

Arbeitspapiere / Working Papers

Nr. 28

Annette Braun

Finanzen und Finanzverwaltung der *Circonscription Urbaine de Parakou* (Republik Benin) im Vorfeld der Dezentralisierung

2003



The Working Papers are edited by

Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg-Universität,
Forum 6, D-55099 Mainz, Germany.

Tel. +49-6131-392.3720, Email: ifeas@mail.uni-mainz.de;

<http://www.uni-mainz.de/~ifeas>

Geschäftsführender Herausgeber/ Managing Editor:
Thomas Bierschenk (biersche@mail.uni-mainz.de)

FINANZEN UND FINANZVERWALTUNG DER *CIRCONSCRIPTION URBAINE DE PARAKOU* (REPUBLIK BENIN) IM VORFELD DER DEZENTRALISIERUNG

Annette Braun¹

GLIEDERUNG

1. EINLEITUNG
2. PERSONAL UND PERSONALENTWICKLUNG DER CIRCONSCRIPTION URBAINE DE PARAKOU
3. ORGANISATION DER LOKALEN STEUERN IN PARAKOU
4. PRIVATISIERUNG
5. FISKALISCHE STEUEREINNAHMEN
6. BUDGET 1999 UND VORSCHAU AUF 2000
7. CAISSE UNIQUE ODER MULTIPLICITE DES CAISSES?
8. IM VERGLEICH: DIE FINANZVERWALTUNG VON KANDI (DEPARTEMENT ALIBORI) UND DIE UNTER-PRÄFEKTUR VON BEMBEREKE (DEPARTEMENT BORGOU)
9. SCHLUSSFOLGERUNGEN
10. LITERATUR
11. ANHÄNGE

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BAF	Bureau des affaires financières
Chef cir	Chef de la circonscription
CUP	Circonscription urbaine de Parakou
IDAC	Inspection divisionnaire d'assiette et contrôle
NRO	Nichtregierungsorganisation
PIP	Programme d'investissement publique
RFU	Registre foncier urbaine
SAAE	Service des affaires administratives et économiques
TFU	Taxe foncier unique
TPU	Taxe professionnelle unique
USPP	Union sous-préfecturale des producteurs de coton

¹ Annette Braun, Stegstr. 50, 60594 Frankfurt, E-mail: Annekbraun@aol.com

Vorbemerkung des Herausgebers : Der vorliegende Text wurde 1999 verfaßt. In der Zwischenzeit ist die Dezentralisierung in Benin abgeschlossen: im Dezember 2002 und Januar 2003 wurden Kommunalräte und Bürgermeister gewählt, die mittlerweile ihre Tätigkeit aufgenommen haben. Der Text von Annette Braun behält dennoch weiterhin sein Interesse, da er sehr detailliert in die Komplexität der Gemeindefinanzen in Benin einführt. Veröffentlichte Studien liegen dazu unseres Wissens nicht vor. T.B.

1. EINLEITUNG

Benin ist ebenso wie andere afrikanische Staaten im Begriff, sein bisher zentralistisch ausgerichtetes Verwaltungssystem zu dezentralisieren. Zur Zeit bilden 77 *circonscriptions urbaines* die unterste Verwaltungsinstanz auf städtischer Ebene, auf ländlicher Ebene sind es die Unterpräfekturen. Zwar sind sie formal mit eigener Rechtspersönlichkeit und finanzieller Autonomie ausgestattet, können aber aufgrund der mehrfach vom Parlament verschobenen Kommunalwahlen ihr Selbstverwaltungsrecht noch nicht ausschöpfen.

Von einer Dezentralisierung, d.h. einem Kompetenztransfer von der obereren auf die unteren Verwaltungsebenen, erhoffen sich internationale Geberorganisationen und die beninische Regierung die Freisetzung von Entwicklungsdynamiken an der Basis und somit die Erhöhung der Effizienz des Entwicklungsprozesses, welcher im Rahmen eines zentralistisch ausgerichteten Verwaltungsmodells bisher wenig Chancen zur Entfaltung hatte (Bierschenk 1999).

Seit den 50er Jahren werden Dezentralisierungsmaßnahmen als Mittel gegen administrative Ineffizienz und Machtkonzentration durchgeführt (vgl. Rüland 1993). Dabei lassen sich mehrere Phasen mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten ausmachen. So dominierte vor allem in den 50er Jahren und frühen 60er Jahren die Ansicht, dass eine Aufgliederung des politischen Systems in mehrere Ebenen und eine möglichst breite Streuung von Macht, den Rechtsstaat stärke und größere Partizipationschancen für die Bürger biete (Rüland 1993:182).

Eine zweite Dezentralisierungsdebatte begann Ende der 80er Jahre als Respons auf Strukturanpassungspolitiken und die Erkenntnis, dass die alleinige Begrenzung öffentlicher Ausgaben nicht ausreicht, um auch eine qualitative Verbesserung staatlicher Institutionen und bürokratische Verantwortlichkeit herbeizuführen. Statt des Rückzugs des Staates wurde nun die Konzentration staatlichen Handelns auf Kernbereiche gefordert. Die Begründung für Dezentralisierung hatte dabei funktionalen Charakter; statt auf gerechtere Machtverteilung wurde der Schwerpunkt nun auf erhöhte Effizienz des Entwicklungsprozesses durch realistischere, bedürfnisorientierte Projekte gesetzt. Rüland belegt dies mit folgenden Argumenten:

- Entwicklungsprogramme ließen sich unter dezentralen Strukturen besser auf lokale Strukturbesonderheiten zuschneiden.
- Dezentralisierung gewährleiste durch die Entlastung der Spitzenbürokratie von Routineaufgaben eine größere administrative Effizienz. Größere administrative Arbeitsteiligkeit bewirke eine Verkürzung der Instanzenwege, so dass sich staatliche Aufgaben schneller und billiger erfüllen ließen und die Koordination zwischen lokalen und nationalen Behörden, staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen sich reibungsloser gestalte.
- Mehr Partizipationschancen erhöhen die Bereitschaft der Bevölkerung bei der Projektdurchführung mitzuwirken (Rüland 1993:188).

Dabei ist von entscheidender Bedeutung, dass eine vollständige Dezentralisierung nicht nur territoriale Eigenständigkeit von Gebietskörperschaften bedingt, sondern ebenso einen eigenen Aufgabenbereich, ein demokratisch legitimes Vertretungsorgan und vor allem eigene

Ressourcen. Nur unter diesen Voraussetzungen hat eine lokale Verwaltung die Chance, entwicklungs- und bedürfnisorientiert zu arbeiten (vgl. Steinich 1997).

Da viele vor allem afrikanische Staaten jedoch erst im Begriff sind, ihr Verwaltungssystem zu reformieren und viele Projekte zur Durchsetzbarkeit von Dezentralisierungsvorhaben jüngerer Datums sind, können bisher wenig konkrete Aussagen über Erfolg oder Mißerfolg gemacht werden. Dezentralisierung tritt zudem häufig in der Praxis als Dekonzentration in Erscheinung, wobei diverse sektorale Aufgaben lediglich auf nachgeordnete Instanzen der Zentralverwaltung übertragen werden. In diesen Fällen gibt die Zentrale selten nennenswerte Entscheidungsbefugnisse und Kontrollen ab und es entsteht kein "Lerneffekt für lokale Mandatsträger" (Rüland 1993: 188).

So existieren bisher auch wenig Statistiken und Daten, die Auskunft geben könnten, über die budgetäre Situation von Kommunen nach einer erfolgten Dezentralisierung und darüber ob Kommunen, und vor allem ländliche Kommunen, nach einer erfolgten Dezentralisierung prosperieren und somit in der Lage sind, dem Land nicht nur politisch sondern auch wirtschaftlich einen dezentralen Impuls zu geben.

So stehen Modalitäten und Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs im Mittelpunkt der Umsetzung von Dezentralisierungsprozessen. Nicht selten werden Dezentralisierungsprozesse gerade in ärmeren Entwicklungsstaaten mit diffizilen Budgetsituationen erschwert, weil deren Regierungen Befürchtungen haben bezüglich einer Verwaltungsreform: Es wird argumentiert, dass Dezentralisierung für die Zentralregierung hauptsächlich einen Kontrollverlust über nationale Ausgaben bedeutet und somit letztendlich ein größeres Haushaltsloch.

Es wird auch argumentiert, dass es wenig Sinn mache, Kommunen die nötigen finanziellen Mittel zukommen zu lassen, wenn sie nicht über genügend Kompetenz zur Bewältigung der Aufgaben und vor allem der transparenten Kontrolle dieser Mittel verfügen. Bei der Umsetzung von Dezentralisierungsvorhaben steht somit die Frage nach den Kosten und nach dem Finanzmangement im Mittelpunkt.

