

Öffentliche Finanzen im postkommunistischen Albanien unter besonderer Berücksichtigung der öffentlichen Einnahmen

Der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften
der Technischen Bergakademie Freiberg

eingereichte

DISSERTATION

zur Erlangung des akademischen Grades

Doctor rerum politicarum

Dr. rer. pol

vorgelegt

von Dipl. Oecc. Besnik Bislimi
geboren am 19.05.1971 in Bukovik
Freiberg, den 12.10.2004

Inhaltsverzeichnis:

1	Einleitung	5
1.1	Ziel der Arbeit	5
1.2	Die Struktur der Arbeit	7
2	Entwicklung der albanischen Wirtschaft bis 1990	9
2.1	Einführung	9
2.2	Die Wirtschaft Albaniens vor der kommunistischen Machtergreifung	10
2.3	Albanien und die sowjetische Unterstützung	11
2.4	Die chinesisch-albanische Bruderschaft	14
2.5	Die Verfassung von 1976	16
2.6	Der Anfang vom Ende der sozialistischen Diktatur	18
3	Die Transformation der albanischen Wirtschaft	24
3.1	Sind die Schwierigkeiten innerhalb des Sozialismus zu bewältigen?	24
3.2	Privatisierung: je schneller, desto besser	25
3.3	Der Verlauf der Privatisierung	27
3.3.1	Die Privatisierung der Landwirtschaft –	27
3.3.2	Die Privatisierung des Wohnungsbestandes –	31
3.3.3	Die Privatisierung der klein- und Mittelbetriebe	31
3.3.4	Die Privatisierung der großen und strategischen Unternehmen –	35
4	Die Entwicklung des Kreditwesens	38
4.1	Einführung	38
4.2	Die Entwicklung des albanischen Kreditwesens bis 1990	39
4.3	Das Bankensystem zu Beginn der Transformation	40
4.4	Der derzeitige Entwicklungsstand des Kreditwesens	46
5	Öffentliche Finanzen im Sozialistischen Albanien	48
5.1	Aufbau eines Steuersystems	48
5.2	Die ausländische Entwicklungshilfe	53
5.3	Anmerkungen zu den öffentlichen Ausgaben	54
5.4	Aufbau und Funktionsweise der Sozialversicherung	58
6	Der Aufbau eines neuen Steuersystems in Albanien	63
6.1	Einführung	63
6.2	Das neue Steuersystem in Albanien	64
6.2.1	Direkte oder indirekte Steuern?	64
6.2.2	Haupteigenschaften des neuen Steuersystems	66
6.3	Der Staatshaushalt und der Außenhandel	67
6.4	Das Steuersystem des Landes im internationalen Vergleich	68
6.5	Ausblick	69
7	Die Besteuerung des Einkommens	71
7.1	Einführung	71
7.2	Besonderheiten Albaniens	73
7.3	Die Einkommensteuer in den Jahren 1992-2002	74
7.4	Die gesetzliche Regelung der Einkommensteuer	77
7.5	Einige Aspekte der Einkommensbesteuerung in Albanien	81
7.6	Ausblick	84
8	Die Gewerbesteuer	86
8.1	Einführung	86
8.2	Die Gewerbesteuer und die Steuereinnahmen in Albanien	87
8.3	Die Einzelheiten der Gewerbesteuer in Albanien	89
8.3.1	Chronische Gesetzesänderungen	89

8.3.2	Die Zusammenlegung der Gewerbesteuer mit der Einkommensteuer....	92
8.3.3	Die Behandlung der Geschäftsausgaben.....	93
8.3.4	Die Abschreibungspolitik	95
8.4	Probleme bei der Erhebung der Gewerbesteuer.....	96
8.5	Ausblick	98
9	Die Besteuerung der Kleingewerbe	100
9.1	Einführung	100
9.2	Gründe für eine gesonderte steuerliche Behandlung der Kleingewerbe.....	101
9.3	Einige Elemente des Gesetzes über die Kleingewerbsteuer.....	102
9.4	Der Bedarf einer weiteren Vereinfachung des Gesetzes über die Besteuerung der Kleinunternehmen.....	107
9.5	Ausblick	109
10	Soziale Sicherung.....	110
10.1	Einführung	110
10.2	Die soziale Sicherung und deren Organisationsformen.....	112
10.2.1	Vorteile einer staatlichen Bereitstellung der sozialen Sicherung.....	112
10.2.2	Organisationsformen der sozialen Versicherung	114
10.3	Sozialversicherungsbeiträge und der Staatshaushalt.....	115
10.4	Die gesetzliche Regelung der sozialen Sicherung	116
10.4.1	Die Gestaltung des Systems	116
10.4.2	Die Beitragssätze für die soziale Sicherung.....	117
10.4.3	Das Gesetz, Privilegien und Sonderregelungen	119
10.4.4	Gesetzesübertretungen und vorgesehene Sanktionen	121
10.5	Bisherige Entwicklungen im albanischen Sozialversicherungssystem.....	121
10.5.1	Verschiedene Gruppen der Beitragszahler.....	121
10.5.2	Der Staat und das ISSH.....	122
10.5.3	Der private Sektor	124
10.5.4	Selbstständige in der Landwirtschaft	126
10.6	Die Krankenversicherung.....	128
10.7	Alternativen zur Überwindung der aktuellen Schwierigkeiten.....	129
10.8	Eine mögliche Alternative	132
10.9	Ausblick	134
11	Die Mehrwertsteuer.....	136
11.1	Einführung	136
11.2	Vorbereitungen zur Einführung der Mehrwertsteuer.....	137
11.3	Die wichtigsten Merkmale der Mehrwertsteuer in Albanien.....	140
11.3.1	Steuersätze und die Besteuerungsgrundlage	140
11.3.2	Befreiungen von der Mehrwertsteuer.....	144
11.4	Die Mehrwertsteuer und ihre Umsetzung	150
11.4.1	Die Bezahlung der Mehrwertsteuer und die Abwicklung von Erstattungen	150
11.4.2	Sanktionen für eventuelle Gesetzeswidrigkeiten	152
11.5	Die Einführung der Mehrwertsteuer und ihre Wirkungen	153
11.5.1	Die Mehrwertsteuer und das Preisniveau.....	153
11.5.2	Die Mehrwertsteuer und die Effizienz	156
11.5.3	Die Mehrwertsteuer und die Handelsbilanz.....	157
11.5.4	Die Mehrwertsteuer und die Staatsquote	157
11.6	Ausblick	159
12	Verbrauchssteuern	161
12.1	Einführung	161
12.2	Argumentationen pro et contra eine Verbrauchsteuer	163

