

Arbeiten aus dem



OSTEUROPA-INSTITUT
MÜNCHEN

Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung

Working Papers

Nr. 262 Dezember 2006

**Fiskalische Dezentralisierung und
regionale Disparitäten in Kasachstan**

Horst UFER und Manuela TROSCHKE



**OSTEUROPA-INSTITUT
MÜNCHEN**

Scheinerstr. 11
D-81679 München
Telefon: 089/99 83 96-0
Telefax: 089/98 10 110
E-Mail: oei@oei-muenchen.de
Internet: www.oei-muenchen.de

ISBN 3-938980-04-4

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	v
1. Dezentralisierung im politischen System Kasachstans.....	1
2. Grundlagen der administrativen Dezentralisierung in Kasachstan	2
3. Fiskalische Dezentralisierung vor dem Ölboom.....	5
3.1. Neuordnung des Haushaltssystems	5
3.2. Neuordnung der Beziehungen zwischen den Haushaltsebenen	7
3.3. Regionale Disparitäten als Kernproblem bei der Gestaltung der Haushaltsbeziehungen.....	10
3.4. Fiskalische Dezentralisierung und regionale Disparitäten vor dem Ölboom	12
4. Fiskalische Dezentralisierung nach dem Beginn des Ölbooms	15
4.1. Veränderung der Rahmenbedingungen.....	15
4.2. Ölboom und wachsende regionale Disparitäten	16
4.3. Neugestaltung der administrativen Dezentralisierung und politische Grenzen.....	17
4.4. Neugestaltung der fiskalischen Dezentralisierung und politische Grenzen	20
4.5. Neugestaltung der Beziehungen zwischen den Haushaltsebenen	22
4.6. Wachsende Abhängigkeit der Regionen vom Zentrum 1995 bis 2004	25
5. Fiskalische Dezentralisierung im Neuen Haushaltskodex 2005	32
6. Fazit.....	36
7. Literaturverzeichnis	38

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Territoriale Gliederung der Republik Kasachstan (Stand 1.6. 2004).....	3
Tabelle 2: Geber- und Empfängerregionen 1999 und 2000.....	13
Tabelle 3: Institutionelle und makroökonomische Entwicklung Kasachstans 1991-2002	15
Tabelle 4: Öl- und Gasproduktion Kasachstans 1999-2004	16
Tabelle 5: Anteil der Regionen am BIP Kasachstans	16
Tabelle 6: Indikatoren der fiskalischen Dezentralisierung in Kasachstan 1995-2004.....	25
Tabelle 7: Einnahmenstruktur des zentralen und der regionalen Haushalte 1999-2004 (Mio. Tenge).....	26
Tabelle 8: Offizielle Transfers allgemeinen Charakters für 2002 bis 2004 (Mio. Tenge).....	27
Tabelle 9: Struktur der regionalen pro- Kopf Ausgaben (%)	29
Tabelle 11: Zweckgebundene Transfers aus dem Republikhaushalt in die Oblasthaushalte 2001-2004 (Tsd. Tenge).....	31

Zusammenfassung¹

Seit dem Jahr 1999 verzeichnet Kasachstan die höchsten Wachstumsraten im zentralasiatischen Raum und sogar innerhalb der GUS. Dieses Wachstum wurde und wird getrieben durch den Abbau und Export der Öl- und Gasvorkommen des Landes. Ein großer Teil der Renten fließt in Form von Steuern und Abgaben dem zentralen Staatshaushalt, und ab dem Jahr 2002 auch dem staatlichen Ölfonds zu. Über die Verwendung der dem Haushalt zufließenden Mittel, d.h. die Aufteilung auf einzelne Budgetposten sowie Regionen des Landes wird im Rahmen eines parlamentarischen Verfahrens entschieden.

In Artikel 1 der kasachischen Verfassung ist die Gemeinwohlverantwortung des Staates verankert. Mindestlöhne, Mindestrenten, Sozialhilfe, kostenlose medizinische Grundversorgung, eine unentgeltliche Schulbildung und eine gesundheitsverträgliche Umwelt sind als staatliche Aufgaben fixiert. Diese Aufgaben sollen gleichmäßig über das Territorium der gesamten Republik wahrgenommen werden. Um dies leisten zu können, wird allen territorialen Einheiten das Recht auf eine autonome und angemessene Finanzausstattung eingeräumt. Die Verfassung Kasachstans bekennt sich zu einer landesweit ausreichenden finanziellen Ausstattung ihrer territorialen Einheiten, so dass diese die Bedürfnisse der Bürger nach öffentlichen Leistungen gleichmäßig befriedigen können.

Diesem Bekenntnis steht eine seit Jahren zu beobachtende Zunahme der regionalen Disparitäten gegenüber. Die Wertschöpfung der ölfördernden Regionen sowie der Hauptstädte wächst immer schneller, während die übrigen Regionen immer weiter zurückbleiben. Das Angebot und die Qualität der öffentlichen Leistungen in den ärmeren Regionen ist deutlich niedriger als in den Boom-Regionen. Eine hohe Binnenmigration, welche die Disparitäten weiter verstärkt, ist die Folge.

In den Jahren bis 2030 wird ein Ansteigen der jährlichen Staatseinnahmen aus Ölexporten von knapp 2 Milliarden USD in 2003 auf gut 16 Milliarden USD erwartet. Damit stehen große Summen zur Verfügung, die vom Zentralhaushalt eingenommen, aber zum großen Teil an die Regionen weitergereicht und dort ausgegeben werden. Angesichts der stark steigenden Einnahmen und der bereits jetzt vorhandenen regionalen Disparitäten stellt sich die Frage, ob die Zentrale und ob die Regionen mit dieser Entwicklung in Zukunft adäquat umgehen können. Die vorliegende Arbeit unternimmt daher eine Analyse der bisherigen Dezentralisierungsversuche sowie eine aktuelle Standortbestimmung der Dezentralisierungsdebatte. Hierbei werden die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einbezogen. Zehn Jahre nach Annahme der Verfassung von 1995 scheint es jedoch, dass eine echte Dezentralisierung staatlicher Entscheidungsprozesse und fiskalischer Aktivitäten in Kasachstan noch aussteht.

¹ Die Autoren danken der Volkswagen Stiftung für die finanzielle Unterstützung des Forschungsprojektes „Zwischen Russland und China: Reformmodelle und Governance in Zentralasien“.

1. Dezentralisierung im politischen System Kasachstans

Die Jahrzehnte zentraler Verwaltungswirtschaft sowjetischer Prägung haben viele Spuren im politischen System, im staatlichen Leitungsmechanismus und im Verhalten staatlicher Verwaltungsangestellter hinterlassen. Die Republik Kasachstan hat seit ihrer Unabhängigkeit im Jahre 1991 eine wechselvolle Entwicklung genommen. Der Zusammenbruch der Sowjetunion hatte für die junge Republik Kasachstan zunächst verheerende wirtschaftliche und soziale Folgen. Starke Einkommensverluste und Hyperinflation erschwerten die wirtschaftliche Konsolidierung und den Übergang in die Marktwirtschaft. An der Kürze des Zeitraums gemessen, haben sich bislang enorme gesellschaftliche Veränderungen in den Wirtschafts- und Sozialstrukturen vollzogen.

Von beträchtlichem Beharrungsvermögen sind jedoch die staatlichen Leitungs- und Lenkungsmechanismen.² Für Zentralasien typische Entscheidungsabläufe, hierarchisches Denken und der starke Einfluss persönlicher Beziehungen haben nach wie vor ihre reformbeeinflussenden Wirkungen. Haushaltsreformen und die Umsetzung ihrer Ziele sind daher in hohem Maße von der Zuverlässigkeit und Kompetenz einzelner Entscheidungsträger abhängig. Die Personalisierung von Entscheidungen auf den unteren Vollzugesebenen stellt letztlich eine Fortsetzung der Personalisierung von Entscheidungen auf höchster Ebene dar. Die Grundzüge der Haushaltspolitik werden somit vom Staatspräsidenten, der mit umfassenden Kompetenzen ausgestattet ist, vorgegeben.

Aus der Sicht des Präsidenten ist sein Handlungsspielraum dann besonders hoch, wenn er über ausreichende zentralisierte finanzielle Mittel verfügt, die er als Machtinstrument zur Befriedung verschiedener Interessengruppen nach Bedarf und Situation umsetzen kann. Die kasachische Bevölkerung selbst scheint als Interessengruppe dabei nur eine geringe Rolle zu spielen. Dies ist möglicherweise damit zu erklären, dass vor allem in den regierungskonformen medialen Darstellungen der wirtschaftliche Aufschwung auf die Person des Präsidenten fokussiert wird. Folgerichtig honoriert, wie die jüngsten Präsidentschaftswahlen in der Republik Kasachstan im Dezember 2005 gezeigt haben, eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung die erreichte politische Stabilität und das hohe Wirtschaftswachstum der letzten Jahre als Leistung ihres Präsidenten. Dennoch hat die Aufbruchstimmung in den prosperierenden Regionen des Landes noch nicht zu einem gelassenen Umgang des Präsidenten mit der noch schwachen politischen Opposition geführt, denn die inneren Machtkämpfe um die Führung und die Nachfolge um das Präsidentenamt schwelen weiter. Die politischen Ereignisse in der Ukraine und Georgien, aber auch bei den zentralasiatischen Nachbarn, haben sicher zur Sorge um den Machterhalt beigetragen. Damit bleiben zentralisierte Einnahmen eine wichtige Größe für den politischen Betrieb Kasachstans.

² Vgl. H. Wooster, „The Intergovernmental Fiscal Reform in Kazakhstan: Progress to Date and Recommendations for the Future“ in: *Kazakhstan Economic Trends I/2000*, S. 36

2. Grundlagen der administrativen Dezentralisierung in Kasachstan

Kasachstan definiert sich laut Verfassung als Präsidentialrepublik, in welcher der Präsident als Staatsoberhaupt die grundlegenden Richtungen der Innen- und Außenpolitik bestimmt. Höchstes Vertretungsorgan ist ein Zweikammerparlament aus Berufsabgeordneten, welches gesetzgeberische Funktionen erfüllt und aus dem Senat (Oberhaus) und dem Mashlis (Unterhaus) besteht. Der Präsident ist mit weitgehenden Vollmachten ausgestattet, die von der Regierungsbildung bis zum Recht der Auflösung des Parlaments reichen. Die Regierung als oberstes Organ der Exekutive führt die zentralen Ministerien, Behörden und Komitees. Die örtlichen Exekutivorgane sind die sog. Akimate der Gebiete (oblasti), Kreise (Rayons) und der Städte. Sie setzen die gesamtstaatliche Politik unter ihren jeweiligen regionalen Bedingungen um. Als Organe der örtlichen Vertretungsmacht stehen ihnen die sog. Maslichate gegenüber, die mit der Kontrolle der örtlichen Exekutive betraut sind und als Interessenvertreter der ansässigen Bevölkerung agieren.

Die Gesamtfläche Kasachstans beträgt 2 724 900 Quadratkilometer, etwa das Achtfache der Bundesrepublik Deutschland. Bei einer Mitte des Jahres 2004 ermittelten Einwohnerzahl von fast exakt 15 Millionen ergibt sich daraus eine äußerst geringe Siedlungsdichte von 5,5 Einwohnern je Quadratkilometer. Fast 57 Prozent der Bevölkerung leben in Städten und etwas mehr als 43 Prozent auf dem Lande. Unter diesen Bedingungen kann der Flächenstaat keine optimalen Größen seiner Verwaltungseinheiten erreichen.

Die gegenwärtige territoriale und administrative Gliederung des Staatsgebietes ist Ergebnis einer Reform aus dem Jahre 1997. Wie Tabelle 1 zeigt, umfasst die administrative Gliederung Kasachstans nunmehr 14 Gebiete sowie die Städte Astana und Almaty als selbständige Einheiten. Diese 16 großen Verwaltungseinheiten mit 86 Städten gliedern sich in 160 Kreise, 186 Siedlungen und 2237 Dorfkreise, die ihrerseits aus 7719 Dörfern (Aule) bestehen.

Von außerordentlicher Bedeutung für das System der staatlichen Verwaltung und für das Haushaltssystem sind die gravierenden regionalen Unterschiede. Diese bestehen hinsichtlich der klimatischen und geographischen Bedingungen, der Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, der infrastrukturellen Erschließung und der wirtschaftshistorischen Entwicklung. Diese Faktoren bedingen starke Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau der Regionen des Landes.

So unterliegen einzelne Regionen und Gebiete seit der Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Republik Kasachstan aus gesamtwirtschaftlicher Sicht einem beträchtlichen Bedeutungswandel. Zur Zeit der Sowjetunion gewachsene arbeitsteilige Beziehungen zwischen den Regionen dienten den Bedürfnissen der sowjetischen Volkswirtschaft. So waren beispielsweise die Gebiete Karagandy und Pawlodar auf das engste mit den westsibirischen Industriekomplexen verbunden, das Gebiet Kostanai dagegen mit denen des südlichen Ural.

Tabelle 1: **Territoriale Gliederung der Republik Kasachstan (Stand 1.6. 2004)**

Regionen	Bevölkerung 1000 Einwoh- ner	Städte	Kreise	Siedlungen	Dorfkreise
Republik Kasachstan Gebiete	15 000,1	86	160	186	2237
Akmola	748,2	10	17	15	227
Aktöbe	668,3	8	12	2	126
Almaty	1560,5	10	16	15	234
Atyrau	452,0	2	7	13	60
Ostkasachstan	1466,0	10	15	27	228
Schambyl	979,5	4	10	12	131
Westkasachstan	601,9	2	12	5	154
Karagandy	1333,6	11	9	39	168
Kostanai	919,1	5	16	13	258
Kysylarda	603,8	3	7	12	91
Mangystau	338,5	3	4	7	28
Pawlodar	748,7	3	10	7	165
Nordkasachstan	682,1	5	13	4	196
Südkasachstan	2110,8	8	12	13	171
Städte					
Astana	510,3	1		2	
Almaty	1147,1	1			

Quelle: W. Galjamowa, A. Morosow, Kasachstan – heute, Daten – Fakten – Hintergründe, Botschaft der Republik Kasachstan in der Bundesrepublik; Deutschland, 2005 (3. Auflage), S 59ff.

Von außerordentlicher Bedeutung für das System der staatlichen Verwaltung und für das Haushaltssystem sind die gravierenden regionalen Unterschiede. Diese bestehen hinsichtlich der klimatischen und geographischen Bedingungen, der Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, der infrastrukturellen Erschließung und der wirtschaftshistorischen Entwicklung. Diese Faktoren bedingen starke Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau der Regionen des Landes.

So unterliegen einzelne Regionen und Gebiete seit der Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Republik Kasachstan aus gesamtwirtschaftlicher Sicht einem beträchtlichen Bedeutungswandel. Zur Zeit der Sowjetunion gewachsene arbeitsteilige Beziehungen zwischen den Regionen dienten den Bedürfnissen der sowjetischen Volkswirtschaft. So waren beispielsweise die Gebiete Karagandy und Pawlodar auf das engste mit den westsibirischen Industriekomplexen verbunden, das Gebiet Kostanai dagegen mit denen des südlichen Ural.