Befürworter von Dezentralisierung erwarten jedoch gerade auch finanzielle Vorteile und argumentieren damit, dass nach anfänglichen Investitionen in die neuen Kommunen, der Zentralstaat nicht unbedingt stärker belastet werden wird, als zuvor. Die finanziellen Vorteilen konzentrieren sich hauptsächlich auf die Erhöhung der Hebeeffizienz durch effektiveres finanzielles Management wie etwa

- eine besonders effektive Kontrolle der Einnahmen und Aktualisierung von Steuern durch lokal gewählte Stadträte, die sichergehen wollen, dass jeder Bürger seinen Anteil zahlt,
- verbesserte Chancen bei der Durchsetzung von Steuererhebung durch die Kleinräumigkeit des politischen Aktionsfeldes,
- die Entlastung des lokalen Budgets durch eine erfolgreiche Auslagerung unprofitabler Dienstleistungen an private Organisationen und Vereinigungen und
- eine bessere Position gegenüber dem Zentralstaat bei Aushandlungsprozessen um den kommunalen Finanzausgleich oder bei unverhältnismässig starker Belastung des kommunalen Budgets wenn Kommunen sich zusammen schliessen.

Um einen gewissen Einblick in zukünftige kommunale Finanzspielräume zu gewinnen, wurden deshalb in Benin einigen großen Städten eine Art Probestart in autonomer Verwaltung ermöglicht. So wurde für Parakou, Porto Novo und Cotonou ein Sonderstatus geschaffen, der es ihnen ermöglicht, mit finanzieller und technischer Hilfe, Erfahrungen in der Bewältigung der neuen Aufgaben und im kommunalen Finanzmanagement zu sammeln (vgl. *arrêté portant organisation des communes à statut particulier* und *arrêté n.007 portant délégation aux chefs des circonscriptions urbaines de Cotonou, de Porto Novo et de Parakou, de la gestion du per-*

sonnel de leurs circonscriptions administratives).²

In diesem Papier sollen budgetäre Grundlagen und tatsächliche Budgetansätze einer dieser drei Städte mit Sonderstatus untersucht werden, sowie die zweier ausgewählter Gebietskörperschaften, die über keinen Sonderstatus verfügen. Im folgenden sollen dabei ebenso Aspekte wie Personalverwaltung, Privatisierung und kommunales Kassensystem berücksichtigt werden.³

2. PERSONAL UND PERSONALENTWICKLUNG DER CIRCONSCRIPTION URBAINE DE PARAKOU

Die *circonscription urbaine de Parakou*, mit 150.000 Einwohnern ist Hauptstadt des Départements Borgou im Norden Benins.

Im Gegensatz zu den *circonscriptions urbaines* und Unterpräfekturen ohne Sonderstatus wurden in Parakou alle Abteilungsleiter mit Beamten der höchsten Verwaltungskategorie besetzt. Generell wird von diesen A-Kadern erwartet, dass sie nicht auf inputs von Vorgesetzten angewiesen sind, eigene Projekte konzipieren, wichtige Entscheidungen alleine treffen und generell eigenständig handeln und flexibel auf Probleme reagieren.

Diese Maßnahme schuf die Grundlage für eine autonome Verwaltung und hat Auswirkungen auf die Arbeit des vom Finanzministerium eingesetzten Stadtkämmerers sowie auf die des Leiters der Finanzabteilung der CUP, welche Einblick in die tatsächliche Haushaltslage und Steuereinnahmen haben und für die Aufstellung des Budgets zuständig sind.

Nach Ansicht des Stadtkämmerers entstehen Konflikte in anderen Städten und Unterpräfekturen oft dann, wenn Beamte, die für die Handhabung der öffentlichen Finanzen zuständig sind, keine A-Kader sind und deshalb mit der Interpretation der verschiedenen Gesetzestexte und Erlasse des Finanz- und Innenministeriums sowie bei der Regelung von nicht budgetisierten Auszahlungen, überfordert seien (vgl. 13).

² Dies kompliziert die rechtliche Situation der Gebietskörperschaften in Benin. So ist nun neben dem Transitionsgesetz von 1990 (loi No. 90-008 vom 13.8.1990), für Gebietskörperschaften mit Sonderstatus auch noch das 1998 für selbstverwaltete Kommunen konzipierte Gesetzespaket zur Reform der beninischen Territorialverwaltung bestimmend. Für Gebietskörperschaften ohne Sonderstatus ist das Gesetz von 1981 (loi n. 81-009 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des organes locaux du pouvoir d'état et de leur organes exécutifs) rechtlich bindend (vgl. Schneiderfritz 1998: La réforme de l'administration territoriale au Bénin - Brève historique, situation et grande lignes).

³ Die zugrundeliegende Feldforschung wurde im Herbst 1999 im Rahmen eines von T. Bierschenk und N. Bako-Aifari und A. Tingbe-Azalou geleiteten Forschungsprojektes der Universitäten Mainz und Cotonou zum Thema "Lokale Macht in mittelgroßen afrikanischen Städten" durchgeführt (zur Methode vergleiche Bierschenk & Olivier de Sardan 1997, zu einer Analyse der politischen Ökonomie der Stadt Parakou, Bierschenk 2000). Die Aussagen der vorliegenden Studie beziehen sich auf diesen Zeitpunkt.

Neben der qualitativen Verbesserung der Personalstruktur konnte der Bürgermeister (*chef cir*) durch zusätzliche Unterstützung der Weltbank auch eine quantitative Verbesserung erreichen, indem die Formel, dass für drei aus dem öffentlichen Dienst scheidende Beamten nur ein Neuer rekrutiert werden darf, umgangen werden konnte. So verfügt die CUP nun über genügend Mittel, um von den 132 Angestellten 31 als "freie Mitarbeiter" aus eigener Tasche zu bezahlen, darunter fünf der höchsten und teuersten Kategorie A, vier der Kategorie B, zwei der Kategorie C, der Rest D und E.

Vom nationalen Budget werden lediglich sechs Beamte bezahlt, vom Budget der Gebietskörperschaften (*agents permanents des collectivités*) 95 Beamte, von denen aber die meisten Beamten der unteren und somit "billigeren" Verwaltungskategorien angehören. Das führt zu der sonderbaren Situation, dass die Präfektur als übergeordnete Gebietskörperschaft, über verhältnismäßig weniger und (schlechter ausgebildetes) Personal und im Gegensatz zur CUP über keinerlei Infrastruktur wie Computer, Kopiermaschinen oder klimatisierte, modernisierte Büroräume verfügt.

Nach den erfolgten Kommunalwahlen wird es in einem dezentralisierten System von entscheidender Bedeutung sein, dass die CUP diese kostspielige Personalstruktur unter Umständen auch ohne Geberhilfe aufrechterhalten kann.

Die folgende Tabelle zeigt, inwieweit anderen Gebietskörperschaften ohne Sonderstatus in dieser Hinsicht nicht unerhebliche Investitionen bevorstehen.

Tabelle 1: Anzahl und Kategorie der Beamten von Parakou, Djougou, Bembereke und Kandi 1999

	Einwohner	A	B	C	D	E	Insgesamt
Parakou	150.000	8	4	12	60	48	132
Djougou	172.000	1	2	2	4	16	25
Bembereke	59.809	1		2	5	20	28
Kandi	74.000	2	2		4	20	28

3. ORGANISATION DER LOKALEN STEUERN IN PARAKOU

In Parakou ist der *service des affaires administratives et économique (SAAE)* verantwortlich für die Einbeziehung der lokalen Steuern, die in den letzten Jahren im Durchschnitt 20 % des Budgets ausmachten.

Einige Mitarbeiter der Präfektur behaupten, dass aufgrund der hohen Geberzuwendungen die CUP sich jetzt "keine Mühe mehr mache", lokale Steuern einzubeziehen, und dass sie nicht "rigoros" genug sei. Deshalb wurden 1999 von der Präfektur Studien über die potentiellen Einnahmen einiger Dienstleistungen der CUP und anderer Unterpräfekturen in Auftrag gegeben und gefordert, dass man die dort geschätzten Einnahmen für das Jahr 2000 auch erreicht.

Im Folgenden eine Übersicht der Zu- und Abnahme der lokalen Steuern der Jahre 1997 und 1998.