12.2.1	Begriffsbestimmung.....	163
12.2.2	Argumentationen zugunsten einer Verbrauchsteuer.....	164
12.2.3	Argumentationen gegen eine Auferlegung von Verbrauchsteuern.....	165
12.2.4	Spezifische (mengengebundene) vs. Ad valorem (wertgebundene) Verbrauchsteuern.....	167
12.3	Die Gestaltung der speziellen Verbrauchsteuern in Albanien.....	170
12.4	Verbrauchsteuern und das Steuersystem in Albanien.....	174
12.5	Ausblick.....	176
13	Die Besteuerung des Außenhandels.....	178
13.1	Einführung.....	178
13.2	Das Zollrecht in Albanien.....	179
13.2.1	Die Gesetzesgrundlage.....	179
13.2.2	Die bisherige Entwicklung der Zölle.....	182
13.2.3	Importzölle in besonderen Situationen.....	184
13.2.4	Befreiungen von der Zollpflicht.....	184
13.2.5	Die Wertermittlung der Importgüter.....	186
13.2.6	Ordnungswidrigkeiten, Straftaten (Schmuggel) und vorgesehene Sanktionen.....	187
13.3	Die Implementierung der Zollgesetzgebung.....	187
13.4	Ausblick.....	193
14	Andere Quellen der Steuereinnahmen.....	195
14.1	Einführung.....	195
14.2	Nationale Gebühren.....	195
14.3	Lokale Gebühren.....	199
14.3.1	Die Kraftfahrzeuggebühr.....	200
14.3.2	Die Grund- und Gebäudesteuer.....	201
14.4	Privatisierungseinnahmen.....	204
14.5	Der Gewinn der albanischen Nationalbank.....	205
15	Die öffentliche Schuld.....	208
15.1	Einführung.....	208
15.2	Charakteristika der Staatsverschuldung Albanien.....	209
15.2.1	Die inländische Schuld.....	209
15.2.2	Die ausländische Verschuldung.....	211
15.2.3	Die Kosten der öffentlichen Verschuldung.....	213
15.3	Mögliche Effekte der Staatsverschuldung.....	214
15.3.1	Begründungen zugunsten einer Neutralität der Staatsschuld –.....	215
15.3.2	Positive Wirkungen der Staatsverschuldung –.....	218
15.3.3	Negative Wirkungen der Staatsverschuldung –.....	220
15.3.4	Die Gewinner und Verlierer der Staatsverschuldung.....	224
15.4	Ausblick.....	226
16	Öffentliche Ausgaben.....	229
16.1	Einführung.....	229
16.2	Die gesetzliche Grundlage.....	229
16.3	Die Struktur der öffentlichen Ausgaben.....	231
16.4	Der albanische Haushalt und MTEF.....	235
16.5	Ausblick.....	236
17	Die öffentliche Verwaltung.....	237
17.1	Einführung.....	237
17.2	Die öffentliche Verwaltung in Albanien.....	237
17.2.1	Die Struktur der öffentlichen Verwaltung.....	240
17.2.2	Einstellungs- und Entlassungskriterien für Staatsbeamte.....	241