Das Auseinanderbrechen der Sowjetunion, die Auflösung der RGW-Handelsstrukturen und marktwirtschaftliche Wandlungsprozesse beim nördlichen Nachbarn Russland ließen etliche vormals zentrale und reiche Regionen nach der Unab-

hängigkeit zur Peripherie werden. Die alten arbeitsteiligen Beziehungen gingen verloren, und ein drastischer struktureller Wandel dieser Regionen setzte ein. Dem gegenüber stehen Regionen, denen schon zu sowjetischen Zeiten keine besondere Bedeutung und Unterstützung zugemessen wurde und die in den frühen Jahren der Transformation von der Rezession noch stärker betroffen waren als die reicheren Gebiete. Die 16 großen Verwaltungseinheiten der Republik stehen somit vor sehr unterschiedlichen Aufgaben in ihrer Entwicklung, wobei die wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den Regionen neue Verläufe nehmen. Dabei kommt der fiskalischen Dezentralisierung und dem Finanzausgleich eine besondere Aufgabe zu.

3. Fiskalische Dezentralisierung vor dem Ölboom

3.1. Neuordnung des Haushaltssystems

Der rasche Zerfall der Sowjetunion zu Beginn der 90er Jahre und der völlig unzureichend vorbereitete Übergang in eine staatliche Selbständigkeit prägte die komplizierte Ausgangssituation für die Reformen des Haushaltssystems in Kasachstan. Ein zentralistischer und überdimensionierter Verwaltungsapparat verstärkte vor dem Hintergrund wirtschaftlichen Destabilisierung und Hyperinflation die ohnehin drastischen Einnahmerückgänge und trug damit zum beträchtlich wachsenden Haushaltsdefizit bei. Erste Priorität der Wirtschaftspolitik war somit eine schnellstmögliche makroökonomische Stabilisierung und eine disziplinierte Ausgabenpolitik. Die zur Erfüllung dieser teilweise widersprüchlichen Aufgaben notwendigen Reformen bedingten sich wechselseitig. Ohne Zeit für ein folgerichtiges Vorgehen (sequencing) der einzelnen Reformschritte mussten sie teilweise auch ohne durchdachte gesetzliche Grundlagen eingeleitet werden.

Zu den wesentlichen Aufgaben der Fiskalpolitik gehörte der Abbau des zentralen Verwaltungsapparates und der Beginn seiner Anpassung an marktwirtschaftliche Erfordernisse. Völlig neu zu ordnen waren die Ausgabenstrukturen des Haushaltes. Im Rahmen der Transformation der Wirtschaftsordnung musste völlig neu entschieden werden, welche Aufgaben durch den Privatsektor und welche Aufgaben durch den Staat gelöst werden sollten. Auch die Frage, ob staatliche Aufgaben zentral oder lokal erbracht werden müssen, und auf welcher Ebene dies zu finanzieren sei, stellte sich. Letztendlich ging es um eine übergreifende Reform der öffentlichen Dienstleistungen und ihre Anpassung an die fiskalischen Realitäten einer Marktwirtschaft.³ In dieser Form nahmen die fiskalpolitischen Reformen einen etwas chaotischen Anfang, und die Korrektur anfänglicher Fehler kostete später viel Zeit.

Zu den wesentlichsten Schwächen des Haushaltssystems der ersten Jahre gehörten ein überdimensionierter Staats- und Verwaltungsapparat, eine ineffiziente Haushaltsvorbereitung und Haushaltsabwicklung, eine völlig unzureichende Haushaltskontrolle, und ein intransparentes System der Zahlungsabwicklungen und der Zahlungserfassung. Große Teile staatlicher Ressourcen wurden außerhalb des nationalen Haushaltssystems und damit ohne parlamentarische Kontrolle eingenommen und verwendet, womit sich die in der Sowjetunion übliche Form der außerbudgetären Fonds fortsetzte. Andererseits hatte das Finanzministerium auch über Einnahmen- und Ausgabenströme innerhalb des Haushaltssystems nur unvollständige Kontrolle. So konnten die Gebietskörperschaften ohne Autorisierung durch das Finanzministerium eigene Einnahmearten kreieren und daraus Einnahmen erzielen. Andererseits konnten sie auch unkontrolliert Ausgaben in Form von Krediten (soft loans) oder Subventionen an Unternehmen tätigen, die in ihrem Gebiet steuerpflichtig waren.

³ Vgl. Zh. D. Ertlesova, G.Zh. Shaikakova „Budget Reform in Kazakstan“ in : Kazakstan Economic Trends, IV/1998, S. 17 ff.

Die nach den ersten Reformen gesetzlich zulässige Kreditaufnahme von nachgeordneten Gebietskörperschaften erfolgte über kommerzielle Geschäftsbanken, ohne dass eine ausreichende Informationspflicht an das Ministerium der Finanzen vorgesehen worden war. Das Ministerium der Finanzen war somit nicht in der Lage, in seinen Haushaltsberichten exakte Auskünfte über bestehende Haushaltsdefizite, ihre Ursachen und ihre Finanzierung zu geben, geschweige denn strategische Prioritäten einer zukünftigen Haushaltspolitik durchzusetzen⁴.

Hinzu kamen Positionierungskämpfe aller Verwaltungseinheiten. Insbesondere die noch existierenden Linien- und Branchenministerien gebrauchten ihren Einfluss auf die Gebietskörperschaften um ihre Unternehmen zu stützen und ihnen die benötigte Infrastruktur zu erhalten. Durch das unabgestimmte Einwirken verschiedener Ministerien kam es zu Widersprüchen und Ineffizienzen im Haushaltsvollzug, die Kontrolle des Finanzministeriums wurde zunehmend zurückgedrängt und auf die Einnahmenseite beschränkt.

Die Reformen der Jahre 1994 bis 1996 konzentrierten sich deshalb insbesondere auf die Stärkung der gesetzlichen und administrativen Rahmenbedingungen und die Vorbereitung eines neuen Haushaltsgesetzes. Zu den zentralen Aufgabestellungen gehörten dabei die Etablierung einer funktionsfähigen zentralen Haushaltsabteilung im Finanzministerium, die Durchsetzung eines straffen Zahlungs- und Schuldenmanagements bei der Haushaltsführung, und eine Revision der Haushaltsklassifikation auf IMF-Standard. Diese Reformen wurden in den Jahren 1996 bis 1999 vertieft und ausgebaut und bis auf die lokalen Haushaltsebenen ausgedehnt. Gleichzeitig wurde ein computergestütztes Informationssystem als Basis für eine integrierte und vernetzte Haushaltsberichterstattung eingeführt. Das so entstandene einheitliche Informations- und Kommunikationsnetzwerk bildete eine entscheidende Voraussetzung für die Effizienzsteigerung bei Vorbereitung, Vollzug und Kontrolle des Haushaltes.⁵ Es stieß aber auch auf Grenzen des in der Verwaltung beschäftigten Personals, das den neuen Anforderungen in der Einführungsphase nur unzureichend gewachsen war.

Auf Basis des Reformstandes der Jahre 2001/2002 konzidierte der IWF der Republik Kasachstan rapide Fortschritte in der Verbesserung seiner Haushaltsgesetzgebung, insbesondere bei der Vereinfachung der Haushaltsbeziehungen zwischen verschiedenen Regierungsebenen. Der IWF bescheinigte auch das Erreichen einer grundsätzlichen Transparenz der fiskalischen Ströme. In diesem Zusammenhang wird insbesondere die 1998 erfolgte Eliminierung der zahlreichen außerbudgetären Fonds hervorgehoben. Auch durch das Ausland finanzierte Investitionsprojekte werden seit 1998 in die Haushaltsrechnung einbezogen. Insgesamt sah der IWF damit in Kasachstan die Voraussetzungen erfüllt, zu einer disziplinierten mittelfristigen Haushaltsplanung überzugehen⁶.

⁴ Vgl. S.Ramamurthy, E. Tandberg „Treasury Reform in Kazakhstan: Lessons for Other Countries“, in IMF Working Paper, WP/02/129, August 2002, S. 4f.

⁵ Vgl. ebenda, S. 12ff.

⁶ IMF Country Report No. 03/100, April 2003 Republic of Kazakhstan: report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module.

Einziges derzeit bestehendes außerbudgetärer Fonds ist der im August des Jahres 2000 auf Anraten des IWF gegründete Nationalfonds der Republik Kasachstan, der für ein naturressourcenreiches Land von besonderer Bedeutung ist. Hintergrund für diesen Fonds sind die mit Ende der 90er Jahre deutlich ansteigende Erdöl- und Erdgasproduktion in Kasachstan und die sich parallel dazu drastisch verändernden Weltmarktpreise. Der Nationalfonds Kasachstan soll in diesem Zusammenhang zwei Grundfunktionen erfüllen: Zum ersten eine Reduzierung der Abhängigkeit des Haushalts von den Weltmarktpreisbewegungen für Rohstoffe mit dem Ziel einer Stabilisierung, und zum zweiten die Bildung von Reserven für künftige Generationen als Sparfunktion.⁷

3.2. Neuordnung der Beziehungen zwischen den Haushaltsebenen

Die Verteilung der Kompetenzen zwischen den zentralen und örtlichen Organen der staatlichen Verwaltung beruhte zu Beginn der 90er Jahre noch auf den Rechtsgrundlagen aus der Zeit der Unselbständigkeit des Landes in Form der Kasachischen Sowjetrepublik. Die Jahre 1992 bis 1994 waren demzufolge geprägt von der Schaffung gesetzlicher Grundlagen und normativer Abgrenzungen der Vollmachten und Verantwortlichkeiten zwischen den Organen der verschiedenen Verwaltungsebenen. Die 1993 verabschiedeten Gesetze über den administrativ-territorialen Aufbau Kasachstans und über die örtlichen Vertretungs- und Exekutivorgane der Republik Kasachstan definierten die einzelnen Gebiete und legten grundlegende Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Gebietskörperschaften fest. Bereits zu dieser Zeit wurden die Weichen für die spätere Abhängigkeit der Regionen von Transfers aus der Zentrale gestellt, denn die Masse der früher zu den Staatsbetrieben gehörenden sozialen Objekte sowie viele Sozialleistungen wurden in den Verantwortungsbereich der örtlichen Machtorgane gestellt.

Das Problem der unterfinanzierten Mandate

Die Haushaltseinnahmen der nachgeordneten Gebietskörperschaften sanken auf Grund der Transformationsrezession dramatisch ab, so dass die Finanzierung der obligatorischen staatlichen Aufgaben – Bildung, Gesundheit und Soziales - auf lokaler Ebene nicht mehr gewährleistet war. Damit wurde der Grundstein für die Existenz nicht oder unterfinanzierter Aufgaben auf lokaler Ebene gelegt. Mit den vielen auf zentraler Ebene beschlossenen staatlichen Entwicklungsprogrammen nahm die Zahl der von den Kommunen zu finanzierenden Aufgaben weiter zu. Die Nicht-Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben auf Grund von Unterfinanzierung wurde auf der lokalen Ebene zur Regel. Da die Verantwortlichkeit für die Verabschiedung und die Finanzierung der Programme auf zentraler Ebene lag, die Ausführung auf der lokalen Ebene aber nicht oder nur teilweise

⁷ Zur Diskussion des kasachischen Ölfonds vgl. Kalyuzhnova, Yelena: „Overcoming the Curse of Hydrocarbon: Goals and Governance in the Oil Funds of Kazakhstan and Azerbaidshan“, Working Paper presented at the Workshop „Political and Economic Challenges of Resource-Based Development in Azerbaijan and Kazakhstan“ Kiel, May 5-6 2006, forthcoming in „Comparative Economics“.

möglich war, zeigte sich bereits ein klares Motivationsproblem bei den lokalen Exekutivbehörden.

Der Zeitraum von 1995 bis 1997 brachte in einer Zeit tiefer Rezession grundlegende Rechtsakte zur Regulierung der Haushaltsprozesse. Im Jahr 1995 wurde die neue Verfassung verabschiedet, die auch mit weitgehenden Festlegungen für das Haushaltssystem verbunden war. In der zweiten Hälfte des Jahres 1995 wurde das „Gesetz über Steuern und nichtsteuerliche Zahlungen aus dem Einkommen juristischer und physischer Personen“, das in Anlehnung an internationale Standards konzipiert worden war, in Kraft gesetzt. Damit war der Grundstein zu einem marktwirtschaftlichen Verhältnisse angepassten Steuersystem gelegt. Am 24.12.1996 wurde das grundlegende Gesetz über das Haushaltssystem verabschiedet.

Das Problem der unterfinanzierter Mandate konnte per Gesetz jedoch nicht gelöst werden. Die weiterhin real sinkenden Haushaltseinnahmen führten zu Kürzungen im Gesundheits- und Bildungswesen und bei der Sozialunterstützung, und auch die verbliebenen öffentlichen Leistungen konnten auf regionaler Ebene nicht voll finanziert werden. Die Qualität der öffentlichen Leistungen verschlechterte sich rapide. Die Abhängigkeit der Regionen von Transfers aus dem Zentralhaushalt wuchs.

Die Weiterführung der Haushaltsreformen in den Jahren 1998 bis 2000 waren vor allem durch das Bemühen gekennzeichnet, auf allen Verwaltungsebenen die Aufgaben mit den Einnahmen des staatlichen Haushalts in Übereinstimmung zu bringen. Erste Resultate zeichneten sich bei der Harmonisierung des Haushaltssystems im Bereich der wirtschaftlichen Vorausplanung ab. Um die jährliche Haushaltsplanung mit dem auf drei Jahre angelegten indikativen Plan der sozialökonomischen Entwicklung stärker in Einklang zu bringen, wurde der Haushalt in einen laufenden Haushalt und einen Haushalt für die Entwicklung unterteilt. Charakteristisch für diese Phase war der Übergang zur Zusammenlegung von Planung, Programmierung und Budgetierung. Die zentralen Organe erarbeiteten auf Basis des indikativen Planes der sozialökonomischen Entwicklung der Republik die staatlichen Sektor- und Zweigprogramme, die aus dem zentralen staatlichen Haushalt zu finanzieren und in den Regionen zu vollziehen waren. Die regionalen Leitungsorgane erhielten die volle Verantwortung für die staatlichen Regionalprogramme, die aus den örtlichen Haushalten zu finanzieren waren. Nicht ausgeräumt wurden die Interessenskonflikte zwischen zentralen und örtlichen Verwaltungsorganen, die immer wieder dann entstanden, wenn die der lokalen Ebene übertragenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten nicht mit den von ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen in Übereinstimmung zu bringen waren.

Das Problem der regionalen Disparitäten

Außerordentliche Schärfe gewann dieses Problem durch die beschriebenen extremen Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zwischen den einzelnen Regionen. Das Ziel, allen Bürgern des Landes in allen regionalen Gliederungen ein einheitliches Angebot an öffentlichen Dienstleistungen zu machen, erforderte schon zu sowjetischen Zeiten ein weit gefächertes System an Transfers und Umverteilungen. Mit der Transformation wuchs die Notwendigkeit zur Umverteilung noch. So fielen bereits vor

dem Einsetzen des Ölbooms die Haushaltseinnahmen pro Kopf sowohl zwischen den Gebieten (oblasti) und auch zwischen den Kreisen (Rayons) innerhalb der Gebiete weit auseinander. Die Gestaltung eines effizienten Finanzausgleichs zwischen dem zentralen republikanischen Haushalt und den lokalen Haushalten (vertikaler Finanzausgleich) sowie zwischen den Regionen untereinander (horizontaler Finanzausgleich) wurde daher ein strategisch bedeutsames Problem für die Landesentwicklung.