Tabelle 2: Übersicht der Zu- und Abnahme der lokalen Steuern von den Jahren 1997 und 1998 (in FCFA)

Steuerart	1997	davon %	1998	davon %	Zu- bzw. Abnahme in %
<i>Taxe sur Taxi Moto</i>	560.000	2,1	289.500	1,4	- 51,3
<i>Taxe publicité</i>	1.906.964	7,1	2.714.645	13,5	+ 42,5
<i>Droit de place sur marché</i>	4.619.675	17,1	4.737.000	23,6	+ 2,6
<i>Taxe stationnement</i>	897.000	3,3	793.750	3,96	- 11,5
<i>Taxe sur occupation domaine public</i>	72.000	0,27	91.500	0,45	+ 27,5
<i>Vidange</i>	698.338	2,6	322.175	1,6	- 53,8
<i>Droit de mutation</i>	2.433.500	9,16	1.530.000	7,6	- 62,87
<i>Permis de construire et d'alignement</i>	286.200	1,07	0		0
<i>Taxe bétail en transit</i>	1.335.000	5,0	1.433.631	7,15	+ 7,3
<i>Abattage animaux et inspection viande</i>	610.000	2,29	760.000	3,79	+ 24,6
<i>Actes d'état civil</i>	11.836.400	44,5	6.319.000	31,5	- 46,6
<i>Taxe sur corbillard</i>	0	0	21.000	0,1	0
<i>Taxe sur l'inhumation</i>	14.000	0,05	150.000	0,7	+ 972
<i>Taxe divagation des animaux</i>	0	0	33.000	0,16	0
<i>Taxe sur meuble et immeuble</i>	741.000	2,79	451.000	2,25	- 39,1
<i>Taxe sur armes à feu</i>	53.245	0,2	38.750	0,19	- 27,22
<i>Taxe sur spectacles</i>	20.000	0,07	99.000	0,49	+ 395
<i>Taxe sur exploitation carrière</i>	431.600	1,6	256.400	1,2	- 40,6
<i>Vente de boissons fermentées</i>	44.000	0,16	0		

TOTAL	26.558.922	20.040.306	- 24,54
--------------	-------------------	-------------------	----------------

FCFA - Franc Communauté Financière Africaine (Umtauschkurs betrug 2000
100 FCFA = 0,39 DM)

Die Tatsache, dass auch der Leiter des *service des affaires administratives et économique* (SAAE) zum Kader A gehört, hat zu einer flexiblen Handhabung der lokalen Steuern geführt und somit in einigen Fällen zu einer Entlastung des Budgets.

Einige Dienstleistungen, von denen die Bevölkerung keinen besonders großen Gebrauch machte und deren Unterhaltskosten dennoch stetig stiegen, wie etwa der städtische Leichenwagen (*taxes sur corbillard*), wurden abgesetzt, und die Infrastruktur, etwa der Leichenwagen, anderweitig eingesetzt. Somit konnte monatlich eine nicht unerhebliche Summe gespart werden.

Auch bei den Steuern für den Abbau des Steinbruchs, deren Erhebung für die CUP wegen hoher Personal- und Transportkosten unprofitabel waren, agierte der Leiter des SAAE frühzeitig, indem er das Management des Steinbruchs in private Hände abgab und somit das kommunale Budget entlastete (s.u).

Bei den Beerdigungs- sowie den Steuern für Viehtransporte (*taxe sur l'inhumation, taxe sur divagation des animaux*), welche bisher von den technischen Diensten, also den Filialen staatlicher Sektorministerien, eingesammelt wurden, entschied der Leiter des SAAE, dass die Buchhaltung überprüft und "in Ordnung gebracht" gebracht werden müsse und erreichte somit eine enorme Steigerung der Beerdigungssteuern im Vergleich zum Vorjahr.

Generell hat sich auch gezeigt, dass bei manchen Steuern, wie etwa jenen, welche die "Motorradtaxifahrer" zahlen (*taxe sur taxi moto*) und die von den verschiedenen Taxigewerkschaften eingetrieben werden sollten, die CUP als Vermittler und Schlichter zwischen den Taxigewerkschaften benötigt wird. In einigen Stadtteilen übernimmt gar der SAAE mit Hilfe der Polizei die Steuereintreibung.

Auch die Tatsache, dass Steuern, die eigentlich von der Gewerkschaft der Taxifahrer eingesammelt werden sollten, nun auf Initiative des Gewerkschaftsvorsitzenden in einer Art *cogestion* mit der CUP gemeinsam einbezogen werden, spricht für generelles Vertrauen in das Finanzmanagement der CUP. Tatsächlich konnte der *chef cir* durch Überwachung von Ticketbestellung und -verkauf der Taxis der Parakouer Taxibahnhöfe (die jährlich immerhin 14 Millionen FCFA einbringen), Mißwirtschaft und Korruption entgegenwirken und sicherstellen, dass die Einnahmen wieder in die Infrastruktur der Taxibahnhöfe zurückfließen.

Zukünftig kann auch davon ausgegangen werden, dass sobald die Umzugs- und Baugenehmigungssteuern (*droit de mutation, permis de construire et d'alignement*) von den Beamten der CUP und nicht mehr von jenen der technischen Dienste (*travaux publiques*) eingezogen werden, die Einnahmen sich erhöhen. Schließlich sind es auch Beamte der CUP, die Grundstücke verkaufen und daher Klienten und Verkaufsprozesse besser kennen.

Auch bei den Steuern, die für die Entleerung der öffentlichen Toiletten erhoben werden, (*taxe de vidange*), könnte bei voller Zuständigkeit der CUP, zumindest ein Verlustgeschäft vermieden werden. Das augenblickliche System verpflichtet die CUP, ihre Lastwagen mit den Toilettenpumpen kostenlos an die Präfektur zu verleihen, wodurch hohe Unterhaltskosten ohne Einnahmen entstehen.

Zu Budgetposten mit geringstem Potential zur Einnahmesteigerung auch nach erfolgter Dezentralisierung, gehören die Steuern für lokal hergestellte alkoholische Getränke, (*boissons fermentées*). Bisher war es nicht möglich, den Getränkeverkäufern eine monatliche, statt einer täglichen Gebühr abzuverlangen, deren Einbeziehung für die CUP enorme Transportkosten bedeutet.

Generell hat sich erwiesen, dass bei jenen Steuern, für deren Erhebung und Verwaltung

die technischen Dienste oder die Taxigewerkschaft zuständig sind, ein nicht unerhebliches Potential zur Erhöhung der Einnahmen liegt. Wenn die CUP nach dem Kompetenztransfer, das Mandat zur Organisation dieser Dienste erhält, kann durchaus mit einer Steigerung der lokalen Einnahmen gerechnet werden.

Weiteres Potential liegt in der transparenten Verwaltung der Steuern. Obwohl im Rahmen dieser Studie keine Daten über Kontrollmechanismen und Buchhaltungspraktiken gesammelt werden konnten, muß davon ausgegangen werden, dass trotz relativ gutem Managements, nicht alle getätigten Einnahmen im Budget erscheinen. Dies muß nicht unbedingt auf Betrug zurückzuführen sein, sondern hängt oft mit Liquiditätsengpässen zusammen. So werden gewisse Summen der Markteinnahmen regelmässig vor einer Budgetisierung für andere dringende Ausgaben, wie etwas Benzin, verwendet, was die Einnahmestatistik verändert. Eine nicht zu unterschätzende Herausforderung wird hier die Einführung und Kontrolle eines einfachen Buchhaltungssystems sein, sowie die Einführung eines Anreizsystems, wie etwa die Steuereinsammlung auf Kommissionsbasis.

Auch die Tatsache, dass Ticketverkäufer auf der untersten Hierarchiestufe der Verwaltung angesiedelt sind und keinerlei Training in der Kommunikation mit Steuer- und Abgabenzahlern erhalten, ist nicht dazu angetan, die Effektivität ihrer Arbeit zu erhöhen.

4. PRIVATISIERUNG

Eine weitere Hoffnung, die mit dezentralisierten autonomen Gebietskörperschaften einhergeht, besteht in der Erweiterung der Gestaltungsmöglichkeiten lokaler Akteure und einem Mindestmaß an Unabhängigkeit und Eigenständigkeit sowie ausreichend finanzieller Mittel, um flexible Entscheidungen etwa bezüglich der Auslagerung bzw. Beibehaltung kommunaler Dienste zu treffen. Es wird erwartet, dass durch die Abgabe unprofitabler Diensten an private Organisationen, das kommunale Budget entlastet wird.

Gleichzeitig wird gehofft, dass durch die Auslagerung von Diensten, lokale Akteure in das Management der Kommune miteinbezogen werden und somit ein "engerer Kontakt zwischen Regierten und Regierenden" geschaffen werde (Rüland 1993: 188). Maßnahmen, mit denen ein "kooperatives Klima" geschaffen werden soll, etwa kaufmännische Schulungen für Vereinigungen und Nichtregierungsorganisationen, faßt Simon als "fördernde Leistungsverwaltung" zusammen (Simon 1993: 350).