17.3	Die Entwicklungen bei der Steuer- und Zollverwaltung.....	243
17.4	Bisherige Reformbemühungen der öffentlichen Verwaltung	248
17.5	Öffentliche Verwaltung und die mögliche EU-Integration.....	252
17.6	Ausblick	254
18	Die Struktur und Funktionen des albanischen Rechnungshofes	256
18.1	Einführung	256
18.2	Achtzig Jahre Rechnungshof.....	256
18.3	Die Gesetzesgrundlage für die Funktionierung des Rechnungshofs.....	257
18.4	Die Struktur des Rechnungshofes	258
18.5	Kompetenzen des Leiters des Rechnungshofes und der Stellenwert der Institution innerhalb der öffentlichen Verwaltung Albanien.....	261
18.6	Ausblick	262
19	Dezentralisierung	264
19.1	Einführung	264
19.2	Formen der Dezentralisierung.....	265
19.3	Dezentralisierung und ihre Vorteile.....	267
19.4	Dezentralisierung in Entwicklungsländern -mögliche negative Effekte.....	269
19.5	Die Vorbereitungsphase des Prozesses	272
19.6	Der bisherige Verlauf der Dezentralisierung in Albanien.....	274
19.6.1	Die Gesetzesgrundlage.....	274
19.6.2	Kompetenzen der lokalen Verwaltung bei der öffentlichen Ausgaben	276
19.6.3	Einnahmequellen der lokalen Verwaltung	277
19.7	Bisherige Erfahrungen	281
19.8	Ausblick	284
20	Die Zunahme der Korruption und bisherige Bemühungen um ihre Bekämpfung	286
20.1	Einführung	286
20.2	Formen, Ursachen und Wirkungen der Korruption	288
20.2.1	Erscheinungsformen.....	288
20.2.2	Mögliche Ursachen der Korruption	289
20.2.3	Wirkungen der Korruption	292
20.3	Korruption in Albanien	293
20.4	Bisherige Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption.....	297
20.5	Eine Bewertung der bisherigen Maßnahmen	300
20.6	Ausblick	303
21	Literaturverzeichnis:	304

1 Einleitung

1.1 Ziel der Arbeit

Die Wirtschaftsordnung Albaniens war ähnlich wie die anderer sozialistischer Länder bis 1990 die einer zentralen Verwaltungswirtschaft. Privates Eigentum wurde entweder nicht geduldet oder aber durch die Steuerpolitik der Regierung stark diskriminiert. Zudem hatten die Arbeiterpartei und ihr Führer Enver Hoxha mit ihrer Politik des Stützens auf die eigenen Kräfte für eine äußerst ungünstige Produktionsstruktur gesorgt. Bereits Anfang der 80-iger Jahre stieß diese Politik an ihre Grenzen. Die Produktivität in den Staatsbetrieben und Landwirtschaftskooperativen begann zu sinken, der Propfoutput auch. Der Zusammenbruch des Systems war somit nicht aufzuhalten. Verschiedene Faktoren haben allerdings eine Verzögerung der ernsthaften Reformen in Richtung einer Marktwirtschaft in Albanien bewirkt. Um so stärker war auch der Produktionsrückgang, allem voran bei der Industrie.

In der Zentralverwaltungswirtschaft speiste sich der öffentliche Haushalt vor allem aus zwei Quellen. Die notwendigen Mittel wurden durch die Einbehaltung einer bestimmten Proportion der Produktionseinnahmen (eine Art Nettowertschöpfung) und durch den Transfer an die Staatskasse der zentralistisch festgelegten Differenzen zwischen den Großhandels- und der Einzelhandelspreisen gesichert. Für diesen Zweck war nur eine stark vereinfachte und wenig ausgebildete Steuerverwaltung notwendig. Das gleiche gilt auch für das entsprechende Steuerrecht. Für marktwirtschaftliche Verhältnisse war dieses System nicht geeignet. Die schwach ausgebildete Steuerverwaltung wäre nicht fähig, die Besteuerung der Tausenden neuenstandenen Kleinstunternehmen sowie Hunderttausenden Minifarmen zu gewährleisten. Auch das alte Steuerrecht war für die neue Privatinitiative nur ein Hindernis. Aus diesem Grund bekam der Aufbau eines völlig neuen Steuersystems höchste Priorität für die albanische Regierung.

Verschiedene Umstände zu Beginn der Transition sprachen zugunsten eines unstablen Systems der öffentlichen Finanzen. Neue Steuerarten mussten dringend eingeführt werden, um einen kompletten Zusammenbruch des Systems zu verhindern. Gleichzeitig wurde auch an die Reform der Steuerverwaltung gearbeitet. Die ersten Steuergesetze, die nach 1989 geschrieben wurden, waren höchst rudimentär und nahezu

unbrauchbar. Deshalb wurden auch regelmässige Gesetzesänderungen vorgenommen. Noch heute bastelt die Regierung fleißig weiter am neuen Steuerrecht. Eine Konsolidierung des neuen Systems ist noch nicht in Sicht.

Die Steuerverwaltung war außerstande, für ausreichende Steuereinnahmen zu sorgen. Sie konzentrierte sich auf die wenigen Grenzübergänge des Landes und versuchte durch die Besteuerung der Importe zumindest die Finanzierung eines Teils der öffentlichen Ausgaben zu ermöglichen. Hohe Haushaltsdefizite waren die Folge. Das Land begann sich schnell zu verschulden und erreichte ziemlich schnell einen Schuldenberg von 70% des BSP. Die Bedienung der Staatsschuld beanspruchte (und tut es immer noch) einen recht hohen Anteil der Steuereinnahmen und erschwerte damit die Bereitstellung anderer öffentlicher Güter. Dadurch sank die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen in vielen Bereichen, allen voran im Bildungssektor und im Gesundheitswesen. Niedrige Löhne in der öffentlichen Verwaltung und große Handelsspielräume begünstigten die Ausbreitung der Korruption.

