs- und Dezentralisierungsprozess**. 1999 übertrug die indonesische Zentralregierung einige Kernaufgaben staatlichen Handelns wie Bildung, Gesundheitswesen, Sozialwesen sowie Wirtschafts- und Strukturpolitik vor allem auf die lokalen Gebietskörperschaften.³⁷ Gleichzeitig wurden den lokalen Verwaltungen wesentlich höhere finanzielle Mittel und eine größere **finanzpolitische Autonomie** anhand globaler Mittelzuweisungen zur Erfüllung ihrer neuen Aufgaben übertragen. Der subnationale Anteil an den öffentlichen Ausgaben stieg von 18% in 1999 auf 33% in 2006. Außerdem wurden die Gemeinderäte und Bürgermeister durch demokratische Wahlen legitimiert, sodass politische Anreize für mehr Bürgerorientierung und Kontrolle gelegt wurden. Eine zweite Dezentralisierungswelle setzte 2004 ein³⁸, bei der unter anderem bestehende Probleme im Finanzausgleich abgeschwächt wurden.

Die GTZ hat den Dezentralisierungsprozess durch **Politikberatungsleistungen** intensiv begleitet.³⁹ Verschiedene sequentielle Vorhaben waren dabei auf Kernbereiche der rechtlichen und administrativen Ausgestaltung des Dezentralisierungsprozesses konzentriert. Die Tätigkeitsfelder haben sich über die unterschiedlichen Phasen gewandelt und wurden den veränderten Rahmenbedingungen angepasst. In der Frühphase lag der Schwerpunkt auf der Unterstützung der Zentralregierung in der Gestaltung des Rechtsrahmens. Insbesondere an der Erarbeitung des **Gesetzes 22/1999** zu lokaler Regierungsführung waren die GTZ-Berater als Mitglieder der zuständigen Arbeitsgruppe des Innenministeriums intensiv beteiligt und leistete wesentliche konzeptionelle Beiträge, wie beispielsweise bei Umsetzung der Dezentralisierung in einzelnen Sektoren und insbesondere die Kompetenzabgrenzungen zwischen den verschiedenen Verwaltungs- und Regierungsebenen. Im Verlaufe der Beratungsgespräche mit der Zentralregierung kristallisierte sich heraus, dass die organisatorische Leistungsfähigkeit von lokalen Regierungs- und Verwaltungsstrukturen zum Teil unzureichend ist, um die gewachsenen Aufgaben autonom und sachgerecht zu erfüllen. Daher fokussierte sich die GTZ in der späteren Phase auf ein Programm zur Stärkung kommunaler Regierungsführung und Selbstverwaltung (**GLG**). Bei diesem Programm liegt der Schwerpunkt auf capacity development in den Bereichen einer leistungs- und arbeitsorientierten Haushaltsplanung und der Stärkung der direkten Beteiligungsrechte der Bürger. Gleichzeitig erlaubt die Fortführung eines Vorhabens auf nationaler Ebene (**ASSD**) die Rückspeisung von lokalen Erfahrungen in nationale Politikformulierungsprozesse. Leistungspakete sind beispielsweise darauf ausgerichtet, kommunale Pflichtaufgaben und Leistungsstandards in der nationalen Gesetzgebung zu verankern. Durch die gezielte Zusammenarbeit mit indonesischen Kommunalverbänden und Forschungsinstituten stärkt das Vorhaben außerdem die Angebotsseite für Beratungsdienstleistung im Bereich Dezentralisierung und Kommunalverwaltung und vermeidet einen zu starken Rückgriff auf internationales Expertenwissen (**crowding out**). Den zuständigen nationalen Akteuren werden damit Instrumenten für eine systematische Stärkung lokaler Verwaltungsstrukturen zur Verfügung gestellt. Dieser **Mehr Ebenenansatz** erlaubt neben der technischen Beratung einen effektiven Beitrag zur Interessensvermittlung zwischen den beteiligten Akteuren und Ebenen im Dezentralisierungsprozess.