Im Rahmen jener Steuern, die von dem SAAE verwaltet werden, wurden solche Maßnahmen bereits erfolgreich angewandt (vgl. 3). Die CUP zeigt aber auch bei jenen Diensten, die von anderen Abteilungen gemanagt werden, durchaus den Willen, solche aktiven Kooperationsmaßnahmen zu schaffen, da man sich bewußt ist, dass die Verwaltung bei expandierenden Stadtvierteln nicht alle Aufgaben übernehmen kann und dass auch nicht stets neue Beamtenposten für temporäre Jobs geschaffen werden können. Außerdem besteht in der CUP Konsens darüber, dass Beamte mit festem Gehalt bei gewissen Dienstleistungen wie etwa Abfallbeseitigung schwieriger zu stetiger Arbeit zu motivieren sind, als externe Unterauftragnehmer, oder solche, die auf Kommissionsbasis arbeiten.

Bei der Umsetzung der Kooperation mit den verschiedenen Vereinigungen spielt jedoch auch die Initiative der Geber insbesondere die der *coopération française* eine Rolle. Dies war der Fall 1993, als die Abfallbeseitigung auf Initiative der *coopération française de développement* zunächst an vier lokale NROs, Kooperativen und Stadtteilinitiativen übergeben wurde. Die Bevölkerung, die seit diesem Zeitpunkt von der Abfallsteuer (*taxe de voirie*) befreit ist, zahlt nun 500 FCFA pro Monat, während die CUP 60 % der Kosten ihrer Unterauftrag-

nehmer übernimmt und ihnen städtische Traktoren zur Verfügung stellt.

Weil die Abfallbeseitigung allerdings auch bei bestem Management nur selten wirklich profitabel ist, muß die Stadt Parakou die NROs und Vereinigungen mit 1.275.000 FCFA jährlich unterstützen, so dass sie im Endeffekt ein Verlustgeschäft macht (etwa 810.000 FCFA jährlich).

Die Verwaltung öffentlicher Toiletten, Brunnen und sanitärer Anlagen wurde 1998 ebenfalls auf Geberinitiative an lokale NROs, Stadtviertelvereinigungen und Verwaltungskomitees übergeben. Einige dieser Vereinigungen sind aber ausschließlich auf Geberdruck entstanden und stellen eher heterogene Gruppen ohne wirkliche Verbindungen zum Stadtviertel dar. Diese Vereinigungen brachen meist nach der ersten Gebersubvention wieder zusammen.

Für den großen städtischen Markt wurde ebenfalls auf Druck der *coopération française* ein halböffentliches Unternehmen eingeschaltet, welches die Marktsteuern eintreibt und dafür der CUP einen Festbetrag von 400.000 FCFA pro Monat zahlt. Trotz einiger Konflikte mit der lokalen Marktgewerkschaft (*syndicat des revendeurs et revendeuses du marché de Parakou*), welche die Standgebühren als zu hoch einschätzt, hat sich diese Privatisierungsmaßnahme finanziell gelohnt.

Bei der Abgabe des Sand- und Kieselsteinbruchs (*taxe sur exploitation carriere*), der bis 1998 defizitär gemanagt und dann in Privathände abgegeben wurde, konnten zumindest weitere Ausgaben, wie etwa die Bezahlung von Ticketverkäufern vermieden werden. Einnahmen wurden bisher noch nicht verbucht.

Einen wesentlichen Beitrag zur Kooperation von staatlichem und nicht-staatlichem Sektor in Parakou hat auch die Weltbank dadurch geleistet, dass auf Ihre Empfehlung im Rahmen der Personalentwicklungspolitik eine Person mit "NRO-Erfahrung" als Leiter des SAAE eingesetzt wurde - um eventuellem Mißtrauen seitens der CUP gegenüber NROs vorzubeugen. Für Parakou bedeutete dies konkret, dass eine Person gewählt wurde, die eine eigene NRO leitet, und davon profitiert, dass diese NRO nun für die CUP Dienstleistungen übernimmt!

Generell ist die Einstellung der CUP gegenüber dem nicht-staatlichen Sektor und vor allem gegenüber den Vereinigungen aber von Mißtrauen geprägt. Nach Ansicht der CUP unterschlagen die Vereinigungen Geld und haben eine Nehmermentalität ("*...la mentalité de fonder toujours l'espoir sur l'appui ou les subventions de l'administration ou de l'extérieur*") (vgl. Parakou Info no.14. S.2).

Privatisierung bedeutet für die CUP also nicht unmittelbar Gewinn bzw. verbesserte Kooperation mit dem nichtstaatlichen Sektor. Es bedeutet zunächst einmal Investitionen, einerseits in die Infrastruktur der diversen Dienste (Märkte, öffentliche Toiletten) und andererseits in die Unterauftragnehmer (NROs, Vereinigungen, Jugendgruppen), um sie für ihre Aufgaben vorzubereiten, sowie mit einer Erstausrüstung an Arbeitsmaterial zu versehen. Diese Investitionen werden wohl auch noch zukünftig nach einem Kompetenztransfer auf die Stadt zukommen, will Parakou sichergehen, dass die Vereinigungen seriös und kompetent arbeiten. Es bedeutet auch die Erkenntnis, dass nicht gleichzeitig Jobs für unqualifizierte Jugendliche geschaffen und Dienstleistungen wie Abfallbeseitigung effizient und kostengünstig angeboten werden können.

Das Beispiel Parakou zeigt auch, dass Privatisierung einen "effektiven lokalen Staat" bedingt, denn nur eine engagierte und kompetente Lokalverwaltung kann das rechte Maß und den rechten Umfang bestimmen, in dem privatisiert werden soll und zudem geeignete Modalitäten und Regelungen finden, um die Privatisierung auszuführen.

5. FISKALISCHE STEUEREINNAHMEN

In Parakou kontrolliert ein dezentrierter Dienst des Finanzministeriums (*inspection des*

impôts), die Einbeziehung der lokalen fiskalischen Steuern wie Gewerbescheine (*patente simple*), Lizenzen für den Verkauf importierten Alkohols (*licence*) und Grundsteuern (*foncier unique*). Diese Steuern werden im Budget unter *ressources fiscales* gelistet.

Die Einnahmen aus Gewerbescheinen und Grundsteuer fallen durch die Existenz von relativ vielen Industriebetrieben (*complexe textile beninoise, société béninoise de brasserie*) und schulischer wie gastronomischer Infrastruktur (drei private Kindergärten, sieben private Grundschulen, neun Hotels, und etwa 100 Kneipen und Restaurants) im Vergleich zu anderen Unterpräfekturen recht hoch aus und machten in den letzten Jahren im Durchschnitt 65 % des Budgets aus. Der Prozentsatz von tatsächlich eingetribenen zu veranschlagten Steuern ist mit 64 % auch hoch und gliedert sich wie folgt auf:

Tabelle 3: Prozentsatz der tatsächlich eingetribenen fiskalischen Steuern (1999)

Steuernart	% der veranschlagten Steuern
<i>Taxe foncier unique (TFU)</i>	32%
<i>Patente</i>	78%
<i>Taxe professionnelle unique (TPU)</i>	25%
<i>Licence</i>	68%

Die Einnahmen aus Grund- und Gewerbesteuren können nur unter Vorbehalt angegeben werden. Im Laufe der Recherche stieß ich auf verschiedene Angaben, was die genaue Höhe der Grundsteuer, und auch die des gesamten realisierten und veranschlagten Budgets von 1999 und 2000 betrifft. Die Gründe hierfür waren zumindest nicht eindeutig auszumachen. Schätzungen von Geberorganisationen gehen davon aus, dass das tatsächlich realisierte Budget in Parakou um ein vielfaches höher ist, als offiziell angegeben wird. Innerhalb der Bevölkerung von Parakou werden die Möglichkeiten einer *caisse noire* der CUP häufig diskutiert, wobei vielfältige Reaktionen, wie etwa Ablehnung, Resignation oder Akzeptanz, zu beobachten sind. Im Folgenden werden die Einnahmen der Grund- und Gewerbesteuer von 1997 angegeben. Hier konnte die Endsumme mit Hilfe mehrerer Quellen verifiziert werden.

Tabelle 4: Einnahmen 1997

Steuerart der fiskalischen Steuern	In FCFA
<i>Taxe foncier unique (TFU)</i>	50.984.569
<i>Licence</i>	1483.139
<i>Patente</i>	94.836.081
<i>Taxe professionnelle unique (TPU)</i>	7.596.937
<i>Taxe sur foncier bati et non bati</i>	21.000.000
Total	183.000.000

Die wichtigste Einkommensbasis ist die Grundsteuer, die *taxe foncière unique*. Ein 1993 mit französischer Hilfe eingeführtes Parzellierungssystem, der *registre foncier urbain* (RFU) hat die Erhebungsgrundlage verbessert und eine Erhöhung der Steuereinnahmen um bis zu 40 % bewirkt (von 45.017.428 FCFA im Jahre 1992, auf 75.050.112 FCFA im Jahre 1993).