Das alles zeigt, wie wichtig die erfolgreiche Reform des Systems der öffentlichen Finanzen für den gesamten Erfolg des Transitionsprozesses ist. Nichtsdestotrotz hat dieser Bereich nur selten das Interesse der Ökonomen des Landes geweckt. Es gibt kaum brauchbare Arbeiten über die albanischen öffentlichen Finanzen. Eventuelle offizielle Berichte sind nicht zu verwerten, leiden sie doch meistens an mangelnder Objektivität und Qualität. Auch die Analysen der in Albanien präsenten internationalen Institutionen sind oft reichlich oberflächlich.

Diese Arbeit verfolgt das Ziel, ein komplettes Bild der bisherigen Erfahrungen Albaniens mit der Reform der öffentlichen Finanzen anzubieten. Zugleich sollen einzelne Teile des Puzzles detailliert analysiert werden, um eventuelle Fehlentwicklungen auszumachen und mögliche Verbesserungsvorschläge anzubieten. Aber nur insoweit detailliert wie dies die albanischen Gegebenheiten zulassen. Denn in Albanien hat man mit vielen Schwierigkeiten zu kämpfen. Zum einen sind die statistischen Informationen oft unseriös und wenig aussagekräftig. Zum anderen ist es unbegreiflich schwierig, an nützliche Informationen über die Arbeit einzelner Institutionen zu gelangen. Oft ist dies nur durch über persönliche Bekannte möglich. Die Arbeit ist deshalb auch ein Aufruf an die Führungselite des Landes, sich stärker für die Transparenz der öffentlichen Verwaltung einzusetzen.

1.2 Die Struktur der Arbeit

Im ersten Kapitel dieser Arbeit soll der Leser einen Überblick über die wichtigsten Entwicklungen in Albanien vor 1990 erhalten. Dabei steht die Rolle ausländischer Finanzhilfe für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes im Mittelpunkt. Die Kapitel 2 und 3 erörtern den Verlauf der Privatisierung des Staatseigentums sowie die bisherigen Reformen im Bankwesen des Landes. Dabei wird auch auf die Bedeutung dieser zwei Reformmaßnahmen für die öffentlichen Finanzen Albaniens hingewiesen. Es folgt dann in den Kapiteln 4 und 5 eine Darstellung des Systems der öffentlichen Finanzen vor Beginn der Transition sowie der Bemühungen der albanischen Regierung, ein neues Steuersystem aufzubauen. Hier wird auch auf die Frage eingegangen, ob zu Beginn der Reform direkte oder indirekte Steuern anzustreben waren. Ein kurzer Vergleich mit den Steuersystemen anderer Transitionsländern wird auch angeboten.

Die Kapitel 6 bis 13 befassen sich mit einzelnen Steuerarten. Als erstes werden die direkten Steuern betrachtet. Hierzu zählen die Einkommenssteuer, die Gewinnsteuer, die Besteuerung der Kleingewerbe sowie die Sozialversicherungsbeiträge. Mit Ausnahme der Sozialversicherungsbeiträge, handelt es sich hauptsächlich um Steuerarten die aktuell einen eher kleinen Beitrag für den Staatshaushalt leisten. Die Kleingewerbebesteuerung wurde zudem im Zuge der ständigen Reformen des Steuersystems und der Dezentralisierungsmaßnahmen der albanischen Regierung zu einer Gemeindesteuer. Es wird zugleich an die vielen Schwierigkeiten bei der Erhebung der verschiedenen Steuerarten eingegangen. Dies gilt zum Beispiel für den sehr hohen Grundfreibetrag bei der persönlichen Einkommensteuer, für die sehr vielen Missbräuche bei der, für die Berechnung der Gewerbesteuer notwendigen Geschäftsbilanzen, für die sehr hohen Frondienste bei der Besteuerung der Kleingewerbe usw. Problematisch ist vor allem die Gestaltung des Systems der sozialen Sicherung, also der Renten- und Krankenversicherung. Der Verfasser äussert hier seine Befürchtung, dass die meisten Standardempfehlungen zur Überwindung der miserablen Lage in diesem Bereich wenig zur Lösung der enormen Schwierigkeiten beitragen werden. Er möchte die Verantwortlichen dazu bewegen auch über grundlegende Änderungen nachzudenken.

Bei den indirekten Steuern werden die Mehrwertsteuer, die Verbrauchsteuern sowie die Besteuerung des Aussenhandels dargestellt. Diese drei Steuerarten sind auch für den Löwenanteil der Staatseinnahmen verantwortlich. Des gilt vor allem für die Mehrwertsteuer, von der alle in Albanien mit Begeisterung sprechen. In dieser Arbeit wird die Meinung vertreten, dass die Mehrwertsteuer zu früh eingeführt, in der Vorbe-

reitungsphase zu schlampig gearbeitet und viele Auswirkungen ihrer Einführung nicht berücksichtigt worden sind. Für alle Steuerarten wird ihr Stellenwert im albanischen Haushalt erörtert und ihre Ausgestaltung näher analysiert. Zum Abschluss dieses Teils wird auch ein Überblick über anderer Einnahmequelle (Privatisierungseinnahmen, nationale und lokale Gebühren, der Gewinn der albanischen Bank usw.) angeboten. Mit Ausnahme des Gewinns der albanischen Bank war der Beitrag der anderen Quellen eher gering.