Problematisch erwies sich das starke Beharrungsvermögens des aus der sowjetischen Zeit überlieferten Funktionsmechanismus bis weit in die Jahre der Unabhängigkeit der Republik Kasachstan hinein. Funktionselemente wie Mengennormative bei der Ermittlung des Haushaltsbedarfs, die Verwendung von Zweignormativen bei der Aufwandsbestimmung, die Art und Weise der Komplettierung der Gesamtausgaben zum Haushaltsentwurf, aber auch die diskretionäre Nutzung von Aufteilungssätzen bei den Gemeinschaftssteuern als Einkommensvariable haben sich teilweise bis in jüngste Zeit erhalten. Wurden die Einnahmen auf der örtlichen Ebene als höher als die Ausgaben eingeschätzt, wurden die Aufteilungssätzen bei den Steuern kurzfristig angepasst. Lagen die Ausgaben der lokalen Ebene über den Einnahmen, wurden Subventionen oder Transfers aus der jeweils höheren Haushaltsebene zur Defizitdeckung vorgesehen.

Von Jahr zu Jahr wechselnde Aufteilungssätzen bei den Gemeinschaftssteuern verstärkten die Schwankungen bei den Haushaltseinkommen auf von der lokalen Ebene nicht voraussehbare Weise und verringerten damit den Planungshorizont der Gebietskörperschaften. Die Höhe der Transfers musste daher jährlich neu festgelegt werden. Da keine entsprechenden Berechnungsformeln existierten, wurde hierüber de facto eher subjektiv verhandelt als nach objektiven Kriterien entschieden. Mit der Fortsetzung der Verhandlungswirtschaft wirkten auch andere Schwächen dieses überlieferten Systems fort. Das gilt sowohl für die vom hierarchischen Denken dominierten Verhaltensweisen der beteiligten Personen, als auch für die Rolle des subjektiven Faktors, d.h. der persönlichen Beziehungen in den vielfältigen im Budgetprozess geführten Verhandlungen.

Das Problem mangelnder Anreize auf lokaler Ebene

Am Ende des Jahres 2000 war das Haushaltssystem de jure an marktwirtschaftliche Verhältnisse angepasst, de facto erfolgte der Vollzug aber noch nach typisch sowjetischem, zentralisiertem Verhaltensmuster, das im übrigen gut zum politischen Kontext des Landes passte. Dadurch ergaben sich zahlreiche Anreizprobleme innerhalb der lokalen Haushalte.

So bedingte die Zentralisierung eine unzureichende Autonomie der örtlichen Ebene. Dadurch hatten Einnahmen und Ausgaben auf dieser Ebene nur bedingten Charakter. Die unmittelbaren Bedürfnisse der Einwohner der Region und ihre Lebensbedingungen spielten in der Haushaltserstellung nur eine untergeordnete oder gar keine Rolle. Hierarchisches Denken und vorausseilender Gehorsam verhinderte die Übermittlung von Informationen über die tatsächliche Lage in den Regionen, so dass die Zentrale oft ein völlig falsches Bild hatte. Andererseits ließ sich die chronische Unterfinanzierung von auf lokaler Ebene zu erbringenden Leistungen leicht als Deckmantel für eine Umleitung von öffentlichen Geldern in private Kanäle nutzen.

Offenkundig waren die Fehlfunktionen im Anreizsystem bei der Steuereintreibung. Den Gebietskörperschaften drohte bei überplanmäßig erfolgreicher Eintreibung der örtlichen Steuern eine Reduktion der Zuweisungen aus den Gemeinschaftssteuern schon für das laufende Haushaltsjahr und eine Senkung des Subventionszuflusses aus der höheren Haushaltsebene spätestens im Folgejahr. Dies bedeutet de facto eine Sanktionierung von Bemühungen um Einnahmen auf lokaler Ebene.

Andere Fehlfunktionen wurden beobachtet, wenn Gemeinschaftssteuern zugunsten der höheren Haushaltsebene verändert wurden. So gehörte z.B. die Mehrwertsteuer bis 1997 zu den Gemeinschaftssteuern, die auch der örtlichen Ebene zugute kam. Nach 1997 wurde die Mehrwertsteuer mit wenigen Ausnahmen vollständig in den Republikhaushalt überführt. Im Folgejahr führte dies im gesamten Haushalt zu deutlichen Mindereinnahmen bei der Mehrwertsteuer, da die örtlichen Organe ihr Interesse am Eintreiben der Mehrwertsteuer verloren hatten.

Bereits diese grundsätzlich lösbaren Einzelprobleme weisen auf die Notwendigkeit eines anreizkonform konzipierten Finanzausgleichs hin. Die starken regionalen Disparitäten in Kasachstan verursachen aber durch das Auseinanderfallen in Geber- und Nehmerregionen einen prinzipiellen Mangel im Anreizsystem, der auch in anderen Staaten schwer lösbar ist. Allgemein sind die Geberregionen der demoralisierenden Wirkung steigender Abführungen ausgesetzt, wenn ihre Leistungskraft weiter zunimmt. Die Nehmerregionen verspüren dagegen nur geringe Anreize, ihr Leistungsvermögen zu verbessern, wenn sie auf Subventionen oder Transfers durch andere Regionen setzen können.

Bei der Lösung dieses Problems steht die Frage im Vordergrund, wie weit das Ziel eines regionalpolitischen Niveaueausgleichs gefasst werden soll. Aus theoretischer Sicht kann der Argumentation gefolgt werden, stark zurückbleibende Regionen eher aufzugeben, um einen überflüssigen Grad des fiskalischen Niveaueausgleichs zu vermeiden. Politische Entscheidungen erfordern darüber hinaus jedoch auch die Berücksichtigung sozialpolitischer Kriterien und Konsequenzen, die Suche nach Alternativen und die Sicherung einer ausreichend hohen politischen Stabilität in den Regionen.

3.3. Regionale Disparitäten als Kernproblem bei der Gestaltung der Haushaltsbeziehungen

Eine tiefere Analyse der beträchtlichen regionalen Unterschiede der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung und der Ausstattung mit natürlichen und Humankapitalressourcen für die 90er Jahre zeigt, dass die Regionen Kasachstans in sechs Gruppen zerfallen:⁸

⁸ Arystan Esentugelov, *The Kazhak Regions in the Transition Process*, in: *Kazakhstan Economic Trends*, I/2000, S. 19-35.

1. Industrielle Regionen mit reichen Ressourcen an mineralischen Rohstoffen und markanten Anteilen der verarbeitenden Industrie (Ostkasachstan, Karagandy und Pawlodar),
2. Regionen mit solider Ausstattung an mineralischen Rohstoffen, aber auch mit günstigen landwirtschaftlichen Bedingungen (Aktöbe, Shambyl, Kostanai und Süskasachstan),
3. Regionen mit reichen Kohlenwasserstoffvorräten in Form von umfangreichen Erdöl- und Erdgaslagerstätten, wenig diversifizierter Industrie und unterentwickelter Landwirtschaft (Atyrau und Mangistau),
4. Regionen mit höheren Strukturanteilen im Maschinenbau und militärtechnischer Industrie und günstigen landwirtschaftlichen Bedingungen (West- und Nordkasachstan),
5. Arme Agrarregionen mit geringen Industrieanteilen (Gebiete Akmola, Almaty und Kysylorda),
6. die Großstädte Almaty und Astana mit diversifizierter Wirtschaftsstruktur, technologieintensiven Zweigen und ausgeprägtem Finanzsektor.

Anhand wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren der 90er Jahre lässt sich eine steigende regionale Differenzierung feststellen, hervorgerufen durch unterschiedliche Wirkungen in der Transformationskrise und veränderte Schwerpunkte in der Phase der wirtschaftlichen Erholung. So entfielen beispielsweise 1990 auf die Gebiete Atyrau und Westkasachstan lediglich 6,2 % bzw. 5,7 % der Anlageinvestitionen des Landes, im Jahr 1999 waren es schon 22,8 % bzw. 19,3 %. Aufschlussreich ist auch die Entwicklung des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens jeder einzelnen Region im Vergleich mit dem Republikdurchschnitt als Vergleichswert. So reichte die Spanne 1990 von 119,5 % für Karaganda mit dem höchsten Wert bis zu 72,1 % als niedrigstem Wert für Südkasachstan. Bis zum Jahr 1999 hatte sich diese Differenz beträchtlich ausgeweitet. Das höchste Einkommensniveau wurde mit 210,8 % für die Stadt Almaty registriert, das niedrigste Pro-Kopf-Einkommen im Gebiet Almaty mit lediglich 57,3 % des Landesdurchschnitts. Der kasachische Ökonom Esentugelov kommt auf Grund seiner Analyse zu folgender Schlussfolgerung: „The economic conditions in the individual regions are so diverse, and the inequalities in living standards and working conditions are so large that in many regions the local authorities are not able to solve the social problems or find resources for economic growth independently of the central government’s support.“⁹

Die kasachische Regierung begründete mit dieser Lage die Notwendigkeit einer speziellen Regionalpolitik durch die Zentralregierung, die sich auf den Ausgleich derjenigen Ungleichheiten konzentriert, die durch lokale Regierungsbehörden nicht behoben werden können. Vom Prinzip her war die Regionalpolitik so konzipiert, dass sie den Regionen gleiche Möglichkeiten und Chancen zur Verbesserung des jeweiligen Lebensstandards einräumt. Eine Nivellierung wurde für unrealistisch erachtet. Das Aufgeben einzelner Regionen wurde in dieser Konzeption nicht in Betracht gezogen.

Erste konkrete Ansätze zur Formulierung einer Regionalpolitik in Kasachstan gab es im Jahr 1996 durch einen Regierungsbeschluss zur Ausarbeitung einer „Konzeption zur

⁹ ebd., S. 34.

Regionalpolitik Kasachstans“, der eine zwingende Reaktion auf die sich verschärfenden sozialen und wirtschaftlichen Probleme in weiten Teilen des Landes darstellte. Regionalpolitik wurde hier als Bestandteil staatlicher Gesamtpolitik konzipiert mit dem Ziel, eine stabile und regional ausgeglichene sozialökonomische Entwicklung zu gewährleisten. Neben der Formulierung wesentlicher Aufgaben von Regionalpolitik und ihrer schrittweisen langfristigen Umsetzung wurde auch eine Typisierung von Regionen vorgenommen, um spezifische Methoden und Instrumente entwickeln zu können. Ein Credo dieser Konzeption war die schrittweise Übergabe von Befugnissen der Zentrale an die Regionen. Gekoppelt damit war eine Erweiterung der Rechte der örtlichen Verwaltungsorgane bis hin zur örtlichen Selbstverwaltung unter Schaffung entsprechender repräsentativer und exekutiver Organe.

Die Neuordnung des Haushaltssystems wurde als wesentliches Instrument der Regionalpolitik diskutiert. Entsprechend dem Vorhaben, die Kompetenzen der Regionen zu stärken, wurde die Einbindung der regionalen und örtlichen Organe in das System der indikativen Planung, die zugleich als Grundlage für die Ausarbeitung des Haushaltes dient, verstärkt. Der indikative Plan der Landesentwicklung wurde dabei als eine ständig zu korrigierende Datenbank definiert, die Festlegungen zu Preis- und Kreditpolitik, zur Steuer, Zoll- und Außenhandelspolitik enthält. Hervorgehoben wurde der orientierende, nicht direktive Charakter des indikativen Planes.¹⁰ Auch die Abkehr von der Praxis, örtlich erhobene Steuern erst in den zentralen Haushalt fließen zu lassen, um sie dann später in die gleiche Region als Subvention zurückzutransferieren, wurde aufgehoben. Gerade in Zeiten galoppierender Inflation bedeutete dies eine echte Stärkung der Finanzkraft und der Autonomie der Regionen.

3.4. Fiskalische Dezentralisierung und regionale Disparitäten vor dem Ölboom

Wie die Haushaltssituation zu Ende der 90-er Jahre zeigt, teilten sich die Gebiete Kasachstans (Oblaste) zu dieser Zeit folgendermaßen in zwei Gruppen:

Hinzuzufügen ist, dass die Gebiete Atyrau und Mangistau zu Reformbeginn noch zur Gruppe der subventionierten Regionen gehörten. Dank rasch wachsender Erdöl- und Erdgasproduktion werden sie künftig zu den bedeutenden Gebern gehören. Westkasachstan und Ostkasachstan haben sich wegen deutlicher Rückgänge in der Industrieproduktion dagegen von Geber zu Nehmerregionen entwickelt. Die hohen Anteile der Stadt Astana an den Subventionen sind dagegen mit dem gezielten Ausbau ihrer Hauptstadtfunktionen zu erklären.

¹⁰ H. Ufer, J.A. Poser, S. Schönherr, M. Theuringer: „Kasachstan 1997 – Konsolidierung auf noch schmaler Basis. Regionale Strukturbildungsprozesse“, ifo-Studien zur Osteuropa- und Transformationsforschung Nr. 31

Tabelle 2: Geber- und Empfängerregionen 1999 und 2000

Gebergebiete	Anteile an den Abführungen in %		Empfängergebiete	Anteile an den Subventionen in %	
	1999	2000		1999	2000
Stadt Almaty	42,6	44,3	Südkazachstan	20	23,6
Atyrau	17,8	19	Almaty	19,8	20,4
Mangistau	12,8	8,4	Stadt Astana	16,6	16,5
Karagandy	11,6	11,4	Nordkazachstan	12,5	9,6
Pawlodar	9,9	9,6	Akmola	10,7	12,4
Aktöbe	4,3	3,6	Kysylorda	10,6	7,2
Kostanai	1	1,2	Shambyl	7,8	9,5
			Westkazachstan	1,1	0,8
			Ostkazachstan	0,9	2,5

Quelle: Kasachisches Finanzministerium

Aus Tabelle 2 geht hervor, dass auf die 5 führenden Geberregionen fast 95 Prozent der Abgaben entfallen, bei einem Löwenanteil der Stadt Almaty von deutlich über 40 Prozent. Auffällig ist die hohe Konzentration der Subventionen auf 6 Regionen mit vorwiegend landwirtschaftlicher Prägung, wenn man den Sonderfall der neuen Hauptstadt Astana außer Betracht lässt.