Unter Aufsicht der *coopération française* wurde 1995 der RFU aktualisiert, mit dem

Resultat, dass über 2000 neue Grundstücke registriert und immerhin 425 Gewerbescheine ausgestellt werden konnten. Dies erklärt die Steigung des Steueraufkommens von 1995 auf 1996 um 58 % (Im Vergleich dazu: von 1996 auf 1997 um 28 %).

Die Aktualisierung des RFU, d.h. die jährliche Identifizierung von steuerpflichtigen Gebäuden auf dem laufenden zu halten, wird gemäß der *coopération française* allerdings nicht konsequent von der CUP betrieben, was zu erheblichen Steuerverlusten führt. So waren zwischen 1991 und 1995 keinerlei Einnahmeveränderungen zu beobachten und von 1997 auf 1998 erhöhten sich die Einnahmen lediglich um drei %.

Unabhängig von einer Dezentralisierung stehen der CUP hier also Ausgaben bevor, etwa wie von der *coopération française* vorgeschlagen, das Engagement einer Auditfirma, welche die Aktualisierung des RFU regelmäßig inspiziert.

Eines der oben aufgelisteten Hauptargumente für eine Dezentralisierung war, dass durch die Einbeziehung der Steuern in alleiniger Verantwortung der Kommunen und durch die Kleinräumigkeit des Umfeldes, Steuerflüchtlinge weniger Chancen haben und die Steuereinnahmen deshalb steigen werden. Eine Maßnahme, welche die Relevanz dieses Arguments stützt, wurde bereits 1989 durchgeführt. Beide Abteilungen des Steueramtes (Steuerveranschlagung und Steuereinbeziehung) wurden gemäß des Finanzgesetzes von 1989 zusammengelegt, und die Eintreibung der Steuern durch die effiziente Zusammenarbeit der lokalen Beamten mit denen des Finanzministeriums erleichtert, wodurch sich die Hebeeffizienz deutlich erhöhte.

Andere Maßnahmen, wie verstärkte Sensibilisierungskampagnen, um dem *incivisme* der Bevölkerung (den die Stadtverwaltung in Parakou im Zusammenhang mit Steuerflüchtlingen beklagt), entgegenzuwirken sowie eine direkte und transparentere Verbindung von Steuern bzw. Abgaben und sinnvollen Investitionsmaßnahmen, werden weiterhin notwendig sein.

Sanktionsmaßnahmen bei Steuerflüchtlingen wurden bisher in geringem Maße durchgeführt, wie etwa die Ausstellung von Geburtsurkunden oder die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen nur gegen Nachweis der obligatorischen Steuerzahlung.

Eine nicht unerhebliche Reihe von Hindernissen bei der Einbeziehung von Steuern, Bußgeldern, Gebühren, sind jedoch allein durch Sanktionen oder durch effektive Sensibilisierungskampagnen nicht zu beheben.

Hierzu zählt vor allem die generell schwache Position der Steuereintreiber und Ticketverkäufer. Jene Beamte, die von Haus zu Haus, oder von Stand zu Stand gehen, gehören den unteren Verwaltungskategorien D und E an, die keinen Nachweis einer Schulbildung benötigen. Von Schulungen und Weiterbildungen sind sie ausgeschlossen und ihr Glaube an okkulte Mächte und Hexerei schürt nicht selten Angst vor Sanktionen gegen Steuerverweigerer. So kursieren Gerüchte von mysteriösen Autounfällen oder ungeklärten Todesfällen von Beamten, die kurz zuvor eine Bar, ein Restaurant oder einen Einzelhandel schlossen, deren Besitzer die Steuern nicht zahlen wollte (oder konnte).

Nur in seltenen Fällen können die Steuereintreiber mit Rückendeckung von Vorgesetzten rechnen. Die schwache Position der Steuereintreiber zeigt sich auch vor Gericht, wo ihnen nicht eingehaltene Formalitäten bei der Schließung einer Bar zu Lasten gelegt werden, während Steuerschuldner straffrei ausgehen (vgl. Interview mit Bio N’Gobi vom 12.10.1999). Letztendlich steht vor allem die Angst der Verantwortlichen, d.h. der gewählten Stadtpolitiker, sich durch eine konsequente Steuereinnahmepolitik unbeliebt zu machen, der effizienten Arbeit der Steuereintreiber - und somit der Erhöhung der Einnahmen - im Weg.

Marktfrauen, *les bonnes dames*, die die Ticketverkäufer als *taquinage* der Verwaltung ansehen, abwesende Hausbesitzer, Grundstücksbesitzer, die es vorziehen in Naturalien wie Mais und Yams zu zahlen und sogar Unternehmen, die keinen Gewinn machen (wie SONAPRA 1999) haben relativ gute Chancen, von den Steuerzahlung verschont zu werden (Interview mit Bio Bakri Saarou vom 7.10.1999).

Zu fundamentalen Hindernissen gehört auch der allgemein akzeptierte legale Graubereich, in dem profitorientierte Organisationen, Gemeinnützigkeit vorschützen, um Steuern zu umgehen.

Am Rande wäre auch noch die Tatsache zu erwähnen, dass die Steuerbehörde auf die inflexible Finanzierung des Finanzministeriums angewiesen ist und für dringende Ausgaben, etwa die Reparatur eines Computers mit wichtigen Erhebungsdaten oder Benzin für Inspektionsfahrten, zunächst die Zentrale in Cotonou verständigen muß, bedeutet, dass Steuereinnahmen regelmäßig nur mit großer Verspätung getätigt werden können. Da der staatlich eingesetzte Buchhalter und sein Kassensystem beibehalten werden, ist es nicht wahrscheinlich, dass sich diese Situation nach einem Kompetenztransfer verbessern wird.

Vor diesem Hintergrund ist es schwer vorstellbar, dass allein eine Dezentralisierung, aggressivere Methoden zur Steuereintreibung bewirken wird, welche in der Lage sind, langjährige und festeingesessene Praktiken zu überwinden.

6. BUDGET 1999 UND VORSCHAU AUF 2000

Neben den lokalen Steuern und den fiskalischen Steuern, die zusammen ungefähr 85 % des Budgets ausmachen, setzt sich der Haushalt auf der Einnahmeseite noch aus den Zuwendungen des Staates zusammen:

Als Ersatz für die *taxe civique*, den die Bevölkerung die letzten Jahre vor der Absetzung dieser Art Kopfsteuer 1993 bezahlt hat, wurde der statistische Mittelwert von vier Millionen errechnet. Vier Millionen ist dabei für eine Stadt wie Parakou sehr gering; andere Städte mit bedeutend weniger Einwohnern wie etwa Kandi erhalten das doppelte.

Die unvorhergesehenen Abgaben des nationalen Haushaltes, wie 1999, als der Zoll seinen Einnahmeüberschuß auf Druck der Weltbank zu 80 % an die drei großen Städte abgeben mußte, können nicht zum Budget gezählt werden, da zum Zeitpunkt der Recherche nicht klar war, ob sie budgetisiert werden oder nicht. Sicher war nur, dass diese immerhin 125 Millionen FCFA für Investitionen ausgegeben werden sollen.

Das veranschlagte Budget für das Jahr 2000 beträgt 582.922.000 FCFA (im Vergl. für 1999 362.895.000 FCFA).

Im Vergleich dazu das realisierte Budget der vergangenen Jahre (in FCFA):

Tabelle 5: Das realisierte Budget der vergangenen Jahre

Jahr	Realisiertes Budget in FCFA
1993	163.150.950
1996	232.871.000
1997	301.711.000
1998	307.889.000

Würde der Einnahmeüberschuß des Zolls nicht zu den budgetisierten staatlichen Zuschüssen gezählt, so kann davon ausgegangen werden, dass die Ausschöpfung eigener Einnahmequellen in Parakou immerhin ungefähr 85 % des Budgets ausmacht, was eine relative Unabhängigkeit gegenüber zentralstaatlichen Zuschüssen bedeutet. Zudem verfügt Parakou noch über eine Reihe von nicht budgetisierten Einnahmen, die im Abschnitt 7 behandelt werden.

Ausgaben

Die Ausgaben der CUP sind aufgegliedert in *dépenses ordinaires* und *dépenses extraordinaires*.