Albanien war nach der Wende nie in der Lage die laufenden öffentlichen Ausgaben durch die laufenden Staatseinnahmen zu decken. Deshalb waren regelmässig hohe Haushaltsdefizite notwendig. Ein Land, das die Transformation praktisch schuldenfrei begann, erreichte dadurch sehr schnell eine Staatsverschuldung in Höhe von 70% des Bruttosozialprodukts. Mit der Problematik der Staatsschuld beschäftigt sich Kapitel 14. Anders als die meisten Vertreter der albanischen Führungselite und der internationalen Institutionen, ist der Autor hier der Meinung dass die Höhe und die Struktur der albanischen Staatsschuld durchaus ein Grund zur Besorgnis darstellt. Die relativ hohen Zinszahlungen gefährden spürbar die Bereitstellung einiger wichtiger öffentlicher Dienstleistungen, zum Beispiel in den Bereichen Bildung und Gesundheit. Mit den öffentlichen Ausgaben beschäftigen wir uns gleich nach der Staatsschuld. Allerdings sind wir gezwungen nur eine kurze Beschreibung der Struktur der öffentlichen Ausgaben zu liefern. Die mangelnde Transparenz bei der Ausführung des Staatshaushaltes lässt leider keinen tiefergehenden Blick.

Die letzten Kapitel der Arbeit enthalten nähere Informationen über verschiedene Aspekte der öffentlichen Verwaltung des Landes. Vor allem wird uns aber die Entwicklung innerhalb der Steuer- und Zollbehörde interessieren, sowie die Arbeit des Rechnungshofes. Es wird gezeigt, dass der Rechnungshof eine wertvolle Arbeit bei der Bekämpfung der Korruption innerhalb der öffentlichen Verwaltung leistet. Die Ausmasse der Korruption machen dabei den Kern des letzten Kapitels des Buches. Davor aber sollen auch die bisherigen Dezentralisierungsbemühungen der albanischen Regierung in einem Kapitel (18) erläutert werden.

2 Entwicklung der albanischen Wirtschaft bis 1990

2.1 Einführung

Die Verfasser wissenschaftlicher Arbeiten über die wirtschaftlichen, politischen oder sozialen Entwicklungen in Albanien beginnen ihre Schriften gewöhnlich mit der Hervorhebung einer Eigenschaft, die ihrer Meinung nach, eine Besonderheit Albanien darstellt. In der Regel wird in den Einleitungen verwiesen auf

- das repressive und menschenverachtende sozialistische System,
- den ausgeprägten Zentralismus seit dem zweiten Weltkrieg,
- die Politik einer extreme Selbstisolierung, die Albanien unter Enver Hoxha betrieb,
- der im Vergleich mit allen anderen europäischen Transformationsländern sehr bedeutende Anteil der Landwirtschaft am Sozialprodukt.

Wahlweise wird Albanien auch

- als das ärmste Land Europas eingestuft und dann auch gleich noch in einem Atemzug mit Ländern wie Äthiopien oder Somalia genannt¹,
- oder für die Leistungen in den ersten Jahren der Transformation (1993-1996)² mit Attributen wie „der leuchtende Stern“, „der hervorragende IMF-Zögling“, „das Wirtschaftswunder“, „der Balkantiger“ u.ä.m. überhäuft. „Untermauert“ wird diese Glorifizierung mit zweifelhaften Statistiken.

Die meisten der hier angebotenen Wertungen sind zweifellos oberflächliche und unüberzeugende Bewertungen. Die richtige Interpretierung der obsoleten Wirtschaftslage des Landes Anfang der 90-iger Jahre ist schwierig, ohne Berücksichtigung einiger Fakten, wie zum Beispiel:

1. Albanien war Jahrhundertland unter Herrschaft des Ottomahnreiches. Wegen der peripheren Lage wurde die wirtschaftliche Entwicklung des Landes eher vernachlässigt. Kurz nach Erlangung der Unabhängigkeit im 1912 geriet das Land wieder unter ausländischem Einfluss. Von 1925 bis 1939 stand es stark unter italienischem Ein-

¹ Vgl. R. Else, in Südosteuropa Mitteilungen, 1995.

² Vgl. auch C. Hermann, 1997.

fluss³. Italien hatte auch keine Wirtschaftspolitik verfolgt, die die Industrie des Landes beleben würde. Deshalb hatte Albanien zu Beginn des zweiten Weltkrieges eine äußerst rückständige Wirtschaft.

2. Albanien war auch nach dem zweiten Weltkrieg vom Ausland abhängig (finanzielle Unterstützung von Sowjetunion und danach China). Nach dem Bruch mit China wurde die Problematik dieses Verhältnisses offenbar.
3. Das Land hatte im Dezember 1976 eine neue Verfassung verabschiedet. Die neue Verfassung besiegelte die autarke Entwicklungspolitik und untersagte die Kreditaufnahme oder die Annahme von finanziellen Unterstützungen aus dem kapitalistischen Westen und von den so genannten revisionistischen sozialistischen Ländern⁴.