In der kasachischen Wirtschaftsliteratur wurde in dieser Zeit zunehmend bemängelt, dass die Höhe der zentral gesteuerten Abführungen an den Republikshaushalt bzw. Subventionen aus dem Republikshaushalt zu wenig mit objektiven und überprüfbaren Entscheidungskriterien verbunden sei. Forderungen nach neuen normativen Prinzipien bei der Formulierung des Republikshaushalts und der örtlichen Haushalte wurden immer lauter. Vor allem für die Gestaltung der örtlichen Haushalte wurden mehr Transparenz und Stabilität, aber auch mehr Mitspracherechte der örtlichen Haushaltsorgane gefordert. Ein zentrales Argument der Diskussion ist, dass mit der Reorganisation der zentralen Haushaltsorgane die Aufgabenbreite und Aufgabenvielfalt auf der örtlichen Ebene deutlich gewachsen ist, aber die dafür notwendigen Finanzierungsquellen fehlen. Moniert wurde auch die schwache Koppelung der Einnahmen örtlicher Haushalte mit der Wirtschaftstätigkeit ihres Territoriums, sowie die Unübersichtlichkeit der direkten und indirekten Subventionsmechanismen bzw. Subventionsformen¹¹.

Einen besonderen Kritikpunkt bei der fiskalischen Dezentralisierung in Kasachstan stellt der hohe Anteil der Gemeinschaftssteuern an den örtlichen Steueraufkommen

¹¹ Vgl. N.Brimbetova: Regionalnye Aspekty bjudzetoj politiki, in: Transitnaja ekonomika, Nr.5-6, 1999, S.30 ff.

dar.¹² Da über die Aufteilungssätze und den in den Kommunen verbliebenden Anteil dieser aufkommensstarken Steuern auf zentraler Ebene beschlossenen wird, wird diese Abhängigkeit als bedeutende Einschränkung der örtlichen Autonomie gesehen. Ein Problem für die Regionen bestand darin, dass, wie erwähnt, die Normen der Steueraufteilung für die Regionen der sowjetischen Tradition folgend nicht einheitlich waren, was die Situation noch unübersichtlicher machte. So erhielten im Jahr 1996 alle subventionierten Oblasthaushalte die Mehrwertsteuer zu 100 Prozent. In den nichtsubventionierten Oblasten reichten die regionalen Mehrwertsteueranteile von 10 bis 70 Prozent. Die Zurechnungsnorm bei der Einkommenssteuer für juristische Personen schwankte für nicht subventionierte Oblaste von 10,1 bis 85,9%, bei subventionierten Oblasten lag sie bei 100 Prozent. Bei den nicht subventionierten Oblasten schwankt 1997 der Anteil der Einkommenssteuer für juristische Personen zwischen 5 und 90 Prozent. Einheitlicher war das Bild bei der aufkommensschwachen Einkommenssteuer für physische Personen, die mit wenig Ausnahmen zu 40 Prozent den Oblasthaushalten verblieb. Auf Grund der gespaltenen Aufteilungsnormen war, wie bei den Transfers, der Verhandlungsspielraum der Regionen groß, die Transparenz des Budgetprozesses jedoch entsprechend gering.

Ungeachtet der neuen Konzeption der Regionalpolitik zeigen die Daten des Finanzministeriums für die Jahre 1999 – 2001 relativ wenig Bewegung bei der fiskalischen Dezentralisierung. So wird der Anteil des zentralen Republikhaushaltes am Gesamthaushalt für 1999 mit 53,5%, für 2000 mit 54,8% und für 2001 mit 55,3% angegeben, wobei eine leichte Tendenz seiner Zunahme und damit eine de facto Zentralisierung nicht zu übersehen ist. Die Anteile der örtlichen Haushalte gingen demzufolge von 46,5% über 45,2% auf 44,7% Prozent zurück. Die im internationalen Vergleich hohen quantitativen Indikatoren der fiskalischen Dezentralisierung in dieser Zeit sollten kritisch betrachtet werden. Die zwei wichtigsten Einnahmequellen der regionalen Haushalte – Transfers und Gemeinschaftssteuern – waren von den Regionen kaum planbar und schwankten in Abhängigkeit nicht nur von der makroökonomischen Entwicklung, sondern auch von der Person und vom Verhandlungsgeschick, das der jeweilige Gouverneur auf zentraler Ebene bewies. Insgesamt zeigt sich vor Beginn des Ölbooms damit sowohl qualitativ als auch quantitativ eine Tendenz hin zur fiskalischen Zentralisierung und damit zur Abhängigkeit der Regionen vom Zentrum.

¹² vgl. Natalie Leschenko/Manuela Troschke: „Fiscal Decentralization in Centralized States: The Case of Central Asia“ Working Papers des Osteuropa Institutes München Nr. 261 April 2006.

4. Fiskalische Dezentralisierung nach dem Beginn des Ölbooms

4.1. Veränderung der Rahmenbedingungen

Mit dem Eintritt in das neue Jahrtausend kann für die Republik Kasachstan konstatiert werden, dass die entscheidenden Aufgaben bei der Transformation in eine Marktwirtschaft hinreichend gelöst wurden. Das betrifft den weitgehenden Privatisierungsprozess in der Wirtschaft, die Liberalisierung des Binnen- und Außenhandels und der Preise, den Aufbau eines funktionsfähigen Bankensystems und der Beginn echten privaten Unternehmertums, auch im Bereich der klein- und mittelständischen Unternehmen. Die Fortschritte des Landes hinsichtlich der Transformation werden im Index des Transformationsfortschrittes, den die EBRD jährlich publiziert, sichtbar.

Zugleich wurde ein marktwirtschaftlich orientierter Staats- und Verwaltungsapparat mit einer entsprechenden Infrastruktur etabliert. Dazu gehörten auch ein funktionsfähiges Finanzministerium mit einem modernen statistischen Instrumentarium und entsprechende Haushaltsorgane auf allen Haushaltsebenen. Hinzu kommen die praktischen Erfahrungen bei der Gestaltung des Haushaltssystems und bei der Durchführung der jährlichen Haushaltsabläufe.

Neben den institutionellen Voraussetzungen sind für den fiskalpolitischen Spielraum die beträchtlichen Veränderungen in den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Landes ausschlaggebend. Wie die Daten zeigen, folgte der tiefen Transformationskrise der Jahre 1991 bis 1995 mit deutlichen wirtschaftlichen Rückgängen eine Konsolidierungsphase für die Jahre 1996 bis 1999, in der sich das Wirtschaftswachstum auf niedrigem Niveau stabilisierte. Mit dem Jahr 2000 gelingt der Übergang zu einem stabil hohen Wirtschaftswachstum, welches seitdem die Neunprozentmarke nicht mehr unterschritten hat.

Tabelle 3: Institutionelle und makroökonomische Entwicklung Kasachstans 1991-2002

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EBRD Transition Index	1.00	1.25	1.50	1.75	2.34	2.75	2.88	2.91	2.79	2.86	2.91	2.91
Wachstum des BIP	-11	-5,3	-9,2	-12,6	-8,2	0,5	1,7	-1,9	2,7	9,8	13,5	9,8

Quelle: EBRD Transition Report, verschiedene Jahre; 1: keine Transformation 4: vollständige Transformation; "Kasachstan v cifrach 2004", Agenstvo respubliky Kasachstan po statistike 2004

Die übrigen makroökonomischen Grunddaten weisen vergleichbare Tendenzen auf. So konnten die dreistelligen Inflationsraten der ersten Jahre der Transformation bis Ende der 90er Jahre deutlich abgeschwächt werden, der jährliche Verbraucherpreisindex hat sich seit 2001 bei knapp 7 Prozent stabilisiert. Die Entwicklung der Haushaltsdefizite zeigt das selbe Muster. Ab dem Jahr 2000 liegen die Budgetdefizite unter einem Prozent. Ursache für diese Entwicklung waren die mit dem auf dem Ölboom basierende Wirtschaftsaufschwung rasch wachsenden Haushalts- und vor allem Steuereinnahmen, die letztlich eine neue Qualität in der Haushaltspolitik möglich machten.

4.2. Ölboom und wachsende regionale Disparitäten

Während die Erdölproduktion Kasachstans zwischen 1990 und 1996 mit einer Jahresproduktion um die 20 Mio. Tonnen relativ stabil blieb, steig sie mit den zunehmenden Aktivitäten ausländischer Investoren ab 1997 zunächst leicht, und ab 1999 kräftig an. Gleichzeitig hat sich der Weltmarktpreis für Rohöl für die Sorte Brent von jahresdurchschnittlich 24,5 Dollar je Barrel für das Jahr 2001 auf 37,8 US-Dollar pro Barrel im Jahr 2004 erhöht. Der Anteil von Öl- und Ölprodukten an den kasachischen Gesamtexporten wuchs bis 2004 auf 55%.¹³ Ab dem Jahr 2000 kann man in der Tat von einem Ölboom und von einer ressourcen-basierten Entwicklung in Kasachstan sprechen.

Tabelle 4: **Öl- und Gasproduktion Kasachstans 1999-2004**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Öl/ Mio.t	30,1	35,3	40,1	48,2	52,4	60,5
Gas/ Mrd cbm	9,3	10,8	10,8	10,6	12,9	18,5

Quelle: BP Statistical Review of Energy, 2005

Tabelle 5: **Anteil der Regionen am BIP Kasachstans**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
BIP	100	100	100	100	100	100	100
Akmola	3,02	3,98	3,22	3,28	3	2,81	2,9
Aktöbe	5,33	4,66	4,55	4,49	4,73	4,87	5,3
Almaty	5,64	5,04	4,74	4,99	4,79	4,55	4,4
Atyrau	6,06	7,02	10,17	10	11,08	12,35	12,8
Ostkasachstan	11,15	10,56	9,14	8,49	7,63	7,05	7,2
Shambyl	2,67	2,39	2,17	2,04	2,08	2,29	2,3
Westkasachstan	3,51	3,93	4,7	4,91	4,97	4,85	5,2
Karagandy	11,27	11,69	11,24	10,07	9,28	9,16	9,3
Kostanai	2,24	6,82	6,19	5,45	4,93	4,86	4,9
Kysylorda	3,52	1,94	2,23	2,26	2,7	2,87	3,3
Mangistau	3,52	4,33	5,26	4,92	5,63	5,04	5,6
Pawlodar	8,11	6,03	6,47	6,35	5,67	5,77	6,1
Nordkasachstan	3,67	3,63	2,75	3,18	2,75	2,52	2,6
Südkasachstan	5,72	6,03	6,71	6,98	6,33	5,99	5,5
Hauptstadt Astana	2,95	4,3	5,01	5,43	6,28	6,96	6,5
Stadt Almaty	17,8	17,67	15,42	17,16	18,13	18,2	16,1

Quelle: "Kazahstan v cifrach 2004", Agenstvo respubliky Kazahstan po statistike 2004; Regiony Kazachstana 2003, Agenstvo respubliky Kazahstan po statistike; Proizvodstvo valovogo regional'nogo produkta za 2004 god, ékspresinformacija, gl. 2. 2005, Agenstvo respubliky Kasachstan po statistike

¹³ IMF Country Report 05/260 und 05/244.

Entsprechend hat sich die regionale Einkommensstruktur gemessen am regionalen Beitrag zum BIP verändert. Die mit Abstand deutlichste Steigerung vollzog sich im Oblast Atyrau. Sein Anteil am BIP hat sich von 6% für 1998 auf über 12% für das Jahr 2004 verdoppelt. Abgesehen von der besonderen Stellung der Stadt Almaty als ehemaliger Hauptstadt und heutigem Finanz- und Bankenzentrum des Landes ist Atyrau damit zum führenden Oblast aufgestiegen. Der Anteil ehemals führender und industriell orientierter Oblaste wie Karaganda und Ostkasachstan, aber auch Pawlodar, geht im Beobachtungszeitraum deutlich zurück. Andere Oblaste wie Südkasachstan und Almaty, die stärker landwirtschaftlich geprägt sind, zeigen dagegen gleichbleibende Anteile.

Es ist offensichtlich, dass mit Ausnahme der Hauptstadt Astana gerade jene Oblaste führend sind, in denen die Erdöl- und Erdgasproduktion konzentriert ist. So entfielen für das Jahr 2002 von der gesamtkasachischen Erdölproduktion in Höhe von 47,2 Mio. Tonnen 16,4 auf Atyrau, 12,6 auf Mangistau, 8,4 auf Kysylorda, 5,2 auf Westkasachstan und 4,6 Mio. Tonnen auf Aktöbe. Die gesamte Erdgasproduktion konzentrierte sich im gleichen Jahr mit 4,8 und 1,2 Mrd. Kubikmeter auf die Oblaste Westkasachstan und Mangistau.¹⁴

4.3 Neugestaltung der administrativen Dezentralisierung und politische Grenzen

In Folge des Ölbooms ab dem Jahr 2000 und in Folge der steigenden regionalen Disparitäten ergaben sich neue Herausforderungen und aktive Gestaltungsmöglichkeiten für die Fiskalpolitik, die bis dahin durch die Krisenbekämpfung gekennzeichnet war. Die in den Haushalt fließenden Einnahmen aus dem Ölexport stiegen im Jahr 2003 auf 1,9 Mrd. USD und zusätzliche 3,6 Mrd. USD flossen in den Ölfonds.¹⁵ Gerade auf den untersten Haushaltsebenen, den Landkreisen, Siedlungen und Dörfern, auf die etwa 44 Prozent der Gesamtbevölkerung entfallen wurde aber ganz offensichtlich trotz guter wirtschaftlicher Gesamtentwicklung das Angebot öffentlicher Leistungen immer schlechter.¹⁶ Dies führte zu einer intensiven Diskussion um die Weiterentwicklung bzw. Neugestaltung des Haushaltssystems.

Als wichtigster Punkt kam wie erwartet das Verhältnis zwischen dem Zentrum und den örtlichen regionalen Gliederungen auf die wirtschaftspolitische Tagesordnung. Vor dem Ölboom wurde noch die These vertreten, dass bei instabiler Wirtschaftslage und begrenzten ökonomischen Ressourcen ein starkes Zentrum unverzichtbar ist. Damit wurde die strikte Unterordnung der regionalen Haushaltsebenen unter zentrale Entscheidungsbefugnisse, wie sie für die 90er Jahre typisch war, als unvermeidbar angesehen und gerechtfertigt. Vor dem Hintergrund einer gefestigten Wirtschaftsentwicklung und

¹⁴ Regiony Kazachstana 2003, Agenstvo po statistiki Respubliki Kasachstana, S. 227.

¹⁵ IMF Country Report 04/362 Republic of Kazakhstan: Selected Issues, November 2004.

¹⁶ Vgl. M.Machmutova: Analiz predposylok sozdaniya mestnovo samoupravlenija v Kasachstane, Zentr analiza obščestvennyh problem (Zusammenfassung einer Rundtischdiskussion von 20.06.2003).

gewachsenen ökonomischen und administrativen Ressourcen waren jetzt aber neue Voraussetzungen gegeben, um die in der Verfassung postulierten Dezentralisierungsprozesse deutlich vorwärts zu bringen.