Die GTZ hat ihre Beratungsstrategien komplementär zu den Maßnahmen anderer Geber ausgerichtet. Beratungsleistungen zur fiskalischen Dezentralisierung werden von SfDM nicht erbracht, da hier andere Geber seit längerer

³⁷ Die Zuständigkeitsbereiche von Lokalverwaltungen werden in Gesetz 22/1999 über das Ausschlussprinzip geregelt. Danach sind Lokalregierung für alle Bereiche zuständig außer den klassischen nationalen Aufgaben Außenpolitik, Währungspolitik, Justizwesen und nicht näher spezifizierte Aufgaben strategischer gesamtstaatlicher Bedeutung.

³⁸ Vgl. Eckhard / Shah, 2006.

³⁹ Die wichtigsten Rechtsquellen sind Gesetz 22/1999 zu Lokaler Regierungsführung, das die Zuständigkeiten und institutionelle Struktur der Lokalregierungen regelt, sowie Gesetz 25/1999 zum Finanzausgleich, das die fiskalische Dezentralisierung regelt. 2004 wurde diese Gesetze durch Gesetz 32/2004 zu lokaler Regierungsführung und Gesetz 33/2004 zum Finanzausgleich ersetzt.

Zeit stark engagiert sind und daher komparative Vorteile gegenüber der GTZ besitzen. Unterstützung bei der Gestaltung des Finanzausgleichs, der verschiedenen Transfersysteme und der Kommunalbesteuerung beispielsweise wurde im Wesentlichen von der **Weltbank** und **USAID** geleistet. Für die erfolgreiche Umsetzung eines solchen komplementären Ansatzes ist die intensive Harmonisierung mit den Beratungsleistungen anderer Geber zentral. Die Frage von Kompetenzverteilungen und kommunalen Pflichtaufgaben, die die GTZ durch Politikberatung begleitete, hat unmittelbare Implikationen für die Transfersysteme und birgt Risiken, die zur Unter- oder Überfinanzierung von subnationalen Einheiten führen können. Um diese Risiken einzudämmen sah der GTZ Beratungsansatz eine Umstellung des Transfersystems auf **kostenorientierte Transferzahlungen** zur Deckung von vertikalen Ungleichgewichten vor.

6.4. Serbien und Montenegro

Mit der staatlichen Souveränität von Montenegro bekam die junge Demokratie in Serbien eine schwere Bürde übertragen, zumal das Land bereits das wirtschaftliche Schlusslicht in der Balkanregion ist und sich bei den Beitrittsverhandlungen zur Europäischen Union nicht die gewünschten schnellen Erfolge erzielen ließen.

Im Bereich der Fiskaldezentralisierung bestehen in Serbien folgende Problemfelder:

- Im Jahre 2005 wurde die Mehrwertsteuer eingeführt und gleichzeitig die sales tax abgeschafft. Durch den Wegfall der Einzelhandelssteuer haben die Gemeinden ihre größte eigene Steuerquelle verloren,
- Die Finanzbeziehungen haben keine verfassungsrechtliche Basis,
- Das Volumen des kommunalen Finanzausgleichs wird erst im Dezember durch die Zentralregierung fixiert und somit verengt sich der Planungsspielraum für die Gemeinden unnötig und
- Große Disparitäten zwischen den Gemeinden beim Steuerpotential und der Verwaltungskapazitäten.

Die GTZ hat im Mai 2006 mit der Unterstützung der Reform der innerstaatlichen Finanzsysteme in Serbien begonnen, um die Gemeindefinanzen auf eine verlässliche Grundlage zu stellen, die innerstaatlichen Finanzbeziehungen abzustimmen und auszugleichen sowie dazu beizutragen, dass die Gemeinden die ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben in höherem Maße durch eigene Einnahmen finanzieren.