2.2 Die Wirtschaft Albaniens vor der kommunistischen Machtergreifung

Es wurde bereits erwähnt das Albanien vor Beginn des zweiten Weltkrieges unter italienischen Einfluss geraten war. Italien hatte das Land wie eine klassische Kolonie behandelt. Albanien wurde somit ein Lieferant für Rohstoffe und ein Markt für italienische Fertigprodukte. Die verarbeitende Industrie wurde völlig vernachlässigt⁵. Die Landwirtschaft blieb unentwickelt und extensiv, hatte aber einen sehr hohen Anteil an dem BSP. Die Zusammensetzung der Importe und Exporte spiegelt auch das Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung Albaniens wieder. So dominieren bei den Exporten Landwirtschaftsprodukte und die nichtverarbeitende Industrie (in den Jahren 1921-1938 bestand der Gesamtexport zu 60% aus lebenden Tieren, Käse, Eier, Oliven, Wolle und Leder). Der Anteil höherverarbeiteter Produkte war vernachlässigbar gering. Importiert wurden dagegen Textilien, Zucker, Maschinen und Lederwaren⁶.

Der zweite Weltkrieg und die italienische Besatzung führten zu einer beschleunigten Entwicklung des Bergbaus, hauptsächlich für den Bedarf der italienischen Rüstungswirtschaft. So stiegen die Ölförderung, Kohleabbau sowie die Produktion von Chrom, Eisen und Bitumen. Es kam auch zu einer spürbaren Verbesserung des Straßennetzes, das sich bis dato in einem elenden Zustand befand⁷. Die Arbeiterpartei die als Sieger

³ Vgl. M. Blejer und Co. . Blejer meint, dass die starke Isolation des Landes nach dem zweiten Weltkrieg mit der langen und blutigen Geschichte der Albaner und den ununterbrochenen Besatzungen zu erklären ist.

⁴ Vgl. auch R. Zickel und W. Iwaskiw, 1994

⁵ Vgl. A. Wildermuth, 1995, Seite 74.

⁶ Vgl. A. Wildermuth, 1995, Seite 74

⁷ Vgl. A. Wildermuth, 1995, Seite 75.

aus dem Krieg hervorging, musste also eine nach europäischen Maßstäben extrem unentwickelte Volkswirtschaft übernehmen.

2.3 Albanien und die sowjetische Unterstützung

Die Ideologie des Stützens auf die eigenen Kräfte hat keineswegs die gesamten Entwicklungen in der Nachkriegszeit begleitet. Auch die Isolation zu den kapitalistischen Ländern lässt sich nicht unbedingt mit den fremdenfeindlichen Auffassungen von Enver Hoxha zu erklären. Der Abbruch der Beziehungen zu westeuropäischen Ländern und zu den USA und die Anlehnung an den großen Bruder (Stalins Russland) waren auch die Folgen zweier anderen Faktoren:

1. Sowohl Großbritannien als auch die USA hatten während des Krieges nur die anti-kommunistischen Einheiten (der nationale Front und die Legalität) unterstützt.
2. Großbritannien und die USA hatten in der Zeit zwischen 1948 und 1952 einen Regierungssturz in Albanien versucht. Der englische Foreign Office hatte dafür albanische Flüchtlinge und die Exilpolitiker des Landes rekrutiert. Junge Albaner wurden in Malta, Zypern und Westdeutschland ausgebildet und ins Land geschleust. Die Geheimdienste der beiden Länder wollten mit dieser Aktion zwei Ziele erreichen. Zum einen sollte dies als eine Antwort auf die kommunistischen Einmischungen in Griechenland (eine Verletzung des Abkommens von Jalta) verstanden werden. Zum anderen sollte die Intervention in Albanien im Falle eines erfolgreichen Abschlusses als Vorbildfunktion für andere kommunistische Länder dienen. Der Versuch schlug allerdings fehl, weil der englische Spion Kim Philby kurz vor der Intervention die Seiten gewechselt hatte⁸. Er war auch der Initiator des ganzen Experiments und hatte daraufhin alle Informationen der sowjetischen Seite übermittelt. Albanien reagierte mit einer eisernen Isolierung nach Westen, mit der Einführung der Todesstrafe für Landesverrat und Verschwörung und Beschädigung des Staatseigentums im Jahr 1952 und mit einer stärkeren Anlehnung an Russland.

So wurden die Bedingungen für eine jahrelange Liebesgeschichte zwischen Albanien und Sowjetunion geschaffen⁹. Der große Bruder versorgte Albanien mit Geld und Experten, und bekam als Gegenleistung die Übernahme seitens der Albaner der sowjeti-

⁸ Vgl. R. Zickel und W. Iwaskiw, 1994

⁹ Die Rolle der sowjetischen Finanzunterstützungen bestand darin, die Diskrepanz zwischen Exporten und Importen zu decken. Albanien hatte nämlich ständige Handelsbilanzdefizite.

schen Methoden der Zentralverwaltungswirtschaft. Albanien übernahm die Fünfjahrespläne und das sowjetische Preis- und Finanzsystem. Dank der beträchtlichen finanziellen und technischen Unterstützungen (sehr modern für albanische Verhältnisse) und der Mobilisierung der eigenen finanziellen und Humanressourcen konnte Albanien relativ hohe Wachstumsraten vorweisen. Die Zahlen sind aber wegen dem niedrigen Ausgangspunkt und fragwürdiger statistischer Methoden nur mit Vorsicht zu genießen¹⁰. Vor allem wurden erhebliche Fortschritte bei der Entwicklung der Industrie und im Baugewerbe gemacht (siehe auch Tabelle 1.1¹¹).