Zum ersten setzt eine qualitative fiskalische Dezentralisierung voraus, dass auf der Ebene nachgeordneter Gebietskörperschaften qualifiziertes Verwaltungspersonal vorhanden ist, welches die Spielräume der regionalen Budgets auch angemessen nutzen kann, wie z.B. durch das Formulieren eigener regionaler Entwicklungspläne, regionaler Investitions- und Förderprogramme usw. Hier wurde festgestellt, dass auf der untersten Haushaltsebene in der Regel vollwertige Verwaltungen mit entsprechen ausgebildetem und erfahrenem Personal fehlen. Die bestehende Lücke wurde de facto oft mit Vertretern des übergeordneten Akimats ausgefüllt, womit es zu einem klaren Interessenkonflikt kommt. Nur eine entsprechende breite Ausbildung von Verwaltungspersonal und eine volle Besetzung aller Stellen könne diesen Mangel beheben.¹⁷

In der Entwicklungskonzeption des neues Haushaltsgesetzes wurden die Unvollkommenheiten der administrativen Dezentralisierung offen angesprochen.¹⁸ Als prioritäre Reformrichtung wurde die Stärkung einer effektiven Verwaltungsebene auf dem Niveau der Dorfkreise, Siedlungen und Städte mit Rayonbedeutung, also der untersten Verwaltungsebene, angestrebt. Für den Zeitraum bis zum Jahre 2004 wurde geplant, entsprechende Organisationsstrukturen für Akime auf dieser Ebene zu schaffen. Diese sollten mit dem Status einer juristischen Person ausgestattet werden, womit auch eigenes Eigentum möglich wird. Verbunden werden sollte damit das Recht der Gebietskörperschaften auf die Regulierung der Bodenverhältnisse auf ihrem Territorium. Gleichzeitig sollte die Selbständigkeit der Akime bei der Planung und Steuerung ihrer Ausgaben gestärkt und entsprechende Finanzierungswege entwickelt werden, so dass eigene Haushaltsprogramme auf dieser Ebene möglich werden. Ohne qualifiziertes Personal wird es hier jedoch bei Deklarationen bleiben.

Zum zweiten können die durch die fiskalische Dezentralisierung einzuführenden Anreizsetzungen nur dann wirken, wenn das Verhalten der Vertreter der regionalen Gebietskörperschaften von außen beobachtet und entsprechend belohnt oder sanktioniert wird. Die Beobachtung kann nur gelingen, wenn das Haushaltssystem transparent ist und Aufgaben und Kompetenzen zusammenfallen. Dies zu erfüllen, ist Aufgabe der fiskalischen Dezentralisierung. Aufgabe der administrativen Dezentralisierung ist die entsprechende „Belohnung“ oder „Bestrafung“ der lokalen Politiker. In Demokratien westlicher Prägung erfüllt der Wähler diese Funktion durch Neuwahl oder Abwahl, in Kasachstan kommt diese Rolle dem Präsidenten zu, der die Gouverneure der Regionen ernennt und entlässt. Bei den Regionen nachgeordneten Gebietskörperschaften ist dies Aufgabe der jeweils höheren Instanz. Beide Mechanismen können theoretisch gleich effizient sein, die Effizienz hängt aber stark von den Informationsmöglichkeiten aller

¹⁷ ebd.

¹⁸ Konceptija rasgranichenija polnomocij meždy urovnjami gosudarstvennovo upravlenija i soveršenstvovanija mešbjudžetnych otnošenij, odobrena postanovleniem Pravitelstva Respubliki Kasachstan ot 10.02.2003, Nr.147, Astana, 2003.

Parteien, der politischen Partizipation der Wähler, bzw. dem wohlwollenden (d.h. dem das Gemeinwohl maximierenden) Agieren des Präsidenten ab.

Mit dem Ziel einer Stärkung der Verantwortlichkeit auf lokaler Ebene wurde mit den Einsetzen des Wirtschaftswachstums in der Tat die Wählbarkeit unterer Exekutivorgane auf die Tagesordnung gesetzt, was dem politisch zentralisierten System Kasachstans eigentlich widerspricht. So wurde als Pilotprojekt Ende 2001 die Wahl ländlicher Akime auf der Ebene von Landkreisen, und für 2002 die Wahl von Akimen für Landkreise, Siedlungen und Städte mit Rayonbedeutung vorgesehen. Nachfolgend sollte das Prinzip der Wählbarkeit von Akimen der örtlichen Verwaltung schrittweise auf Rayonniveau und Städte mit Oblastbedeutung ausgedehnt werden.¹⁹ Die Ergebnisse dieser experimentellen Wahlen von Akimen in 28 ausgewählten Landkreisen im Jahr 2001 werden allerdings kritisch bewertet. Allein mit der Wahl des Akims kann nicht von der Einführung einer Verantwortlichkeit gesprochen werden kann, zumal alle anderen Rahmenbedingungen unverändert geblieben sind.²⁰ Im zentralisierten politischen System Kasachstans stieß die Wählbarkeit von Exekutivorganen tatsächlich rasch an die Grundfesten des politischen Systems, das die Stärke der Zentrale selbst bei gewählten Regionalvertretern über andere Hebel zu sichern bemüht ist. Wie erwähnt eignet sich die Fiskalpolitik hierzu in besonderem Maße.

Die direkte lokale Selbstverwaltung auf der untersten Haushaltseben der gewählten Gemeinderäte, die in der kasachischen Verfassung als Maslichat theoretisch ebenfalls verankert sind, kommt dem Prinzip der Subsidiarität und Verantwortlichkeit am nächsten. Die Europäische Charta über örtliche Selbstverwaltung erhebt neben der Wählbarkeit der Gemeindevertreter auch haushaltstechnische Forderungen. Dazu zählen ein eigener Haushalt, die Kontrolle über die eigenen Einnahmen, die eigene Verantwortung für ein effektives Angebot öffentlicher Dienstleistungen, begründete Ausgabenvollmachten, das Recht auf Kreditnahme, das Recht auf Eigentum sowie das Recht der Regierung auf Monitoring und Kontrolle. Andere unterschiedliche Formen der Selbstorganisation der Bürger vor Ort wie die Räte von Aksakalen (Dorfältesten) erfüllen diese Forderungen nicht.

Bezüglich der örtlichen Selbstverwaltung setzte der Ölboom eine neue Diskussion in Gang. Mit dieser Diskussion stieß man allerdings an die Grenzen der Dezentralisierung in allen Bereichen – politisch, administrativ und fiskalisch. Die Zusammenhänge wurden in einer Publikation des „Zentrum für die Analyse gesellschaftlicher Probleme“ zum Thema „Die Rolle der Maslichate im System der örtlichen Selbstverwaltung der Republik Kasachstan“ im Juni 2003 aufgegriffen.²¹ Zunächst wird die strikte Einordnung der örtlichen Exekutivorgane in das System der staatlichen Verwaltung bemängelt. Die Inte-

¹⁹ vgl. Šaženova: *Processy decentralisacii gosudarstvennyh funkcij v Kasachstane*, 2001, (als Diskussionsmaterial von der Leiterin der Gruppe Haushaltsmethodologie der Haushaltsabteilung des Finanzministeriums Kasachstans verfasst).

²⁰ Vgl. M.Machmutova: *Analiz predposylok sozdanija mestnovo samoupravlenija v Kasachstane*, Zentr analiza obščestvennyh problem (Zusammenfassung einer Rundtischdiskussion von 20.06.2003).

²¹ Vgl. M.Machmutova: *Analiz predposylok sozdanija mestnovo samoupravlenija v Kasachstane*, Zentr analiza obščestvennyh problem (Zusammenfassung einer Rundtischdiskussion von 20.06.2003).

ressen der Bürger blieben in diesem hierarchischen System weitgehend unberücksichtigt. Die zur Abmilderung der Exekutivinteressen gesetzlich vorgesehenen Vollmachten der Maslichate zur Wahrnehmung der Interessen der Bürger werden als praktisch nicht realisierbar eingeschätzt. Die Analyse registriert eine Vielzahl öffentlicher, bis ins Parlament hineinreichender, sowie nichtöffentlicher Vorbehalte gegen die tatsächliche Implementierung einer örtlichen Selbstverwaltung. In der Bevölkerung würden die Maslichate trotz ihrer Eigenschaft als gewählte örtliche Vertretungsorgane nicht als Organe der Einwohnerschaft eingeschätzt, sondern eher als eine Art von Abteilung des zuständigen Akimats angesehen. Als entscheidender Mangel wird das Fehlen einer realen finanziellen Basis und eigener Haushalte der Maslichate angesehen. Selbst die Presse kommentierte, dass eine Selbstverwaltung ohne eigenes Budget und eigene Kompetenzen wenig Sinn mache, da sie keine Verantwortlichen schaffe.

4.4. Neugestaltung der fiskalischen Dezentralisierung und politische Grenzen

Die Beobachtbarkeit des fiskalischen Verhaltens auf lokaler Ebene und damit die Transparenz des Haushaltsprozesses stellen wie erwähnt eine Grundlage für eine echte fiskalische Dezentralisierung und das Wirken von Anreizsystemen dar. Das Prinzip der Verantwortlichkeit kann nur dann greifen, wenn Aufgabe und Kompetenz zusammenfallen. Mit einer Dezentralisierung werden daher Umverteilungen von Funktionen und Aufgaben von der zentralen staatlichen Ebene auf die regionalen Verwaltungsebenen nötig, die letztendlich eine Neujustierung der Funktionen und Vollmachten aller Haushaltsebenen und ihrer finanziellen Ausstattung erforderlich machen. In einer demokratisch verfassten Ordnung ist eine solche Neuordnung auf Grund der vielen verschiedenen Interessengruppen ein langwieriger und schwieriger Prozess. In autokratischen Regimen wie Kasachstan kann dieser Prozess theoretisch per Dekret durchgesetzt werden; de facto sind aber auch hier Interessengruppen zu berücksichtigen, die das politische Machtgefüge bedrohen könnten. Schließlich bedeutet echte fiskalische Dezentralisierung gleichzeitig eine Schwächung der Gestaltungsmöglichkeiten der Zentrale. Auch sie berührt damit das politische System Kasachstans in seinen Grundfesten.

Die umfangreiche Diskussion des bestehenden Haushaltssystems, die Herausarbeitung seiner Funktionsschwächen, aber auch die neuen Erfordernisse und Möglichkeiten unter den Bedingungen des wirtschaftlichen Aufschwungs stärkten die Forderung nach einer Neufassung des Haushaltsgesetzes. In Vorbereitung darauf wurden auf Regierungsebene die entsprechenden Vorarbeiten eingeleitet, die zu Beginn des Jahres 2003 in die erwähnte Entwicklungs-Konzeption für die folgenden Jahre mündete. Dem analy-

tischen Teil der Konzeption zufolge werden vier Schlüsselaufgaben für die weitere Reformgestaltung vorangestellt²²:

1. die Bestimmung des optimalen Umfangs staatlicher Funktionen, ihre Systematisierung und Klassifikation;
2. die eindeutige Zuweisung der Funktionen, Vollmachten und Verantwortlichkeiten zwischen allen Ebenen der staatlichen Verwaltung;
3. die gesondert zu besprechende Gestaltung eines optimalen Modells der Beziehungen zwischen den Haushaltsebenen, welches jeder Ebene die notwendigen finanziellen Mittel sichert, um die ihr zugewiesenen Funktionen erfüllen zu können;
4. die bereits angesprochene institutionelle und funktionelle Festigung der staatlichen Leitung auf der Verwaltungsebene der Dörfer, Siedlungen und Städte mit Rayonbedeutung.

Umfang und Systematik staatlicher Funktionen

Die Neujustierung und Überprüfung der Funktionsfelder stand auf allen Verwaltungsebenen auf der Tagesordnung. Das gilt beispielsweise auch für die Entscheidung, ob Aufgaben besser hoheitlich, oder besser im privaten Sektor realisiert werden sollten. Bei der Klassifizierung staatlicher Funktionen werden Funktionen der Politikgestaltung, wie die Festlegung von Zielen und Prioritäten staatlicher Politik, exekutive Funktionen, die der Realisierung von Maßnahmen der staatlichen Politik dienen sowie regulierende Funktionen, die Kontroll- und Aufsichtsaufgaben zum Inhalt haben, unterschieden. Daneben stehen Gewährleistungsfunktionen für Dienstleistungen allgemeinen Charakters, wie direkte Dienstleistungen staatlicher Verwaltungsorgane für den Privatsektor und die Bevölkerung.

Auf Basis einer konsequenten Abgrenzung der Funktionen für alle Ebenen der staatlichen Verwaltung wurde die Erarbeitung einer einheitlichen Haushaltsklassifikation für alle Haushaltsebenen vorgesehen. Vorgesehen wurde auch eine Gruppierung staatlicher Funktionen in verbindliche Funktionen, Grundfunktionen und zusätzliche Funktionen. Als verbindlich werden staatliche Dienstleistungen allgemeinen Charakters angesehen, die der Bevölkerung durch die Verfassung garantiert werden. Grundfunktionen beziehen sich auf Ziele und Prioritäten der staatlichen Politik, die sich aus gesetzlichen Akten und staatlichen Programmen ableiten. Zusätzliche Funktionen werden grundsätzlich mit der staatlichen Investitionspolitik verbunden, aber auch mit laufenden Funktionen und Dienstleistungen von einmaligen oder zeitweiligem Charakter.

²² Konceptija rasgranichenija polnomocij meždy urovnjami gosudarstvennovo upravlenija i soveršenstvovanija mešbjudžetnych otnošenij, odobrena postanovleniem Pravitelstva Respubliki Kasachstan ot 10.02.2003, Nr.147, Astana, 2003

Zuweisung von Funktionen, Vollmachten und Verantwortlichkeiten nach dem Subsidiaritätsprinzip.

Für die Regionen bedeutend war, dass man sich bei der Konzeption des neuen Gesetzes ausdrücklich zum Subsidiaritätsprinzip bekannte. Dies zeigte sich schon bei den Kriterien, die laut der Konzeption bei der Abgrenzung der Funktionen zwischen den Ebenen der staatlichen Verwaltung zur Anwendung kommen sollten. Jede Funktion sollte im Gegensatz zur früheren Praxis nun in vollem Umfang in die Kompetenz nur eines Organs oder eines Niveaus der staatlichen Leitung fallen, um Dublierungen und Überschneidungen von Funktionen sowohl in der Vertikale als auch in der Horizontale in Zukunft zu vermeiden.

Auch auf der Einnahmeseite verpflichtete man sich, die Regionen zu stärken und ihnen mehr Selbständigkeit zu verleihen. Die bisherigen Probleme der Regionen mit instabilen, unvorhersehbaren, und von ihnen nicht nachvollziehbaren steuerlichen und nichtsteuerlichen Einnahmen sollten gemildert werden. Vor allem in den regionalen Haushalten sollten daher die Einnahmen stabilen Charakter haben und möglichst wenig von konjunkturellen Schwankungen abhängig sein. Die geschilderten Probleme negativer Anreize zur Steuereintreibung und mangelnder Verantwortlichkeit sollten gemildert werden, um die wirtschaftliche Effizienz zu steigern. Auf jeder Leitungsebene sollten daher in Zukunft die Steuerarten dominieren, die auch auf dieser Ebene durch effektive Arbeit in hohem Maße beeinflussbar sind.