Die Leistungen der GTZ umfassen die Beratung von Gesetzesvorschlägen zur Ausgestaltung innerstaatlicher Finanzbeziehungen sowie Fortbildungen im Bereich Organisationsaufbau und Trainingsmodulen für die Umsetzung der Reformen auf Gemeindeebene. Zwar plant die serbische Zentralregierung die Gemeinden langfristig an den Steuereinnahmen nach einem festen Schlüssel zu beteiligen und den Finanzausgleich zu erweitern, aber kurzfristig müssen die 141 serbischen Gemeinden in die Lage versetzt werden, eigene Steuern zu generieren. Deshalb strebt die GTZ in Kooperation mit dem nationalen Finanzministerium sowie dem Städte- und Gemeindegtag und Pilotgemeinden an, um einerseits die Grundsteuereinnahmen zu erhöhen und andererseits den Informationsfluss zwischen den Ebenen zu erleichtern und politische Risiken zu mildern (Mehrebenenansatz).

Montenegro verfügte bis zum Jahr 2001 über keine eigenständige Finanzkontrollbehörde. Seitdem montenegrinischen Austritt aus dem Staatenbund mit Serbien unterstützt die GTZ den **Aufbau** und die **Einrichtung eines Rechnungshofes**. Das GTZ-Vorhaben umfasste sowohl die Entwicklung der rechtlichen Grundlage, die Beratung bei der Aufbau- und Ablauforganisation der neuen Behörde als auch die Generierung von Prüfverfahren nach internationalen Standards.

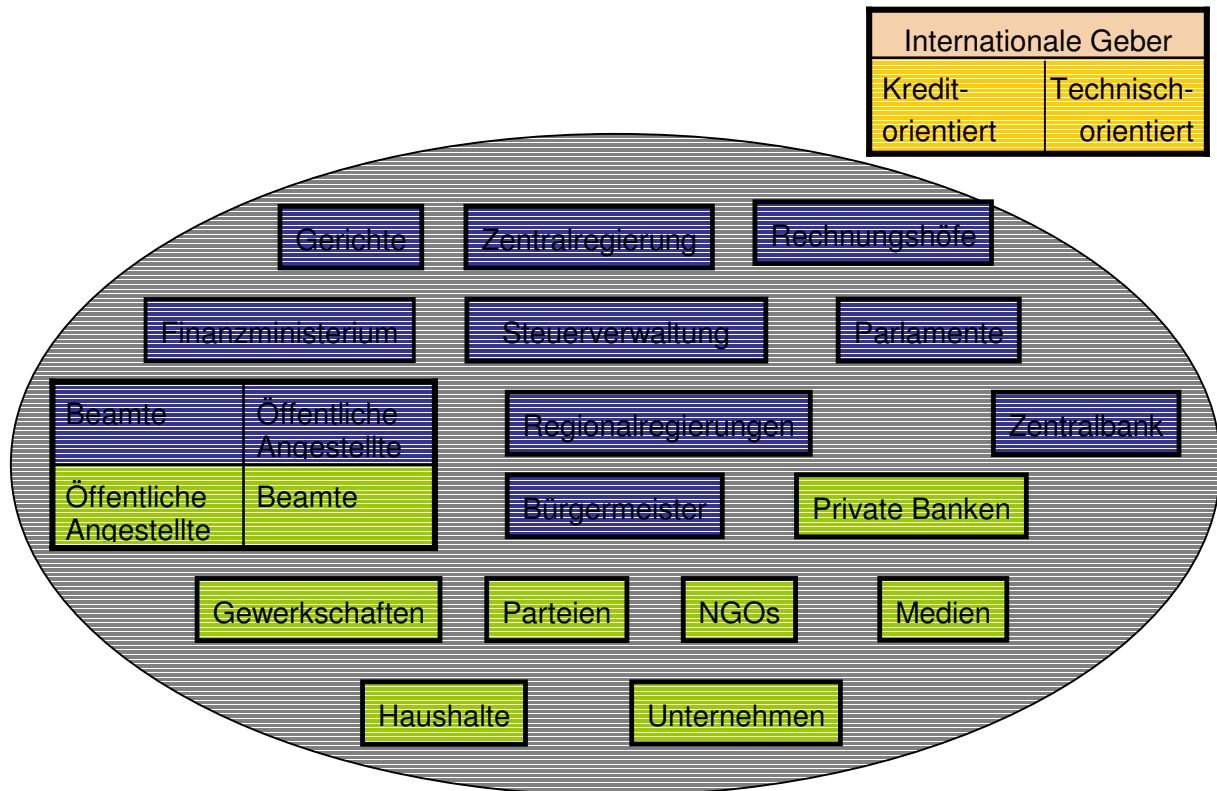
Erste Amtshandlung des neu gegründeten Rechnungshofes war die Abschlussprüfung des Haushaltsbudgets 2004 der Zentralregierung. Die in diesem ersten Prüfungsbericht einer unabhängigen staatlichen Prüfungsinstitution erfassten Abrechnungsmängel und formellen Fehler wurden dem montenegrinischen Parlament übermittelt, welches **sämtliche Beschlussempfehlungen** des Rechnungshofes übernahm und die Regierung zur Beseitigung der Mängel aufforderte.

