



# Südafrika: Fiskalischer Föderalismus im Übergang

RENO SI MOKATE

Südafrika ist einer der jüngsten Zugänge in der Gruppe der Nationen, die ein System zwischenstaatlicher Finanzbeziehungen (IGFR) unterhalten. Das System wurde 1994 mit dem Beginn der Demokratie eingeführt und ist in der Verfassung niedergelegt. Südafrikas IGFR-System ist das Ergebnis einer politischen Übereinkunft, die in einem Prozess ausgehandelt wurde, an dem viele Parteien teilnahmen. Die Vorgaben der Verfassung zielen darauf ab, Südafrikas regionale, wirtschaftliche und ethnische Unterschiede anzuerkennen und diese Unterschiede angemessen auszudrücken, ohne das Erreichen nationaler Einheit und die Schaffung einer gerechten Gesellschaft zu untergraben.

Mit einer Bevölkerung von 44,8 Millionen Menschen betrug Südafrikas Bruttoinlandsprodukt 2004 insgesamt 212,8 Milliarden US-\$, das Pro-Kopf-Nationaleinkommen belief sich auf 3.630 US-\$. Südafrika hat ein stabiles makroökonomisches Umfeld mit moderaten Wachstumsraten, niedrigen Inflationsraten und niedrigen Zinssätzen.

Südafrikas System zwischenstaatlicher Beziehungen kann als ein nicht föderales, aber dezentralisiertes System beschrieben werden, in dem drei Regierungsebenen existieren – Nation, Provinzen und Gemeinden.

Unter praktischen Gesichtspunkten ist die Beziehung zwischen der nationalen Ebene und den Provinzen dadurch geprägt, dass die nationale Ebene die Politik bestimmt – und die Normen und Standards für zentrale Aufgaben – und die Provinzen als ausführende Organe fungieren. Die Ausgabenverantwortlichkeiten der Provinzebene werden durch die Zentralregierung mit Hilfe eines Modells des Einnahmenverbundes finanziert. Die Zentralregierung weist den Provinzen einen Teil der auf nationaler Ebene erzielten Einnahmen mit Hilfe des formelbasierten Provinz-Ausgleichs-Anteils (PES) sowie zweckgebundene und spezielle Zuweisungen zu.

Anders als die National- und die Provinzebene haben die Gemeinden, insbesondere die großen Metropolen, ausreichende Möglichkeiten der Einnahmenerzielung zur Deckung ihrer Ausgaben. Zusätzliche Mittel werden im Rahmen des formelbasierten Ausgleichsanteils für die Gemeinderegierungen (LES) zur Verfügung gestellt. Allerdings gibt es große Unterschiede zwischen der Höhe der Einnahmen von Metropolen und kleineren Gemeinden. Im Allgemeinen haben Stadtgemeinden eine ergiebige Einnahmenbasis und sind infolgedessen nur in sehr geringem Maße von Zuschüssen der Nationalebene abhängig. Dies steht im scharfen Widerspruch zu ländlichen Gebieten und kleineren Gemeinden, die eine sehr geringe Finanzkraft aufweisen und deshalb besonders stark auf Zuschüsse der Nationalregierung angewiesen sind.

Alle Regierungsebenen haben das Recht, ihre eigenen Einnahmen zu erzielen. Die Provinzen erheben jedoch keine Steuern mit großer Bemessungsgrundlage wie die körperschaftliche Einkommens- und Gewinnsteuer, die persönliche Einkommenssteuer, die Verbrauchssteuer und die Gewerbesteuer. Die meisten der Steuerarten, die den Provinzen zur Verfügung stehen, haben eine kleine Bemessungsgrundlage und umfassen Gebühren für Autolizenzen, Glücksspiel, Alkohol, Tourismus sowie Krankenhausgebühren. Die Gemeinden können über Grundsteuern und Gebühren für Müllabfuhr und Wasserversorgung verfügen. Die Eintreibung der Benutzerentgelte bleibt für beide Regierungsebenen aus einer Reihe von Gründen eine echte Herausforderung. Die wichtigsten Gründe sind:

- das Fehlen eines wirksamen Systems für die Rechnungserstellung, das Inkasso und die Kreditüberwachung, besonders auf der lokalen Ebene,
- Erschwinglichkeit
- und die Tradition, durch das Nichtbezahlen einer Rechnung die Unzufriedenheit mit der Qualität einer Leistung zum Ausdruck zu bringen. Die Verfassung gewährt den Provinzen das Recht, im Rahmen der nationalen Gesetzgebung und der nationalen Ziele der Wirtschaftspolitik einen Zuschlag zur persönlichen Einkommenssteuer und zur Benzinsteuern zu erheben.