Die Regierung setzte sich intensiv für die schnelle Entwicklung der Grundstoffindustrie ein. Dies war voll im Einklang mit der marxistischen Lehre, nicht aber mit den Bedürfnissen und Möglichkeiten des Landes und vor allem nicht mit der Theorie der komparativen Vorteile. Die Grundstoffindustrie galt als entscheidende Voraussetzung für die Expansion in anderen Wirtschaftszweigen. Viele große Investitionsprojekte wurden in der Grundstoffindustrie gesteckt was zu einer äußerst ineffizienten Ressourcenallokation endete¹².

Stalin hatte, trotz der Tatsache dass Albanien nur eine finanzielle Last war, bis zum Schluss an die Freundschaft zu Albanien festgehalten. Nach Stalins Tod wurden allerdings seine Auffassungen von Chruschtschow in Frage gestellt. Von Albanien verlangte Chruschtschow eine stärkere Orientierung in Aktivitäten in denen das Land komparative Vorteile besaß, wie Landwirtschaft¹³, Bergbau und die Leichtindustrie¹⁴. Das war auch im Einklang mit seinen Bemühungen um eine bessere Arbeitsteilung zwischen den Staaten des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Daraufhin wurden die finanzielle Unterstützung und die Vergabe von günstigen Krediten (aus der Sowjetunion und von anderen RGW-Mitgliedern) an die Verwendung in bestimmten Industrien gekoppelt. Der Spielraum der albanischen Führung wurde immer enger. Vor allem sah sie sich in ihren Bemühungen gefährdet, die Unabhängigkeit des Landes durch eine schnellere Entwicklung der Grundstoffindustrie voranzutreiben¹⁵.

¹⁰ Albanien hat auch heutzutage viele Probleme bei der Messung des BSP. Vgl. hierzu auch Milva Ekonomi, 1999.

¹¹ Vgl. auch Blejer und Co, 1995, Seite 11-20.

¹² Vgl. auch Blejer und Co, 1995, Seite 7.

¹³ Die Landwirtschaft war bis 1995 hauptsächlich privat organisiert. Etwa 87% der Landwirtschaftsproduktion kam vom privaten Sektor. Vgl. hierzu auch R. Zickel und W. Iwaskiw, 1994

¹⁴ Vgl. R. Zickel und W. Iwaskiw, 1994

¹⁵ Über die Hintergründe des Bruchs mit Sowjetunion, vgl. auch A. Wildermuth, 1995.

	1951-1955	1956-1960
Nettosozialprodukt	100	100
Landwirtschaft	80	60
Industrie	14	19
Baugewerbe	....	07
Transport und Verkehr	...	02
Andere	06	12
Wachstumsraten im Vergleich zur früheren Periode		
Nettosozialprodukt	...	42,6
Landwirtschaft	...	6,8
Industrie	...	103,9

Tabelle 1.1. Das Nettosozialprodukt (NSP) und seine Komponenten für die Jahre 1951-1960. Quelle. Albania: From Isolation..... IMF 1992.

Die albanische Führung hatte die Forderungen Chruschtschows, Orangen und Rohstoffe zu produzieren, als ein Versuch der Russen bewertet, das Land in einer kolonialen Abhängigkeit zurückzuführen. Deshalb kam es zu einer Abkühlung der Beziehungen zu Sowjetunion, und Albanien machte sich auf der Suche nach einem neuen Geldgeber. Wenn man allerdings die Probleme der 90-iger Jahren vor Augen hält, allen voran die Schwierigkeiten bei der Privatisierung der Schwerindustrie, hätte das Land vielleicht besser die Empfehlungen Chruschtschows mit kleinen Modifizierungen verfolgen sollen.

Die Zeit der „Brüderlichkeit“ mit den Russen war für die Entwicklung der albanischen Wirtschaft sehr wichtig. Allerdings wurde die Wirtschaft des Landes stark von Sowjetunion abhängig. Dies galt insbesondere für Exportunternehmen, war doch mehr als die Hälfte der Ausfuhren für Sowjetunion bestimmt¹⁶. Die sowjetische Unterstützung hing also wie ein Damoklesschwert über die albanische Wirtschaft. Erkannt hat dies die albanische Führung aber erst 1960 nach dem Bruch mit Sowjetunion. Albanien hatte den Bruch durch ihre pro-chinesische Haltung selbst heraufbeschwört¹⁷. Der Verlust der sowjetischen Märkte hatte die Volkswirtschaft Albaniens hart betroffen.