Zu den *dépenses ordinaires* zählen die

- Umlagen an die Präfektur, die 13 % des Budgets ausmachen (zehn % an die Präfektur und drei % für den '*fond d'entraide des circonscriptions déshérité*'). Darüber hinaus erhält die Präfektur 40 % der Markteinnahmen,
- die finanzielle Beteiligung an den staatlichen dezentrierten Diensten (Gesundheit, Schule, Finanzverwaltung ect.),
- punktuelle Ausgaben, z.B. wenn das *Département* Borgou an einer Grenzziehung beteiligt ist,
- Beteiligung an den Investitionshilfen der Partnerstadt Orléans und dem *Fond Social de Développement der Coopération Française*: ungefähr 10 – 15 Millionen jährlich,
- Personalkosten in Höhe von 104.000.000 Millionen FCFA (entspricht 36 % des Budgets) und
- Kosten für Materialien und Transport (59.710.000 FCFA).

1999 verblieben der CUP 31 Millionen FCFA, also knapp zehn % der Gesamteinnahmen, für Investitionen, die als *dépenses extraordinaires* bezeichnet werden. Ziel ist es, nach der Dezentralisierung, 20 % des Budgets für Investitionen behalten zu können.

Die Chancen, dieses Ziel nach einem Kompetenztransfer zu erreichen, sind gut. Zum einen ist der Anteil der Abgaben, den die CUP an die Präfektur oder an das Finanzministerium zahlen muß, insgesamt noch relativ hoch und teilweise recht versteckt wie z.B. in Form der zehn % der Einnahmen des RFU. Diese Abgaben werden nach einer Dezentralisierung wegfallen.

Zum anderen kann erwartet werden, dass durch Aushandlungen zwischen Weltbank und beninischer Regierung weitere wesentliche Abgaben, wie etwa 13 % der Einnahmen und 40 % der Markteinnahmen, bereits 2001 nicht mehr an die Präfektur gezahlt werden müssen. Durch diese Entlastungen wird es der CUP möglich sein, einen größeren Anteil des Budgets für Investitionen zurückzuhalten.

7. CAISSE UNIQUE ODER MULTIPLICITE DES CAISSES?

Der Handhabung der öffentlichen Finanzen liegt das Prinzip der *unicité de caisse* zugrunde, wonach alle kommunalen Ein- und Ausgaben in bzw. aus einer einzigen Kasse zu erfolgen haben (Fritz:1998). Verwaltet wird diese Einheitskasse von einem vom Finanzministerium eingesetzten Beamten, dem *comtable*, ähnlich dem deutschen Stadtkämmerer, während der *chef cir* lediglich Budgetanweisungsbefugnis hat.

Die Beibehaltung der Zuständigkeit des staatlichen Tresors für das kommunale Kassenwesen bedeutet einerseits den Verzicht auf ein kommunales Kassenwesen in der alleinigen Verantwortung der Kommunen und somit weniger Eigenverantwortlichkeit in der Handhabung finanzieller Transaktionen. Der Rückgriff auf die bereits existierende Tresorverwaltung in einem Land, in welchem vor allem die ländlichen Gebietskörperschaften über wenig Infrastruktur und Know-How verfügen, macht andererseits durchaus auch Sinn (Mehrlein 1999).

Die Bezeichnung *caisse unique* ist in Parakou allerdings nur insofern berechtigt, als dass die lokalen Abgaben und Steuern in einer Einheitskasse verwaltet werden und der Buchhalter dafür ein Konto führt. Tatsächlich existieren noch eine Reihe anderer Konten, die getrennt in Parakouer Banken geführt werden und die nicht in das Budget eingehen, d.h. Konten die auch nicht vom Buchhalter kontrolliert werden:

Alle Geberaufwendungen, von den 50 Millionen FCFA des Sozialen Entwicklungsfonds (*fond social de développement*) der *coopération française* bis hin zu den Milliardenbeträgen der Europäischen Union, werden getrennt verwaltet. Ebenso konnte eine Erlaubnis zur Extraverwaltung für das Investitionsprogramm *programme investissement publique* (PIP) mit neun Millionen jährlich (welches alle Investitionsvorhaben der jeweiligen Ministerien für Parakou zusammenfaßt) sowie für das Taxigewerkschaft-Konto, das Konto des Festsaales und für jenes der Grundstücksverkäufe erwirkt werden.

Teilweise ging die Initiative zur Einrichtung von Extrakonten auch von den Gebern aus, die etwa, wie die *coopération française* im Fall des Festsaales, einerseits die Privatisierung fördern und somit die Übertragung der Verwaltung des Festsaales an eine unabhängige Person bewirkten und die andererseits dem *chef cir* bei Liquiditätsengpässen die Möglichkeit zur flexiblen Geldentnahme geben wollten. Denn lediglich aus diesen Extrakonten, die außerhalb der Kontrolle des *comptable* geführt werden, können Ausgaben flexibel, das heißt ohne Verständigung des Finanzministeriums in Cotonou, getätigt werden.

Die Entscheidung für das ein oder andere Kassensystem hat auch eine politische Dimension, die ihren Ausdruck in den teilweise widersprüchlichen Gesetzeserlassen von Innen- bzw. Finanzministerium findet. So sorgen die vom Innenministerium genehmigten *dérogations*, (Erlaubnis zur Führung einer Extrakasse) für die Unterwanderung des vom Finanzministeriums geforderten Systems der Einheitskasse.

Die Praxis der Extrakonten (mit Ausnahme natürlich der Konten der Programme Europäischen Union) ist nach Meinung des Finanzministeriums und einiger Geberorganisationen, Ursache für Mißmanagement, Unregelmäßigkeiten und nachlässige Buchführung und stellen deshalb eine Gefahr für die Konsolidierung des lokalen Budgets dar. Besonders Intransparenz bei den Einnahmen aus Grundstücksverkäufen wird lamentiert.

Die Notwendigkeit von Extrakassen wird dagegen oft damit gerechtfertigt, dass eine ungewisse (und ungerechtfertigte) Summe der lokalen Einnahmen jedes Jahr von der Zentralregierung einbehalten wird, (wie etwas die 10 % des RFU in Parakou) und die Lokalverwaltung deshalb versucht sei, inoffizielle Konten einzurichten (vgl. Farvacque/Godin 1998:80).

Zudem ist die Zentralisierung des Kassensystems mit einem nicht unerheblichen administrativen Aufwand und hohen Transaktionskosten verbunden. Die Weltbank schlägt zur Verbesserung des Systems vor, kleineren Gebietskörperschaften bestimmte Gemeindefonds zu ermöglichen, die in Form von monatlichen Vorauszahlungen des Finanzministeriums Liquiditätsengpässen vorbeugen sollen.

8. IM VERGLEICH: DIE FINANZVERWALTUNG VON KANDI (DEPARTEMENT ALIBORI) UND DIE UNTERPRÄFEKTUR VON BEMBEREKE (DEPARTEMENT BORGOU)

Welche Chancen haben nun andere *circonscription urbaine*, die über kein Sonderabkommen und folglich auch über weniger Geberhilfe verfügen, ihr Budget nach einem Kompetenztransfer zu konsolidieren? Welche Chancen haben vor allem ländliche Gebietskörperschaften, Selbstverwaltungs- und Einnahmemöglichkeiten bei kaum vorhandener Infrastruktur und geringen zentralstaatlichen Zuschüssen auszuschöpfen?

Im Folgenden soll versucht werden, diese Fragen anhand der finanziellen Basis der *circonscription urbaine de Kandi*, zukünftigem Hauptsitz des Département Alibori im Norden Benins, und der ländlichen Kommune Bembereke zu beantworten.

Kandi mit 74.000 Einwohnern verfügte 1999 über ein geschätztes Budget von **75.880.000 FCFA**. Davon waren 16 Millionen FCFA für Personalausgaben, zehn Millionen FCFA für Materialausgaben und 33 Millionen FCFA für die Präfektur in Parakou angesetzt. Letzterer Posten betrifft verschiedene "Dienstleistungen", welche die Präfektur für Kandi übernimmt sowie "Zuschüsse zur Infrastruktur der Präfektur" (Interview mit Sabi Séni Nicolas, *service des recettes*, Kandi vom 22.10.1999). Hinzu kommt ein relativ hoher Benzinverbrauch für Fahrten zu Sitzungen der technischen Dienste in Parakou.

Insgesamt verbleiben Kandi ungefähr **19 Millionen FCFA** für Investitionen, also 25 % des Budgets.

Wie oben beschrieben, hat Kandi nicht genügend Verwaltungsbeamte der Kategorie A, um die Abteilungen qualifiziert zu besetzen. Im Gegensatz zu Parakou beschränken sich in Kandi die Steuereinnahmen auf sieben Budgetposten: *taxe sur spectacle, publicité, taxi moto, bétail en transit, droit de place sur les marchés, abbatage animaux*.