Grundsätzlich zeigt die Konzeption des neuen Haushaltsgesetzes bei der Definition und Zuweisung von Verantwortlichkeiten und Funktionen und bei den Festlegungen zur Ausgaben- und zur Einnahmeseite eine starke Orientierung an internationaler „best practice“ und wenig landesspezifisches Problembewusstsein. Dies ließ vermuten, dass die Vorschläge nur in abgemilderter Form in das Gesetz einfließen würden. Bei der dritten Schlüsselaufgabe der Konzeption, der Gestaltung der Beziehungen zwischen den Haushaltsebenen verhält sich dies anders. Grund dafür sind die Besonderheiten der kasachischen Wirtschaft mit wachsenden Öleinnahmen und die wachsenden regionalen Disparitäten.

4.5. Neugestaltung der Beziehungen zwischen den Haushaltsebenen

Mit dem Beginn des Ölbooms wuchs die Notwendigkeit der Anpassung des Finanzausgleichs an sich rasch verändernde sozialökonomische Bedingungen und an neue funktionale Bedürfnisse. Die Geber- und Nehmersituation zwischen den Oblasten hatte sich vor dem Hintergrund der aus dem Ölsektor zuströmenden Zahlungen wie bereits dargestellt, weiter verschärft: Während im Jahr 2000 noch 7 Oblaste zu den Gebern gehörten, waren es im Jahr 2004 nur noch 4, nämlich die erdöl- und erdgasdominierten Oblaste Atyrau und Mangistau sowie die Städte mit Hauptstadtfunktion Almaty und Astana. Alle übrigen Oblaste waren im Jahr 2004 Subventionsempfänger. Diese Tatsache ließ das Problem der unterfinanzierten Mandate und die alljährlichen diskretionären Ent-

scheidungen bei der Aufteilung von Gemeinschaftssteuern und der Höhe der Subventionen zu zentralen Themen werden.

Neue Behandlung des Problems der unterfinanzierten Mandate

Ungeachtet der Anstrengungen zur Verbesserung der Haushaltspolitik wirkten die Systemfehler in der Planung und Durchführung des staatlichen Haushalts weiter fort. Ausgangspunkt der unterfinanzierten Mandate war die auch nach den ersten Reformen fortgesetzte Praxis der Regierungsebene, wichtige Parameter in der Haushaltsplanung zu niedrig anzusetzen, um für eigene prioritäre Vorhaben mehr Spielraum zu haben. Diese Möglichkeit der Manipulation des Haushaltes bestand vor allem deshalb, weil Kostennormen fehlten.

Von diesen unrealen Haushaltsansätzen gingen auf Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften ausgesprochen negative Wirkungen aus, da sie von den Verantwortlichen als einfache Erklärung für die Existenz von Schulden im öffentlichen Sektor herbeigezogen werden. Hohe Verbindlichkeiten des öffentlichen Sektors bei öffentlichen Angestellten (Löhne), Haushalten (Sozialleistungen) und liefernden Unternehmen zogen weitere Nichtzahlungen nach sich. Diese Nichtzahlungen provozierten ein auf allen Haushaltsebenen am offiziellen Haushalt vorbei laufendes System von Spezialrechnungen und schwarzen Kassen, das die fiskalische Transparenz stark einschränkte. In Folge der Unterfinanzierung orientierten sich zudem viele staatliche Organisationen mehr auf eine kommerzielle Geschäftstätigkeit oder Korruption, als auf die eigentliche Erfüllung ihrer staatlichen Funktionen.

Das Problem der nicht oder unterfinanzierten Aufgaben vor allem auf regionaler Ebene musste daher dringend gelöst werden. Das Hauptproblem bei der Bereitstellung der finanziellen Ressourcen für die Realisierung der den Regionen zugewiesenen Aufgaben war eine fundierte Analyse ihrer tatsächlichen Kosten. Das bisherige System der Kalkulation der Kosten für das Gesundheitswesen, Bildung, Infrastruktur und Soziales auf Basis der indexierten Vorjahreswerte war ganz offensichtlich nicht geeignet, die tatsächlichen Kosten abzubilden. In der Entwicklungskonzeption des Jahres 2003 wurde daher eine neue Kalkulation dieser Kosten vorgeschlagen, die zur Erarbeitung neuer Normen und Normative bei den zu budgetierenden Ausgaben führen sollte. Um eine effiziente Kostenkalkulation vorzunehmen, mussten jedoch alle beteiligten Ministerien und Institutionen in den Prozess einbezogen und befragt werden, was einen ungeheuren Koordinationsaufwand erforderte und lange Zeit in Anspruch nehmen sollte.

Auch bei der Neufestlegung der Ausgabevollmachten hatte man das Problem der unterfinanzierten Mandate im Auge. Werden beispielsweise einer niederen durch eine höhere Haushaltsebene zusätzliche Funktionen zugewiesen, so sollten der Konzeption zu Folge nun per gesetzgeberischem Akt für den Vollzug auch gleichzeitig die erforderlichen finanziellen Mittel bereitgestellt werden. Solange jedoch eine tragfähige Kostenkalkulation nicht vorgenommen ist, sollte das Problem der unterfinanzierten Mandate auch im Falle der Übertragung von Kompetenzen bestehen bleiben.

Reduktion der Verhandlungswirtschaft

Schon vor der Diskussion der Entwicklungskonzeption wurde das Problem der jährlich neu zu verhandelnden Aufteilung der Gemeinschaftssteuern teilweise gelöst, da die Aufteilungssätze für alle Regionen vereinheitlicht wurden. In der Haushaltsgesetzgebung für das Jahr 2000 zeigte sich für die steuerlichen Einnahmen des Republikhaushaltes folgendes Bild: Auf den Republikhaushalt entfielen 100% der Mehrwertsteuer auf importierte Waren, 50% der Mehrwertsteuer auf im Inland produzierte Waren, 50% der Akzisen auf im Inland hergestellte alkoholische Produkte, 100% der übrigen Akzisen, (unter Ausschluss der Akzisen auf Benzin und Diesel für Endverbraucher), 100% der Einkommenssteuer auf juristische Personen der Stadt Astana, 50% der Einkommenssteuer auf juristische Personen aller übrigen administrativ-territorialen Einheiten, 100% der Steuer auf internationalen Handel und Handelsoperationen sowie alle Einnahmen aus der Nutzung von Naturressourcen. Alle übrigen Steuern werden den örtlichen Haushalten eingerechnet.

Die Entwicklungskonzeption des Jahres 2003 stellte diese Aufteilungsnormen allerdings wieder in Frage, da sie die Allokation der Gemeinschaftssteuern und das Transfersystem miteinander verknüpft. Für die Regulierung der finanziellen Beziehungen zwischen den Haushaltsebenen wird in der Entwicklungskonzeption noch keine fertige Lösung präsentiert, aber die Vor- und Nachteile einzelner Varianten werden gegeneinander abgewogen. Zum Beispiel würde eine mittelfristige Stabilität bei Subventionen und Abführungen die Planungssicherheit auf der lokalen Haushaltsebene entscheidend stärken. Diskutiert wurde in dieser Hinsicht ein Zeitraum von drei Jahren. Gleichzeitig würden jedoch dadurch die Leistungsanreize bei Gebern und Nehmern geschwächt. Würde die Aufteilung der Gemeinschaftssteuern bei weiterhin individuellen Aufteilungssätzen ebenfalls mittelfristig stabilisiert, glichen sich die Haushaltsausstattungen zwischen den verschiedenen Ebenen an und der Umverteilungsmechanismus in Form von Subventionen und Abführungen verlöre an Bedeutung. Gleichzeitig würde aber durch die Vielzahl der Aufteilungsnormen das Haushaltssystem an Einheitlichkeit und Übersichtlichkeit verlieren. Der schon bisher bemängelte Subjektivismus bei der Festlegung der Aufteilungsnormen bliebe zudem erhalten. In Betracht gezogen wird in der Konzeption auch eine stärkere Zentralisierung durch eine 100%-tige Überführung der individuellen Einkommenssteuer und der als Prozentsatz der Löhne abzuführenden Sozialsteuer in den Republikhaushalt. Das würde zwar das Ausmaß an späteren Subventionen erhöhen, aber durch die Abmilderung konjunktureller Einflüsse die mittelfristige Stabilität und damit die Planungssicherheit der örtlichen Haushaltsebenen stärken. Zugleich würde aber mit diesem Schritt wieder die Eigenverantwortung der örtlichen Haushaltsebenen entscheidend geschwächt. Diese Diskussion verdeutlicht die Zielkonflikte, die sich in Folge des Ölbooms bei der Gestaltung des Finanzausgleichs ergaben.

Konkrete Vorschläge macht die Konzeption zur Verbesserung des Transfersystems, wobei an die beschriebene neue Klassifikation der Haushaltsfunktionen in verbindliche Funktionen, Grundfunktionen und zusätzliche Funktionen angeknüpft wird. Die Finanzierung der verbindlichen Aufgaben soll nach Normen und Normativen im Rahmen der laufenden Haushaltsaufgaben einheitlich für alle Regionen geregelt werden. Diese Finanzierung ist die entsprechenden laufenden Posten des Staatshaushalts, aber auch an

Entwicklungsprogramme zur Verbesserung der materiell-technischen Ausstattung staatlicher Einrichtungen, des Bildungs- und Gesundheitswesens u.a. gebunden. Zusätzliche Funktionen auf Republik- und örtlicher Ebene sollen ebenfalls im Rahmen von Haushaltsentwicklungsprogrammen finanziert werden, aber auch aus laufenden Haushaltsprogrammen mit zeitweiligem oder einmaligem Charakter. Entsprechend dieser Aufteilung werden zwei Kategorien von Transfers vorgesehen: Zum einen Subventionen zur Sicherung der Finanzierung der verbindlichen Funktionen staatlicher Leitung, zum anderen Subventionen zur Finanzierung von regionalen Entwicklungsprogrammen. Eine Sonderform der zweckgebundenen Transfers stellen die zweckgebundenen Transfers für Entwicklung dar. Problematisch bleibt aber, dass ohne eine Kalkulation der tatsächlichen Kosten der verbindlichen Aufgaben und deren Normierung für alle Regionen die Summe der Transferzahlungen subjektiven Kriterien unterworfen bleibt.

4.6 Wachsende Abhängigkeit der Regionen vom Zentrum 1995 bis 2004

Die halbherzigen Reformen bei der fiskalischen Dezentralisierung bis zum Jahr 2001 und die wachsenden Öleinnahmen ab 2001 hatten zu Folge, dass trotz des Bekenntnisses zur Dezentralisierung de facto eine Zentralisierung im fiskalischen System Kasachstans zu beobachten war.

Tabelle 6. Indikatoren der fiskalischen Dezentralisierung in Kasachstan 1995-2004

	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Anteil der Ausgaben des konsolidierten Budgets am BIP	26	20	22	23	23	23	21	22	22
Anteil der Ausgaben der Regionalhaushalte am BIP	-	7	9	11	12	12	10	11	11
Anteil der Ausgaben der Regionalhaushalte am BIP ohne Transfers	-	5	7	9	10	11	8	8	8
Anteil der Ausgaben der Regionalhaushalte im Republikhaushalt	-	34	41	46	50	52	48	48	49
Anteil der Einnahmen (ohne Transfers) der Regionalhaushalte im Republikhaushalt	-	23	36	47	44	47	36	38	36

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der World Development Indicators WDI 2005, Kasachisches Finanzministerium.

Tabelle 7: **Einnahmenstruktur des zentralen und der regionalen Haushalte 1999-2004**
(Mio. Tenge)

	Republik HH	in % zum Rep.HH	Regional HH	in % zum Rep.HH
Steuern				
1999	156567	62,5	173701	79,8
2000	265746	69,6	258312	82
2001	313432	64	322360	81,8
2002	458227	80,7	294558	76,4
2003	603396	83,6	343855	70,7
2004	816458	83,5	369679	60,7
Nichtsteuer				
1999	16147	6,4	10749	4,9
2000	28710	7,5	9892	3,1
2001	58547	11,9	14234	3,6
2002	41538	7,7	4223	1,1
2003	39348	5,4	5575	1,1
2004	72550	7,4	9130	1,5
Kapitaleinkünfte				
1999	35051	14	736	0,3
2000	23292	6,1	1086	0,3
2001	21605	4,4	3758	1
2002	5944	1,1	3550	0,9
2003	6256	0,9	6245	1,3
2004	6179	0,6	12918	2,1
Gesamteinkünfte				
1999	207765	83	185186	85,1
2000	317748	83,2	269290	85,5
2001	393584	80,3	340352	86,4
2002	505709	89,5	302331	78,4
2003	649000	89,9	355676	73,1
2004	895186	91,5	391727	64,3
OffizielleTrans-				
1999	39704	15,9	31987	14,7
2000	57205	15	43164	13,7
2001	84229	17,2	48126	12,2
2002	49065	8,7	76372	19,8
2003	57630	8	122926	25,3
2004	66673	6,8	209061	34,3
Schuldentilgung/				
1999	2883	1,2	401	0,2
2000	6909	1,8	2441	0,8
2001	12233	2,5	5622	1,4
2002	10508	1,9	6901	1,8
2003	15404	2,1	7696	1,6
2004	16500	1,7	8592	1,4
Gesamtbudget				
1999	250352	100	217575	100
2000	381863	100	314896	100
2001	490046	100	394099	100
2002	565282	100	386298	100
2003	722034	100	486298	100
2004	978359	100	609379	100

Quelle: Statističeskij bjuleten', Ministerstvo finansov respubliki Kasachstan, Nr.11(71), November 2004, und Nr.12 (71) Dezember 2004.

In der Dynamik der Einnahmestruktur des zentralen Republikhaushaltes und der regionalen Haushalte zeigt sich eine wachsende Abhängigkeit der Regionen vom Zentrum. Die Analyse der einzelnen Einnahmearten zeigt wie erwartet, dass insbesondere die Entwicklungstempi der steuerlichen Einnahmen beider Haushaltsebenen deutlich auseinanderfallen. Während die steuerlichen Einnahmen der örtlichen Haushalte 1999 noch fast 11 Prozent über denen des Republikhaushalts lagen, betrugen sie im Jahre 2004 nur noch 45,3% der steuerlichen Einnahmen des Republikhaushaltes. Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil der steuerlichen Einnahmen an den Gesamteinnahmen des Republikhaushaltes von 62,5 auf 83,5%, während dieser Anteil für die örtlichen Haushalte von etwa 80 auf 60,7% zurückging.

Tabelle 8: Offizielle Transfers allgemeinen Charakters für 2002 bis 2004 (Mio. Tenge)

Gebiete	2002	2003	2004
Abführungen insg	49065	57630	66673
Aktöbe	569	429	
Atyrau	19603	20115	22669
Ostkasachstan		497	
Westkasachstan	81		
Mangistau	9000	10651	10139
Pawlodar	1896	974	
Stadt Almaty	17915	24964	32061
Hauptstadt Astana			1804
Gebiete	2002	2003	2004
Subventionen insg	59763	80513	134395
Akmola	7192	9353	14112
Aktöbe			2131
Almaty	10289	10125	14425
Ostkazachstan	5190	9348	15010
Shambyl	6877	10410	15065
Westkazachstan	1286		5657
Karagandy		1835	6998
Kysylorda	6645	8972	10909
Kostanai	4182	5191	8892
Pawlodar			1043
Nordkasachstan	5202	6206	11468
Südkasachstan	12901	19072	28685

Quelle: Statističeskij bjuleten', Ministerstvo finansov respublikli Kasachstan Nr.3(75), März 2005, S.60.