Charakteristisch für Südafrikas innerstaatliche Finanzbeziehungen sind damit eine relativ starke Zentralisierung auf der Einnahmeseite und stark dezentralisierte Ausgabenzuständigkeiten. Obwohl die Ausgaben für Sozialleistungen etwa 89 Prozent der Ausgaben der Provinzen ausmachen, erwirtschaften diese Leistungen nur sehr geringe Einnahmen. Weil die Provinzen nicht in der Lage sind, aus den ihnen übertragenen Steuern

Charakteristisch für Südafrikas innerstaatliche Finanzbeziehungen sind damit eine relativ starke Zentralisierung auf der Einnahmeseite und stark dezentralisierte Ausgabenzuständigkeiten.

angemessene Einnahmen zu erzielen, verlassen sie sich zur Erfüllung ihres Verfassungsauftrags weitgehend auf zwischenstaatliche Transfers und Zuschüsse, die 95 Prozent der auf der Provinzebene verwendeten Einnahmen ausmachen.

Dessen ungeachtet hat die Regierung verschiedene Strategien angewendet, um sich diesen Herausforderungen zu stellen. Dazu gehören Erweiterungen der Leistungsfähigkeiten, die Einführung einer effektiveren Finanzverwaltung und von effektiveren Kontrollsysteinen, verbesserte Budgetierungssysteme, mehr und wirksamere Rechnungsprüfungen, um Defizite beim Inkasso zu beseitigen, und

eine verbesserte Leistungserbringung. Um Erschwinglichkeitsprobleme zu lösen, hat die Nationalregierung darüber hinaus gebührenfreie Grundleistungen für Wasser, Elektrizität und Abwasserbeseitigung eingeführt. Diese Strategie umfasst die Bereitstellung einer Minimalleistung für alle Bürger und einen abgestuften Preismechanismus für alle Leistungen, die über dieses Minimum hinausgehen. Auf der Provinzebene wird für Krankenhausleistungen auf der Basis einer Bedürftigkeitsprüfung eine Mindestgebühr erhoben. Um die Steuereinziehung zu verbessern, wurden wirksamere und zuverlässigere Mechanismen der Vermögensprüfung eingeführt.

Die Verfassung verlangt, dass die Finanzmittel, die auf nationaler Ebene erzielt werden, auf gerechte Art und Weise auf die drei Regierungsebenen aufgeteilt werden. Diese vertikale Aufteilung unter den neun Provinzen und 284 Gemeinden mit Hilfe von freien und an Bedingungen geknüpften Zuschüssen erfolgt zusätzlich zu der horizontalen Aufteilung der Einnahmen. Die vertikale Aufteilung der Einnahmen unter den drei Regierungsebenen ist eine politische Entscheidung der Nationalregierung spiegelt die jeweiligen Prioritätsfunktionen der Regierungsebenen wider. Die horizontale Aufteilung der Einnahmen ist formelbasiert und berücksichtigt spezifische demografische und ökonomische Faktoren. Die fiskalischen Unterschiede sind sehr groß – und entsprechen den Unterschieden in den Kosten und in der Fähigkeit, öffentliche Leistungen zu erbringen.

Wenn Anzeichen dafür vorliegen, dass Aufgaben nicht erfüllt werden, ermöglicht es die Verfassung der National- und der Provinzebene,

vorübergehend in die Angelegenheiten und die Verwaltung einer Provinz beziehungsweise einer Gemeinde einzugreifen. Der Ansatz, der von den oberen Ebenen in diesem Fall gewählt wird, besteht darin, frühzeitig Maßnahmen zu ergreifen, um eine direkte Übernahme der Verwaltung zu vermeiden. Dieses Vorgehen ermöglicht es, bessere Lösungen zu entwickeln, sich auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen zu konzentrieren anstatt die betroffene Regierungsebene zu bestrafen und die knappen menschlichen und finanziellen Mittel zur Lösung des Problems wirkungsvoller einzusetzen. Es besteht dabei die Absicht, in einer Art und Weise zu intervenieren, die die Leistungserbringung unmittelbar verbessert und die Fähigkeit der Provinzen bzw. Gemeinden erhöht, künftig bessere Leistungen zu erbringen.

Südafrika ist eine junge Demokratie und sein System innerstaatlicher Finanzbeziehungen befindet sich noch in einem Entwicklungsprozess. Die Eindeutigkeit, mit der Kompetenzen und Aufgaben in der Verfassung definiert sind, schützt das Land vor einer willkürlichen Änderung der Aufgabenverteilung. Dennoch ist es in den letzten zehn Jahren zu einigen Aufgabenverschiebungen gekommen, etwa bei der Übertragung der Zuständigkeiten für sozialpolitische Zuschüsse von der Provinzebene auf die nationale Ebene und bei der Verschiebung der medizinischen Grundversorgung von der lokalen Ebene hin zu den Provinzen. Es ist ein Rahmen für eine wirksame Übertragung von Aufgaben definiert worden, der sicherstellt, dass diese dem Geist der Verfassung entspricht.