Mit Hilfe des Engagements der GTZ existiert in Montenegro zwar seit 2004 ein Rechnungshofgesetz, dieses ist jedoch bis dato nicht in der Verfassung verankert. Darüber hinaus verstehen sich die Rechnungshöfe der Partner-

länder Serbien und Montenegro nach wie vor eher als Prüfer denn als Berater. Hier liegen für die GTZ ebensolche Herausforderungen wie Chancen, künftig zu einem Rollenwechsel beizutragen.

7. Anhang

Abbildung A1: Darstellung der Akteure, die einen Dezentralisierungsprozess in den Entwicklungsländern beeinflussen:



Quelle: eigene Darstellung

8. Literaturverzeichnis

Andrews, Matthew (2005): Performance-Based Budgeting Reform: Progress, Problems and Pointers in Anwar Shah (Hrsg.): *Fiscal Management*, Washington, DC / USA, World Bank: 31-70

Bardhan, Pranab / Mookherjee, Dilip: (2000) Corruption and Decentralization of Infrastructure Delivery in Developing Countries, *IED Discussion Paper Series No. 104* of the Institute of Economic Development, Boston University, Boston / USA.

Davoodi, Hamid, / Zou, Heng-Fou (1998): Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study in *Journal of Urban Economics*. Volume 43, Issue 2, Seite 244–257.

De Mello, Luiz (2000): Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis in *World Development*, Volume 28, Issue 2, Seite 365-380.

Diamond, Jack / Khemani, Pokar (2006): Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries in *OECD Journal on Budgeting*, Volume 5, Issue 3, Seite 97–132.

Dye, Kenneth (2007): Corruption and Fraud Detection by Supreme Audit Institutions in Anwar Shah (Hrsg.): *Performance accountability and combating corruption*, Washington, DC / USA, World Bank: 303-323.

Eckhard, Sebastain / Shah, Anwar (2006): Local Governance Organisation and Finance: Indonesia in Anwar Shah (Hrsg.): *Local Governance in Developing Countries*, Washington, DC / USA, World Bank: 233-274.

Ehdaie, Jaber (1994): Fiscal Decentralization and the Size of Government: An Extension with Evidence from Cross-Country Data, in *Policy Research - Working Paper of the World Bank No. 1387*, Washington, DC / USA .

Fukasaku, Kiichiro / De Mello, Luiz (1998): Fiscal Decentralization and Macroeconomic Stability: The Experience of Large Developing Countries and Transition Economies in Kiichiro Fukasaku / Robert Hausmann (Hrsg.): *Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America*, Paris / Frankreich, OEDC Development Centre.

Huther, Jeff / Shah, Anwar (1998): Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization in *Policy Research- World Bank Working Paper No. 1894*, Washington, DC / USA.