Kompensiert wurde diese Entwicklung durch erhebliche Bewegungen bei den offiziellen Transfers. Während die Transfers im Republikhaushalt nur eine moderate Entwicklung nahmen und ihr Anteil an den Gesamteinnahmen dieses Haushaltes von 15,9 auf 6,8% zurückging, zeigte sich für die regionalen Haushalte eine stark gegenläufige Entwicklung. Verharrte der Anteil der Transfers an den Gesamteinnahmen der örtlichen

Haushalte in den Jahren 1999 bis 2001 zwischen 14,7 und 12,2%, so stieg er ab 2002 mit 19,8% über 25,3% 2003 auf 34,3% für das Jahr 2004 drastisch an. Von Interesse ist in diesem Zusammenhang auch die Relation zwischen steuerlichen Einnahmen und den Transfers auf Ebene der regionalen Haushalte. So lag der Anteil der Transfers an den steuerlichen Einnahmen dieser Haushaltsebene 1999 noch bei 18,4%, 2004 dagegen lag dieser Anteil schon bei über 56%. Die regionalen Haushalte wurde im Ergebnis damit von der konjunkturellen Entwicklung stärker abgekoppelt als der Republikhaushalt.

Entsprechend der steigenden Bedeutung der Transfers in den regionalen Haushalten hat sich die Geber- und Nehmersituation zwischen den Oblasten sowie die Summe der Abführungen und der Subventionen verändert.

Die Summe der Abführungen aus der Haushaltsebene der Oblaste steigt in den Jahren 2002 bis 2004 merklich um fast 36% an. Die Anzahl der Geberoblaste geht von 6 für das Jahr 2002 auf 4 im Jahr 2004 zurück. Die Abführungen konzentrieren sich im Jahre 2004 auf 3 Geber, die Stadt Almaty und die Oblaste Atyrau und Mangistau. Bemerkenswert sind die rasch wachsenden Abführungsvolumen für die Stadt Almaty, auf die 2004 fast 50% der Gesamtabführungen entfallen.

Die Summe der Subventionen ist im Untersuchungszeitraum drastisch gestiegen und hat sich zwischen 2002 und 2004 mehr als verdoppelt. Die Zahl der Nehmeroblaste hat sich von 9 auf 12 erhöht. Unter den subventionsempfangenden Oblasten ragen besonders Südkasachstan, Shambyl, Ostkasachstan, Almaty und Akmola heraus, aber auch für Nordkasachstan und Kysylorda sind die Subventionen noch bedeutend. Schon im Haushaltsjahr 2003 wurden zwischen 50 und 70 Prozent der Gesamteinnahmen einiger regionaler Haushalte durch Transfers aus dem Republikhaushalt und durch Zuweisungen aus der Regierungsreserve gedeckt, im Oblast Shambyl zu 70,6%, in Kysylorda zu 55% und in Südkasachstan zu 52,4%.²³

Die Summe der Subventionen gewinnt gegenüber der Summe der Abführungen aus den Oblasthaushalten immer mehr an Gewicht. Ab 2002 übersteigen die Subventionen mit rasch zunehmendem Tempo die Abführungen. Während 1999 nur 72,8% der Abführungen aus den Oblasthaushalten als Subventionen in sie zurückflossen, musste im Jahr 2004 die doppelte Summe (201,6%) der Abführungen als Subventionen in die Oblasthaushalte eingebracht werden. Mit wachsenden Subventionsanteilen nehmen die Freiheitsgrade der subventionierten Regionen in ihren Finanzentscheidungen aber in der Regel ab.²⁴

Die Analyse der regionalen Variationskoeffizienten der pro- Kopf-Ausgaben nach funktionaler Klassifikation des Budgets zeigt, dass die Regionen bei den Ausgaben in der Tat über wenig fiskalische Freiheiten verfügen. Die größten Budgetposten Bildung, Gesundheit und Soziales zeigen nur eine geringe regionale Variation, die seit 1998 zu-

²³ Schynibekov, D.: „Finansovyie osnovi mestnogo chozjaistvo: vsaimootnosenija s respublikanskim budžetom“. In: *Finansy Kasachstana* 1/2005, S.72.

²⁴ Schynibekov, D.: „Fonansovyie osnovi mestnogo chozjaistvo: vsaimootnosenija s respublikanskim budžetom“. In: *Finansy Kasachstana* 1/2005, S.75.

dem noch rückläufig ist. Die kleinsten Budgetposten wie der Energiebereich und die Industrie dagegen zeigen starke regionale Schwankungen.²⁵

Tabelle 9: **Struktur der regionalen pro- Kopf Ausgaben (%)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Allg. öffent. Leistungen	4	4	3	4	3	5	4
Verteidigung	2	1	1	1	2	2	2
Innere Sicherheit	5	4	4	4	4	4	4
Bildung	35	30	23	22	28	28	27
Gesundheit	12	17	15	12	16	16	18
Soziales	29	9	7	8	10	9	7
Infrastruktur	3	3	7	8	7	7	11
Kultur	3	4	4	3	4	4	5
Energiesektor	-	-	-	-	-	-	1
Landwirtschaft und Forst	1	1	1	1	1	1	1
Industrie	1	-	-	-	-	1	-
Transport	-	4	7	5	4	6	6
Andere	5	5	7	8	8	6	4
Schuldendienst	-	-	-	-	-	-	-

Quelle Eigene Berechnungen auf Grundlage offizieller Daten des kasachischen Finanzministeriums; Transfers nicht eingerechnet

Einen Überblick über die Entwicklung der zweckgebundenen Transfers aus dem Republikhaushalt in die Oblasthaushalte in den letzten Jahren bietet folgende Tabelle. Deutlich wird eine rasche Steigerung der Gesamtsumme der zweckgebundenen Transfers ab dem Jahr 2003, in dem auch erstmalig die Aufteilung der zweckgebundenen Transfers vorgenommen wurde. In der Relation zwischen den beiden Posten zeigt sich eine deutliche Dominanz der zweckgebundenen Transfers für Entwicklung, auf die im Jahr 2003 beachtliche 87% und im Jahr 2004 noch 81% der Gesamtsumme der zweckgebundenen Transfers entfielen. Die Tabelle macht aber auch sichtbar, dass sich in der regionalen Verteilung der zweckgebundenen Transfers in allen Jahren der Löwenanteil auf die Hauptstadt Astana konzentrierte (2001 43,2%, 2002 39,8%; 2003 38,2%; 2004 44,3%).

²⁵ vgl. Leschenko, Natalie/Troschke, Manuela: „Fiscal Decentralization in Centralized States: The Case of Central Asia“; Working Paper Nr. 261 des OEI München, April 2006

Tabelle 10: **Variationskoeffizient der regionalen Pro-Kopf-Ausgaben**

	1998	2002	2003	2004
<i>Insgesamt</i>	<i>0.22</i>	<i>0.76</i>	<i>0.69</i>	<i>0.60</i>
Allg. öffentl. Leistungen	0.29	0.32	1.12	0.33
Verteidigung	0.42	0.48	0.31	0.40
Innere Sicherheit	0.44	0.38	0.33	0.35
Bildung	0.27	0.29	0.25	0.26
Gesundheit	0.34	0.33	0.30	0.24
Soziales	0.22	0.31	0.29	0.20
Infrastruktur	0.62	2.06	1.55	0.97
Kultur	0.32	0.69	0.61	0.49
Energiebereich	-	-	3.87	3.09
Landwirtschaft und Forst	0.75	0.61	0.41	0.33
Industrie	1.22	1.75	2.11	1.51
Transport	-	0.83	0.94	1.05
Andere	1.43	0.69	0.92	0.68
Schuldendienst	2.24	2.35	2.93	2.71
Transfers	-	2.17	2.10	2.17

Eigene Berechnungen auf Grundlage offizieller Daten des kasachischen Finanzministeriums; die Stadt Astana wurde wegen ihres Sonderstatus nicht berücksichtigt

Diese Mittelkonzentration ist offenkundig durch den von der Regierung forcierten Ausbau der Hauptstadtfunktionen von Astana bedingt. Überraschend sind die relativ häufigen Wechsel der Transfersummen für die einzelnen Oblaste über die beiden Jahre, die weniger Stetigkeit ausweisen als die Langfristigkeit der den Ausgaben zu Grunde liegenden Entwicklungsprogramme vermuten ließe. Eine genauere und mehrere Jahre einbeziehende Analyse dieser Transfers, verbunden mit der Analyse der entsprechenden Programme, könnte weiteren Aufschluss über den Zusammenhang zwischen den von der Zentrale zufließenden Renten aus dem Ölsektor und der regionalen Entwicklung geben.

**Tabelle 11: Zweckgebundene Transfers aus dem Republikhaushalt in die Oblasthaushalte
2001-2004 (Tsd. Tenge)**

Oblast	Zweckgebundene Transfers insgesamt				Zweckgebundene Transfers für Entwicklung			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Akmola	400.000	76.965	502.451	2.223.392	0	0	325.244	1.427.980
Aktjube	85.176	150.214	399.306	1.637.588	0	0	134.551	1.037.830
Almaty	832.000	569.936	1.657.198	3.188.153	0	0	1.281.245	1.948.350
Atyrau	75.000	5.019.925	3.807.760	4.549.815	0	0	3.222.769	3.963.970
Ostkasachstan	2.487.558	74.312	1.885.648	2.047.028	0	0	1.768.525	1.201.195
Dschambul	150.000	1.530.400	2.485.050	2.294.660	0	0	1.814.001	1.169.350
Westkasachstan	6.890	12.211	1.019.956	721.077	0	0	906.104	393.750
Karaganda	210.237	156.086	204.525	1.916.956	0	0	112.206	903.750
Kyslorda	1.151.431	253.414	1.091.660	4.216.026	0	0	431.314	3.073.750
Kostanai	249.494	37.531	505.908	1.464.740	0	0	339.216	643.750
Mangistau	0	0	431.506	1.071.279	0	0	400.973	850.650
Pavlodar	8.552	312.257	851.737	2.192.058	0	0	436.247	1.840.190
Nordkasachstan	41.398	39.724	537.819	1.656.805	0	0	343.134	995.020
Südkasachstan	331.075	2.950	2.173.037	3.115.528	0	0	1.929.676	1.996.470
Stadt Almaty	50.000	0	3.419.379	9.288.810	0	0	3.383.971	7.690.080
Stadt Astana	4.628.752	5.435.000	12.974.228	33.085.994	0	0	12.822.581	31.565.569
Insgesamt	10.709.564	13.672.927	33.949.171	74.671.913	0	0	29.653.760	60.703.658

Quelle: Kasachisches Finanzministerium

5. Fiskalische Dezentralisierung im Neuen Haushaltskodex 2005

Die Analyse vorhandener Probleme im Haushaltssystem und das Heranreifen neuer Fragestellungen bei sich verändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben zur Neufassung des Haushaltskodex und seiner Inkraftsetzung zum 1.1.2005 geführt. Für eine Untersuchung über die Effizienz des veränderten Haushaltsmechanismus ist es noch zu früh. Sinnvoll ist es jedoch, zu untersuchen, inwieweit die beobachteten und in der Entwicklungskonzeption diskutierten Probleme bei der Neufassung berücksichtigt wurden und wo die notwendigen Reformen ausblieben.

Neu in der Formulierung der Grundprinzipien des Haushaltsgesetzes ist der Versuch, von einer passiven Verteilung der vorhandenen Ressourcen auf die beteiligten Funktionsstrukturen zu einer aktiven Haushaltsgestaltung überzugehen. Unter stärkerer Berücksichtigung der durch die Öleinnahmen günstigen makroökonomischen Situation des Landes sollen alle Stadien des Haushaltsprozesses mit den Prioritäten und Zielstellungen der staatlichen Wirtschaftspolitik enger verbunden werden. Eine mittelfristige Fiskalpolitik soll somit unmittelbar mit den staatlichen mittel- und langfristigen Plänen der sozioökonomischen Entwicklung des Landes und der Regionen abgestimmt werden. Zu diesem Zwecke wurden neue Methoden der Haushaltsprogrammierung eingeführt, die Prioritäten und die für ihre Realisierung erforderlichen Mittel besser in Einklang bringen sollen. Die nunmehr tatsächlich auf drei Jahre ausgelegte Fiskalpolitik soll die Hauptlinien der Steuer- und Zollpolitik, die Prioritäten bei den Haushaltsausgaben, die Grundrichtungen in den Beziehungen zwischen den Haushaltsebenen und die Politik auf dem Feld staatlicher Wechsel und Anleihen bestimmen. Mit dieser Konzeption soll die bisherige Rolle des Finanzministeriums von einem reinen Verwalter der Einnahmen zu einem aktiven Gestalter auch der Ausgaben aufgewertet werden. Fraglich ist allerdings, ob diese Neuerung im politischen System Kasachstans auch implementiert werden kann.

Als Neuerung festgeschrieben ist ferner die Entscheidung, dass der aus den Ölrenten gespeiste Nationalfonds untrennbarer Bestandteil des Haushaltssystems ist. Das Haushaltssystem wird somit in drei Bestandteile gegliedert, den Nationalfond, den Republikhaushalt und die örtlichen Haushalte. Kritisch anzumerken ist, dass die Entscheidungen über die Mittel des Nationalfonds, der ja eigentlich im Haushaltssystem eingegliedert ist, parlamentarisch nicht kontrolliert wird, da die Verwaltung der Fondsmittel der Zentralbank obliegt. Im Jahr 2003 wurden bereits 63% der Öleinkommen in den Nationalfonds eingespeist und stehen damit dem parlamentarisch kontrollierten Haushalt nicht mehr zur Verfügung.²⁶ Erhebliche und in Zukunft stark steigende finanzielle Mittel sind somit dem Zugriff der Regionen völlig entzogen. Die Parameter der fiskalischen Dezentrali-

²⁶ Zur Verwaltung des Ölfonds vgl. Kalyuzhnova, Yelena: „Overcoming the Curse of Hydrocarbon: Goals and Governance in the Oil Funds of Kazakhstan and Azerbaidshan“, Working Paper presented at the Workshop „Political and Economic Challenges of Resource-Based Development in Azerbaijan and Kazakhstan“ Kiel, May 5-6 2006, forthcoming in „Comparative Economics“.

sierung werden sich, rechnet man den Nationalfonds der Zentrale zu, daher drastisch verschlechtern.

Berücksichtigt wurde eine stärker zweckgebundene Konzeption des Haushaltssystems, die dem hohen Bedarf und den neuen finanziellen Möglichkeiten für staatlichen Investitionen gerecht wird. Dabei wird, wie in der Konzeption vorgeschlagen, bei der Abfassung der staatlichen Programme ab 2005 in laufende Programme und in Programme der Entwicklung unterschieden. Haushaltsprogramme der Entwicklung beziehen sich nur auf Ausgaben im Rahmen von Haushaltsinvestitionen, und sie sollen auf allen Haushaltsebenen Anwendung finden. Sie sind sogar für die ländliche Ebene der Dorfkreise vorgesehen und sollen hier zur Vorbereitung einer eigenen Haushaltsebene führen.