Für andere Budgetposten, wie die Abtragung der Steinbrüche oder die Benutzung von Marktständen mit Hangar, wurde es versäumt, die Bevölkerung zu sensibilisieren und Steuern zu erheben.

Auf **Extrakonten** verwaltet die CU von Kandi die jährlichen Schulbau-Zuschüsse der lokalen Vereinigung von Baumwollproduzenten (*Union sous-préfectorale des producteurs de coton*), den staatlichen **Ersatz für die *taxe civique*** (acht Millionen) und die Zuschüsse zum **PIP** (neun Millionen). Letzteres betrifft zweckgebundene Mittel, welche seitens der Geber an Sektorministerien zur Errichtung kommunaler Infrastruktur weitergeleitet werden.

Die einzige Dienstleistung, die in Kandi privaten Organisationen übertragen werden konnte, ist die Reinigung öffentlicher Plätze. Hier engagiert die Stadt für eine Million FCFA zwei Stadtteilvereinigungen, die 1996 von einer holländischen NRO gegründet wurden.

Kandi, als relativ kleine Gebietskörperschaft, hat im Gegensatz zu Parakou wenig Verhandlungsmacht gegenüber der Präfektur. Dies zeigt sich darin, dass eine übermäßige Belastung des Budgets von 33 Millionen FCFA akzeptiert wird, obwohl die Dienstleistungen, die die Präfektur für Kandi übernimmt, in keinem Verhältnis zu den Kosten stehen. Nach einer Dezentralisierung kann gehofft werden, dass diese Abgaben wegfallen und somit Kandi fast die Hälfte zusätzlich an Mitteln für Investitionsmaßnahmen zur Verfügung stehen. Dies könnte bedeutet, dass Kandi nicht unbedingt auf hohe staatliche Zuschüsse angewiesen sein wird. Investitionen werden allerdings für die Erneuerung der Personalstruktur benötigt, um leitende Beamte rekrutieren zu können, die Einnahmemöglichkeiten nicht nur erkennen, sondern auch das Mandat haben, sie zu erheben.

Die Unterpräfektur **Bembereke** mit 59.809 Einwohnern hat von insgesamt 28 Verwaltungsangestellten lediglich einen, den Unterpräfekten, welcher der Kategorie A angehört.

Das **veranschlagte Budget** für das Jahr 2000 beträgt **53.000.000 FCFA**. Der Prozentsatz zwischen realisierten zu veranschlagten Steuern ist in Bembereke sehr hoch und liegt bei 90 – 100 %. Auch die Höhe des Ersatzes für die *taxe civique* (neun Millionen FCFA) spricht für ein hohes Steueraufkommen bzw. für eine hohe Steuerzahlungsmoral der Bevölkerung (Im Vergleich Parakou vier Millionen).

Bembereke verbleiben **5,3 Millionen FCFA** für Investitionen, etwa zehn % wie in Parakou.

Ebenso wie in Kandi können in Bembereke mangels Infrastruktur und ansässiger Industrie gewisse Steuern (*occupation temporaire de domaine publique*) nicht erhoben werden.

Dennoch erreichte der Leiter des *bureau des affaires financières*, trotz relativ niedriger

Verwaltungskategorie (C), durch innovative Strategien eine Verbesserung der Einnahmewicklung einiger Budgetposten.

So konnte z.B. durch Verhandlung mit den lokalen Bierverkäufern, statt der täglichen, die Einführung einer jährlichen Getränkesteuer erreicht werden, die der Unterpräfektur großen administrativen Aufwand erspart. Im Gegensatz zu Kandi werden in Bembereke auf Hangar für Marktstände Steuern erhoben.

Die Steuer für den Abbau des Steinbruchs (*produits d'exploitation des carriers*), 100 FCFA pro Sack Kohle, konnte durch geschickte Aushandlungsprozesse mit dem Marktfrauen eingeführt werden. Im Gegenzug wurde den Marktfrauen die Vermittlung neuer Kunden versprochen.

Auf Initiative der Präfektur, die 40 % der Markteinnahmen erhält, und deshalb ein Interesse an hohem Engagement hat, wurden erstmals für die Einnahmen der Standgebühren (*droit de places sur marché*) externe Steuereinsammler eingestellt und die Einnahmen dadurch verdoppelt.

Gleichzeitig gibt es aber auch weniger aggressiv verfolgte Budgetposten, wie etwa die Fahrradsteuern (*vélocipèdes*), zu denen man die Bauern nicht "drängen" wollte („*On ne voulait pas gêner la population*“) oder arbiträr bzw. willkürlich anmutende Steuern auf Güter, deren Abbau eigentlich verboten ist, wie bei der Holzkohle (*abattage des essences forestiers et palmiers à huile*), die die Marktfrauen illegal abbauen und in Körben zum Markt transportieren.

Ebenso gibt es Methoden zur Steuereinbeziehung, die fast an Wegelagererei erinnern, wie jene zur Erhebung der Steuern auf vorbeifahrende Viehwagen (*bétail en transit*), bei denen nur dann eine Chance auf Erhebung besteht, wenn ein solcher einen Unfall oder eine Panne in Bembereke haben sollte.

Verbesserungen im Budget können vor allem bei solchen Posten erwartet werden, deren Einnahmen im Rahmen des augenblicklichen Systems noch den technischen Dienste zustehen, wie etwa die Steuern für in Bembereke verkauftes Gemüse (*produits collectés*), die der landwirtschaftliche Dienst auf Départementsebene einbezieht. Hier ist der dynamische lokale Finanzbeamte im Begriff, mit der Präfektur zumindest zehn FCFA pro Sack für Bembereke auszuhandeln.

Auf Extrakonten werden, wie in Kandi, die Einnahmen des Grundstückverkaufs, die Taxigewerkschafts-Einnahmen, jene des Festsaaes und die zweckgebundenen jährlichen PIP-Zuschüsse verwaltet.

Im Vergleich zu Parakou haben Kandi und Bembereke also ein bedeutend schmaleres Budget, auch wenn man die deutlich geringere Bevölkerungszahl der letzteren berücksichtigt. Alle drei Städte haben jedoch verhältnismäßig wenig für Investitionen übrig (Parakou zehn %, Bembereke zehn %, Kandi 13 %). Bemerkenswert ist, dass sich auch für Präfekturen ohne Sonderabkommen bereits vor der Dezentralisierung neuer Handlungsspielraum entwickelt, der sich in zaghaften Aushandlungsprozessen zwischen den jeweiligen *chefs de bureau des affaires financières* und dem Gegenpart in der Präfektur ausdrückt.

In Anbetracht der nach einer Dezentralisierung wegfallenden Abgaben, haben also Kandi als auch Bembereke Chancen, auch ohne hohe staatliche Zuschüsse, ihre neuen Aufgaben zu übernehmen. Gefahr besteht lediglich dann, wenn die Gebietskörperschaften es versäumen, neue Steuern zu erheben (Kandi), oder wenn ein Großteil der zweckgebundenen Mittel des PIP für Maßnahmen ausgegeben werden, die kein Einkommen generieren, wie etwa für die Renovierung des Hauses des Präfekten in Bembereke.

Da die Höhe der Gebergelder (etwa PIP) von Jahr zu Jahr variieren und Kapazitäten der jeweiligen Leiter der Finanzämter, Einnahmequellen zu schaffen und auszuschöpfen, unterschiedlich sind und von Stadt zu Stadt variieren, werden auch die staatlichen Zuschüsse flexi-

bel sein müssen.

Vor allem in Anbetracht der Tatsache, dass anderen Unterpräfekturen wie etwa Djougou, im Département Atacora, mit 172.000 Einwohnern (also 22.000 mehr als Parakou) trotz RFU lediglich ein Zehntel des Budgets von Parakou zur Verfügung stehen.

Tabelle 6: Prozentsatz des veranschlagten Budgets für Personal- bzw. Investitionskosten

	Einwohner	Budget veranschl. 2000	% für Personal	% für Investitionen
Parakou	150.000	582.922.000	36	10
Djougou	172.000	60.000.000		
Bembereke	59.809	53.000.000	31	10
Kandi	74.000	75.880.000	21	13

9. SCHLUSSFOLGERUNGEN

In diesem Text wird argumentiert, dass eine Dezentralisierung der Verwaltung in Benin den Zentralstaat nicht unbedingt in Form von drastisch erhöhten staatlichen Zuschüssen belasten muß. Es wurde anhand der Budgetsituation einiger ausgewählter Gebietskörperschaften aufgezeigt, dass die zukünftigen Kommunen bei entsprechendem Finanzmanagement ein Potential haben, ihr Budget zu konsolidieren und auch ohne aufwendige Fremdfinanzierung Strukturen schaffen können, die eine Verbesserung der ökonomischen Situation und damit auch eine Verbesserung der Einnahmeentwicklung herbeiführen.