Imam, Patrick / Jacobs, Davina (2007): *Effect of Corruption on Tax Revenues in the Middle East*. Paper for the 63rd Congress at the International Institute of Public Finance (IIPF), Warwick / UK.

Oates, Wallace E.(1985): Searching for Leviathan: An Empirical Study in *American Economic Review*, Volume 75, Issue 4, Seite 748-757.

Prud'homme, Rémy (1995): Dangers of Decentralization in *World Bank Research Observer*, Number 10, Seite 201-210.

Rubin, Irene (2007): Budget Formats: Choices and Implications in Anwar Shah (Hrsg.): *Local Budgeting*, Washington, DC / USA, World Bank: 131-149.

Schiavo-Campo, Salvatore (2007): Budget Preparation and Approval in Anwar Shah (Hrsg.): *Budgeting and budgetary institutions*, Washington, DC / USA, World Bank: 235-278.

Shah, Anwar / Qureshi, Zia / Bagchi, Amaresh / Binder, Brian / Zou, Heng-fu (1994): *Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia – Issues and Reform Options*, World Bank Discussion Paper No. 239, Washington, DC / USA.

Shah, Anwar / Shen, Chunli (2007): Citizen-Centric Performance Budgeting at the Local Level in Anwar Shah (Hrsg.): *Local Budgeting*, Washington, DC / USA, World Bank: 151-178.

Shah, Anwar (1997): *Fiscal Federalism and Economic Governance: For Better or For Worse?* Paper for the International Conference on Decentralization, Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance, Brasilia / Brasilien.

Shah, Anwar (2005): On Getting the Giant to Kneel: Approaches to a Change in the Bureaucratic Culture in Anwar Shah (Hrsg.): *Fiscal Management*, Washington, DC / USA, World Bank: 211-227.

Tanzi, Vito (1996): *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*, Paper for the Annual Bank Conference on Development Economics in Washington, DC / USA.

Torgler, Benno / Werner, Jan (2005): Tax Morale and Fiscal Autonomy: Evidence from Germany in *Public Finance and Management*, Volume 5, Issue 4, Seite 423-452.

Treisman, Daniel (2000): The Causes of Corruption: A Cross-National Study, *Journal of Public Economics*, Volume 76, Issue 3, Seite 399-457.

Weltbank (2002): *China - National Development and Sub-National Finance, A Review of Provincial Expenditures*, Washington, D.C. / USA: World Bank.

Werner, Jan / Guihéry, Laurent and Djukic, Ognjen (2006): Fiscal Federalism in Bosnia and Herzegovina: Ten Years after the Dayton Treatment and Still not in a Steady Condition in *Journal of Economic Asymmetries*, Volume 3, Issue 2, Seite 125-148.

Werner, Jan / Shah, Anwar (2005): Fiscal Equalisation and Local Taxation: Lessons from Denmark, Norway and Sweden in Anwar Shah (Hrsg.): *Macrofederalism and Local Finance*, Washington, DC / USA, World Bank, forthcoming.

Werner, Jan / York, Alan (2006): *Options for Finance and Grants to Support Municipal Infrastructure Delivery in Ethiopia*, Reported prepared for the GTZ, Eschborn / Germany.

Werner, Jan / Nguyen-Thanh, David (2007): *Municipal Infrastructure Delivery in Ethiopia: A bottomless pit or an option to reach the Millennium Development Goals?*, Paper for the 63rd Congress at the International Institute of Public Finance (IIPF), Warwick / UK.

Werner, Jan (2006): Local Government Organisation and Finance: Germany in Anwar Shah (Hrsg.): *Local Governance in Industrial Countries*, Washington, DC / USA, World Bank: 117-148.

Werner, Jan (2007): *Das deutsche Gemeindefinanzsystem: Reformvorschläge im Kontext der unterschiedlichen Einnahmenautonomie der lokalen Gebietskörperschaften in Europa*, (The financing of the local authorities in Germany – future fiscal reforms and methods of resolution in the neighbouring European countries] first ed. Frankfurt am Main, Germany: Peter Lang, forthcoming.