Das Problem der unterfinanzierten Mandate wird entgegen den Postulaten der Konzeption bei den allgemeinstaatlichen Aufgaben durch Setzung von Normen nicht befriedigend gelöst. Um die Kalkulation der Kosten zu erleichtern, werden so wie möglich Naturalnormen des Mindestverbrauchs für den als notwendig erachteten materiellen und nichtmateriellen Wohlstand der Bürger verwendet. Diese Normen sind dann in der Planung und Realisierung des Haushalts verbindlich. In jedem Haushaltszyklus werden die Naturalnormen nach Überprüfung der Haushaltssituation und der sozioökonomischen Lage des Landes auf der Ebene der republikanischen Haushaltskommission bestätigt oder verändert und in die Prognose der Haushaltsausgaben eingerechnet. Dessen ungeachtet bleibt das Problem der Normsetzung bestehen, denn auch Naturalnormen müssen in Zahlen umgerechnet werden und ein großer Teil der öffentlichen Dienstleistungen kann nicht in Naturalnormen ausgedrückt werden.

Auch im Bereich der investiven Staatsausgaben wurde das Problem der Unterfinanzierung nur in der Theorie gelöst. Bei der Festlegung der Liste prioritärer Investitionsprojekte und Programme im Rahmen der Haushaltsprogramme für Entwicklung sind die verantwortlichen Organe für Wirtschaftsentwicklung federführend beteiligt. Zwingend eingeschlossen in die Programmentwicklung sind nunmehr die Begründungen der Ausgaben und die Offenlegung der mit ihnen verbundenen Forderungen und Verbindlichkeiten. Obwohl die Anforderungen vor allem an die Entwicklungsprogramme damit formal gestiegen sind, ist zu bezweifeln, dass sich durch diese de jure Neuerungen an der de facto Praxis des Durchsetzens von Investitionsvorhaben ohne Kostendarstellung auf informellem Weg etwas ändert.

Stärkung oder Schwächung der Regionen?

Die intensive Diskussion um eine Stärkung der untersten Verwaltungsebene hat nicht zu praktikablen Ergebnissen geführt. Zu den örtlichen Haushalten gehört nach wie vor nur die Ebene der Oblasthaushalte einschließlich der Haushalte von Städten mit Republikbedeutung (Astana, Almaty) und die Ebene der Haushalte der Rayons und der Städte mit Oblastbedeutung. Zu einer neuen untersten Ebene der örtlichen Haushalte auf dem Niveau der Dorfkreise und Siedlungen konnte man sich noch nicht entschließen. Auch die Maslichate verfügen noch nicht über eigene Haushalte.

Die Planbarkeit der regionalen Haushalte wurde durch ein zeitliches Vorziehen der Budgetplanung etwas verbessert. Der Republikhaushalt muss im Parlament entsprechend internationaler Praxis spätestens bis zum 1. September jeden Jahres vorliegen und bis zum 1. Dezember bestätigt sein. Die Oblasthaushalte müssen den jeweiligen Maslichaten bis zum 15. Oktober vorlegen. Für den Diskussionsbeginn der Rayonhaushalte in ihren Maslichaten ist der 1. November vorgesehen. Die Rayonhaushalte sind dann in einem zweiwöchigen Zeitraum nach Unterschrift des zuständigen Oblastmaslichates zu verabschieden. Die frühere Verabschiedung des Haushaltes ermöglicht den beteiligten Regionen theoretisch eine aktivere Anteilnahme bei der Aufstellung des Haushaltes und eine frühere Reaktion auf die Vorgaben des Haushaltes.

Die vertikalen Beziehungen zwischen Republikhaushalt und den Haushalten der Oblaste und Städte mit Republikbedeutung (Hauptstadt Astana und Stadt Almaty) werden durch offizielle Transfers und durch Haushaltskredite geregelt (Artikel 38 bis 52 des Haushaltskodex). Der horizontale Finanzausgleich zwischen den Haushalten der Oblaste und Städte mit Republikbedeutung und den Haushalten der Rayons und Städte mit Oblastbedeutung wird durch offizielle Transfers, Haushaltskredite und normative Zu- und Abführungen geregelt. Mit der Festlegung dieser Transfers auf nunmehr drei Jahre ist man im Gesetz dem diskutierten Prinzip der Planbarkeit regionaler Einnahmen gefolgt, nimmt dafür aber negative Anreizwirkungen auf regionaler Ebene in Kauf.

Die Transfers unterteilen sich nach neuer Gesetzgebung in Transfers allgemeinen Charakters, zweckgebundene Transfers und zweckgebundene Transfers für Entwicklung. Transfers allgemeinen Charakters zielen auf eine Angleichung der Haushaltsausstattung auf Ebene der örtlichen Haushalte ab. Transfers allgemeinen Charakters sind damit Haushaltssubventionen (oder auch Haushaltsabführungen), die nach Einzeljahren differenziert für drei Jahre im voraus festgelegt werden. Zweckgebundene Transfers werden vor allem für die Finanzierung von Maßnahmen von auf zentraler Ebene beschlossenen sektoralen oder regionalen Programme eingesetzt. Ein Ausnahmefall kann dann eintreten, wenn im Laufe des Finanzjahres das begründete Ersuchen eines Akims um Investitionsmittel, beispielsweise bei entdeckten Schäden an Infrastruktur, vorliegt. Die Finanzierung eines solchen Vorhabens kann dann aus der Regierungsreserve oder der Reserve der örtlichen Exekutivorgane erfolgen. Ein zweckgebundener Transfer kann auch als Kompensationsinstrument dienen, wenn einer untergeordneten Haushaltsebene durch Entscheidungen eines höheren Organs Verluste entstehen, z.B. durch zusätzlich zu finanzierende Aufgaben oder eintretende Einnahmeverluste.

Zweckgebundene oder Zieltransfers für Entwicklung aus dem Republikhaushalt in die Ebene der Oblasthaushalte sollen der Realisierung von mehrjährigen Investitionsprojekten und Programmen dienen, die aus den auf zentraler Ebene beschlossenen sektoralen und Regionalprogrammen resultieren. Gleiches gilt für zweckgebundene Transfers aus der Ebene der Oblaste in die Rayonhaushalte.

Während das Prinzip „eine Steuer- ein Haushalt“ für den Republikhaushalt und die Ebene der Oblasthaushalte weitgehend durchgesetzt wurde, müssen die zwei wichtigsten Steuereinnahmequellen der örtlichen Haushalte – Einkommensteuer und Sozialsteuer - zwischen Oblast- und Rayonebene auch nach neuem Gesetz weiterhin aufgeteilt werden. Damit bleibt das Problem des Interessenausgleichs und der hierarchischen Mit-

telvergabe bestehen. Dominante Interessen der Oblastverwaltungen werden weiter einem Interessensausgleich mit den Rayonverwaltungen erschweren. Mit einem gleichen Angebot öffentlicher Leistungen auf allen Verwaltungsebenen ist daher auch in Zukunft nicht zu rechnen.

Um die ausufernde und von der Zentrale nicht mehr zu überblickende Verschuldung der mit dem Ölboom kreditwürdig gewordenen Gebietskörperschaften einzugrenzen und vor allem die Verschuldung transparenter zu machen, wurde die Kreditaufnahme örtlicher Exekutivorgane gegenüber der letzten Regelung zu dieser Frage aus dem Jahre 1999 eingeschränkt. Anleihen können nur noch im Inland begeben werden und unterliegen schärferen Regeln für die Kreditaufnahme und strengeren Meldepflichten. Damit reagierte die Regierung auf das Problem, das tatsächliche Budgetdefizit mangels Informationen aus den Regionen nicht mehr korrekt ermitteln zu können. Dennoch stellt diese Beschränkung einen Eingriff in die lokale Finanzautonomie dar, da die Kreditmärkte gerade in ärmeren Regionen noch schwach entwickelt sind.

6. Fazit

Die quantitativen Indikatoren der fiskalischen Dezentralisierung in Kasachstan sind im internationalen Vergleich hoch. Bei näherer Analyse stellt sich aber heraus, dass die Regionen de facto über sehr wenig fiskalische Gestaltungsmöglichkeiten verfügen. Der Ölboom und die daraus resultierenden steigenden Haushaltseinnahmen haben die Fiskalpolitik von der Notwendigkeit der Krisenbekämpfung befreit. Für die Regionen bedeuteten die steigenden Haushaltseinnahmen auf Grund der rasch wachsenden Transfers aber eine steigende Abhängigkeit vom Zentrum. Je höher der Anteil der Zuweisungen, umso geringer die Handlungsautonomie der örtlichen Verwaltung.

Eine geringe regionale fiskalische Autonomie wäre für Kasachstan als Transformationswirtschaft dann gerechtfertigt, wenn dadurch eine Nivellierung der Qualität des Angebotes öffentlicher Leistungen erreicht wird. Die Bemühungen um eine stärkere fiskalische Dezentralisierung und die Änderungen in der Haushaltspraxis bis zum Jahr 2004 konnten aber dieses Ziel nicht erreichen. Die regionalen Disparitäten in der wirtschaftlichen Entwicklung schlagen sich sichtbar in starken regionalen Unterschieden des Angebotes öffentlicher Leistungen nieder. Der Lebensstandard in den ländlichen Regionen verschlechtert sich zusehends. Erste Auswertungen von Surveydaten bestätigen diese Einschätzung: Vor allem die Haushalte in den Hauptstädten profitieren von den Öleinnahmen, und sie tun dies in erster Linie über informelle Verteilungsmechanismen und nicht über staatliche Transferleistungen.²⁷

Der neue Budgetkodex bringt für die nachgeordneten Gebietskörperschaften eine Stärkung ihrer Rechte, aber auch ihrer Pflichten im Budgetprozess. Dem steht ein im politischen System Kasachstans manifestes Beharrungsvermögen im Verhalten der unteren Exekutivorgane gegenüber, das von Unterordnung unter die Hierarchie geprägt ist und eine fortgesetzte Passivität dieser Organe erwarten lässt. Als Problem kommt der ebenfalls erwähnte Mangel an entsprechend ausgebildetem Verwaltungspersonal hinzu. Die untersten Verwaltungseinheiten verfügen noch nicht über eigene Budgets und sind von der übergeordneten Gebietskörperschaft abhängig, dasselbe gilt für die schwach implementierte örtliche Selbstverwaltung. Ob die unteren Ebenen in nächster Zukunft tatsächlich ihr Recht auf aktivere Gestaltung wahrnehmen werden und können, muss bezweifelt werden.

Ein besonders kritischer Punkt ist der wachsender Anteil der Öleinnahmen, der in Zukunft dem Ölfonds zufließt. Dieser ist dem parlamentarischen Haushaltsprozess entzogen und damit der Mitsprache der Regionen. Was kasachische Wissenschaftler nach dem Beginn des Ölbooms mit „Effektivitätsmängeln im Mechanismus der Wechselbeziehungen zwischen Staat und Rohstoffsektor“ bezeichnen²⁸, könnte damit auf eine höhere Ebene verlegt werden. Die inoffizielle Verteilung beinhaltet einerseits eine Kritik

²⁷ Najman, Boris/Pomfret, Richard/Raballand, Gael/ Sourdin, Patricia: How are oil revenues redistributed in an oil economy? The case of Kazakhstan.“ Paper presented at the American Association conference in Boston (MA) in January 2006.

²⁸ Ramazov, H.. „Mežregional'nye anomalii“ In: *Ekonomika* (Almaty), September 2004, S.5.

an den legalen und illegalen Steuerschlupflöchern der Unternehmen des Rohstoffsektors, andererseits muss davon ausgegangen werden, dass auf allen Verwaltungsebenen legale und illegale Einnahmen aus diesem Sektor am Haushalt vorbeigeschleust werden. Angesichts der Einnahmenstruktur des kasachischen Haushaltes kann die fiskalische Dezentralisierung in Kasachstan ihre positiven Wirkungen auch bei bestem Design nicht entfalten, solange diese Probleme weiter bestehen.

7. Literaturverzeichnis

- Najman Boris, Pomfret Richard, Raballand Gael, Sourdin Patricia, *How are oil revenues re-distributed in an oil economy? The case of Kazakhstan*, Paper presented at the American Association conference in Boston (MA) in January 2006.
- Wooster, H., *The Intergovernmental Fiscal Reform in Kazakstan: Progress to Date and Recommendations for the Future*, *Kazakstan Economic Trends I/2000*, S. 36
- Zh. D. Ertlesova, G.Zh. Shaikakova, *Budget Reform in Kazakstan*, *Kazakstan Economic Trends*, IV/1998, S. 17 ff.
- Ramamurthy, S., Tandberg, E., *Treasury Reform in Kazakhstan: Lessons for Other Countries*, IMF Working Paper, WP/02/129, August 2002, S. 4f.
- IMF Country Report No. 03/100, April 2003 Republic of Kazakhstan: report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module.
- Zur Diskussion des kasachischen Ölfonds vgl. Kalyuzhnova, Yelena, *Overcoming the Curse of Hydrocarbon: Goals and Governance in the Oil Funds of Kazakhstan and Azerbaidshan*, Working Paper presented at the Workshop „Political and Economic Challenges of Resource-Based Development in Azerbaijan and Kazakhstan“ Kiel, May 5-6 2006, forthcoming in „Comparative Economics“.
- Arystan Esentugelov, *The Kazhak Regions in the Transition Process*, *Kazakhstan Economic Trends*, I/2000, S. 19-35.
- Ufer, H., Poser, J.A., Schönherr, S., Theuringer, M., *Kasachstan 1997 – Konsolidierung auf noch schmalere Basis. Regionale Strukturbildungsprozesse*, ifo-Studien zur Osteuropa- und Transformationsforschung Nr. 31
- Brimbetova, N., *Regionalnye Aspekty byudžetnoj politiki*, *Transitnaja ekonomika*, Nr.5-6, 1999, S.30 ff.
- Natalie Leschenko, Manuela Troschke, *Fiscal Decentralization in Centralized States: The Case of Central Asia*, Working Papers des Osteuropa Institutes München Nr. 261 April 2006.
- Regiony Kazachstana 2003, Agenstvo po statistiki Respubliki Kasachstana, S. 227.
- IMF Country Report 04/362 Republic of Kazakhstan: Selected Issues, November 2004.
- Koncepcija rasgranichenija polnomocij meždy urovnjami gosudarstvenno upravlenija i soveršenstvovanija mešbjudžetnych otnošenij, odobrena postanovleniem Pravitelstva Respubliki Kasachstan ot 10.02.2003, Nr.147, Astana, 2003.
- Šaženova, *Processy decentralisacii gosudarstvennyh funkcij v Kasachstane*, 2001, (als Diskussionsmaterial von der Leiterin der Gruppe Haushaltsmethodologie der Haushaltsabteilung des Finanzministeriums Kasachstans verfasst).
- Machmutova, M., *Analiz predposylok sozdanija mestnogo samoupravlenija v Kasachstane*, Zentr analiza obščestvennyh problem (Zusammenfassung einer Rundtischdiskussion von 20.06.2003).
- Ramazov, H., *Mežregional'nye anomalii*, *Ekonomika (Almaty)*, September 2004, S.5.