Es wird argumentiert, dass obwohl die übergeordnete Präfektur und das Finanzministerium in Cotonou inhaltlich wenig in die Stadtverwaltung eingreifen und eingereichte Budgetpläne akzeptieren, die Abgaben einer unteren Gebietskörperschaft an eine höhere bzw. an den Zentralstaat sehr hoch sind und das lokale Budget dadurch stark belasten. Wenn diese Abgaben nach einem Kompetenztransfer zumindest teilweise wegfallen, und andere Einnahmen, die den Unterpräfekturen und *circonscription urbaines* zustehen, zukünftig einbehalten werden, könnten diese in der Lage sein, für anfallende Aufgaben ansatzweise eigenständig zu sorgen und somit ihr Selbstverwaltungsrecht zumindest teilweise ausschöpfen.

Obwohl Gebietskörperschaften ohne Sonderstatus weniger Mittel und technische Hilfe von Gebern erhalten (und somit weniger Verhandlungsstärke haben), ergeben sich doch auch auf dieser Ebene bereits vor einer Dezentralisierung neue Handlungsspielräume, um Maßnahmen einzuleiten, welche die Hebeeffizienz erhöhen. Hierunter fallen Aushandlungsprozesse etwa zwischen den Leitern der jeweiligen lokalen Finanzabteilungen und der Bevölkerung, bzw. dem Leiter der Finanzstelle der jeweiligen Präfektur.

Anfängliche Investitionen in eine Kommune dürfen jedoch nicht unterschätzt werden und beziehen sich vor allem auf die Verbesserung der Personalstruktur, d.h. die Rekrutierung von A-Kadern für Abteilungsleiterposten und die Erhöhung der Verwaltungskategorie der Steuereinsammler. Daneben werden weitere nicht unerhebliche Investitionen im Rahmen der Erhebung und Aktualisierung von Steuern nötig sein, wie Sensibilisierungs- und Auditmaßnahmen.

Ebenso wird die Infrastruktur jener Dienstleistungen verbessert werden müssen, die zur Auslagerung an private Organisationen oder Individuen vorgesehen sind. Potentielle Unterauftragnehmer, besonders lokale Jugendvereinigungen, werden Fördermaßnahmen wie Trai-

ning oder langfristige Schulungen im kaufmännischen Bereich benötigen, um ihre neuen Aufgaben effektiv wahrnehmen zu können.

Es wurde aufgezeigt, dass aller Wahrscheinlichkeit nach die zukünftigen Kommunen bei der Bewältigung dieser Aufgaben unterschiedliche Erfolge haben werden. Die unterschiedlichen Kapazitäten der Verwaltungen, Einkommen zu generieren sowie Einnahmeschwankungen innerhalb einer Gebietskörperschaft, erfordern deshalb seitens der staatlichen Zuschüsse extreme Flexibilität.

10. LITERATUR

ABDOULAYE, Salihou 1997: La Réorganisation des Services de la Circonscription Urbaine de Parakou – Bilan et Perspectives. Parakou, Benin

BIERSCHENK, Thomas & DE SARDAN, Jean-Pierre Olivier 1997: ECRIS - Enquête collective rapide d'identification des conflits et des groupes stratégiques, in: diesse. (Hg.), Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation, Paris; Karthala: 253-272

BIERSCHENK, Thomas 2000: Herrschaft, Verhandlung und Gewalt im modernen Afrika: Zur politischen Soziologie einer afrikanischen Mittelstnad (Parakou, Benin), Afrika-Spektrum 2000 34: 321-348

FARVACQUE-VITKOVIC, Catherine u. GODIN, Lucien 1998: The future of African cities – challenges and priorities for urban development. Washington, DC World Bank

FRITZ, Joachim 1998: Verwaltungspapier Benin; Das politisch-administrative System der Republik Benin, Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung

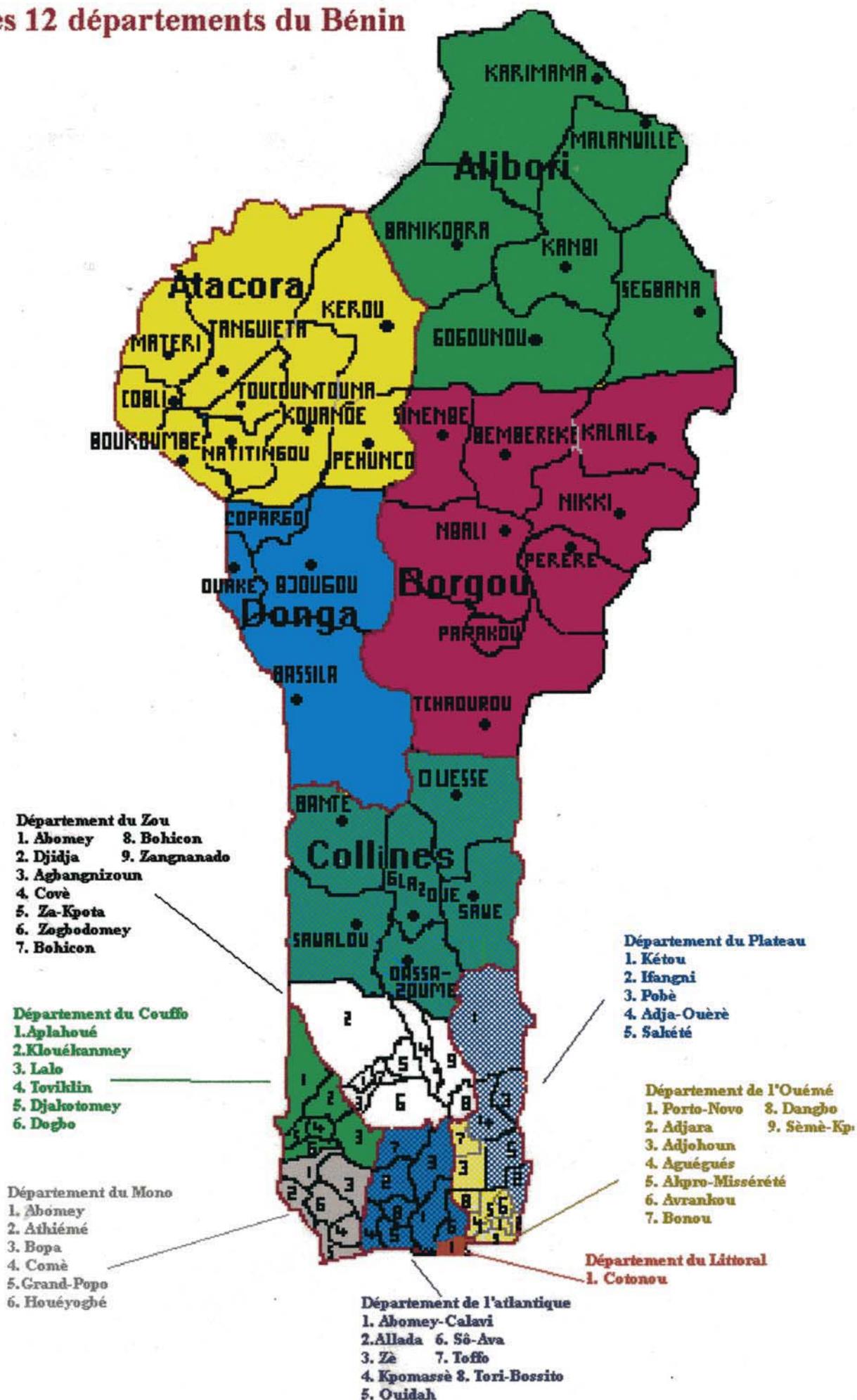
PARAKOU-INFO no. 14 und no.16, 1998

RÜLAND, Jürgen 1993: Politisch-institutionelle Reformen und Dezentralisierung: Thesen zum Forschungsstand. in: Simon, Klaus u.a.: Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit; Dezentralisierung und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe. S. 181-190, Baden-Baden 1993

SCHNEIDERFRITZ, Martin 1989: La réforme de l'administration territoriale au Bénin – Brève historique, situation et grande lignes. Unveröffentlichtes Manuskript

SIMON, Klaus u.a. 1993: Kommunalverwaltung und Selbsthilfe in der Dritten Welt. Zur Kooperation zwischen Kommune und Selbsthilfeorganisationen. in: Simon, Klaus u.a.: Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit; Dezentralisierung und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe. Baden-Baden 1993

Les 12 départements du Bénin



**NOUVEL ORGANIGRAMME de la
CIRCONSCRIPTION URBAINE de
PARAKOU**

MAI 1997