¹⁶ Vgl. R. Zickel und W. Iwaskiw, 1994

¹⁷ Vgl. R. Zickel und W. Iwaskiw, 1994

2.4 Die chinesisch-albanische Bruderschaft

China erklärte sich bereit, den gesamten Wegfall der sowjetischen Unterstützungen zu kompensieren. Trotzdem hatte der Bruch mit der Sowjetunion schwerwiegende Folgen für das Land. Die Neuorientierung der Wirtschaft und die schlechtere Qualität der chinesischen Technologie brachten die albanische Führung vor ernsthaften Problemen. Sie sah sie gezwungen, dringende Maßnahmen zu einer „effizienteren Ressourcennutzung“ und einer „verantwortungsvollen“ Investitionsallokation zu unternehmen. Allerdings musste weiterhin mehr als die Hälfte der Investitionsausgaben in Industrieunternehmen fließen, damit Chruschtschow weis, was die albanische Führung über seine Wirtschaftspolitik der Orangen und Rohstoffe hält.

Albanien war jetzt völlig von den Chinesen abhängig geworden. China wurde nun auch der Hauptabnehmer für albanische Produkte. Anscheinend begleitet diese Abhängigkeit, mit gelegentlichen kurzen Unterbrechungen, das Land während seiner gesamten Geschichte (Italien, Jugoslawien, Griechenland, Sowjetunion oder China). Paradoxerweise ist diese Abhängigkeit selbst in der neuesten Zeit nicht zu vermeiden. Mehr als die Hälfte des Außenhandels wird aktuell mit Italien abgewickelt. Die ungenügende Diversifikation der Exporte und Importe – in den Jahren 1994 bis 2001 machte der Handel mit Italien und Griechenland ca 60 Prozent des albanischen Handelsvolumens aus (siehe Tabelle 1.2¹⁸) – dezimieren stark die Handlungsspielräume des Landes, und machen sie von den Entscheidungen dieser Regierungen überempfindlich.

¹⁸ Vgl. IMF, 2003.

Exporte	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Deutschland	4,8	6,1	6,9	6,9	5,7	6,6	6,6	5,5
Frankreich	2,1	2,3	2,0	1,9	1,2	0,6	0,8	0,7
Griechenland	10,4	9,9	13,0	20,5	19,8	13,5	12,7	12,7
Italien	51,8	51,5	57,9	49,4	60,1	69,5	70,6	71,0
Türkei	1,1	6,2	3,1	0,9	0,5	0,3	0,7	1,0
Importe	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bulgarien	8,2	7,3	3,8	2,7	2,8	2,5	2,4	2,0
Deutschland	5,9	5,1	5,8	4,2	3,8	5,6	6,1	5,9
Griechenland	23,7	24,7	20,2	26,0	28,4	24,1	26,4	25,8
Italien	37,4	37,9	40,2	45,8	43,8	33,9	35,2	31,9
Türkei	4,6	4,1	4,2	4,4	3,4	5,1	5,3	6,1

Tabelle 1.2. Außenhandelspartner in den Jahren 1994 bis 2001. Quelle, IMF 2003. Nur zum Vergleich: der Anteil dieser Länder an die Gesamtex- und Importe des Landes betrug 1975 nur 21% bzw. 15%. Dafür war der Anteil der Importe aus China rund 58%. (Mario Blejer & Co).

Die Annährungsversuche Mao Ze Duns an USA im Jahr 1970 markieren den Anfang vom Ende der chinesisch-albanischen Freundschaft. Vollendet wurde dies aber erst 1978 als China die Zahlung der finanziellen Hilfen vollständig einstellte¹⁹. Man kann die Relevanz der chinesischen Hilfe für die albanische Wirtschaft nicht oft genug betonen. In vielen Jahren war sie sogar höher als der Wert der Gesamtexporte Albaniens. Die kontinuierliche Senkung der chinesischen Zuwendungen seit 1970 war ein deutliches Zeichen für die Führung. Sie sollten wieder versuchen, einen neuen Paten zu suchen und die Rolle des Außenhandels mit China reduzieren, damit der chinesische Einfluss langsam abnimmt²⁰. Eine Annäherung an den Westen war für Hoxha undenkbar und eine Wiederaufnahme der Freundschaft mit Sowjetunion kaum möglich. Die Lage

¹⁹ Trotz der Einstellung der chinesischen Unterstützung, wurden im Fünfjahresplan 1971-1976 sehr hohe Wachstumsraten der wichtigsten Komponenten des NMP vorgesehen. So sollte die industrielle Produktion um satte 60% steigen. Vgl. hierzu auch R. Zickel und W. Iwaskiw, 1994.

²⁰ Die finanzielle und militärische Unterstützung Chinas wurde also 1978 eingestellt. Als Gegenreaktion entschied sich die albanische Regierung, finanzielle Verbindlichkeiten gegenüber dem chinesischen Staat nicht anzuerkennen. China hatte allerdings nie eine Rückzahlung gefordert. Vgl. auch A. Wildermuth, 1995.

schien ausweglos zu werden. Unter diesen Umständen wurde die Autarkie als die einzig mögliche Lösung gesehen. Das Land sollte sich auf die eigenen Kräfte besinnen und auf ausländische Unterstützung völlig verzichten. Für die albanische Nachkriegswirtschaft war allerdings diese Lösung der härteste Schlag den sie hinnehmen musste.

China hatte für seine finanzielle Hilfe keine Auflagen gestellt. Trotzdem (oder gerade deswegen) hat es Albanien nicht geschafft, diese großzügigen Unterstützungen sinnvoll einzusetzen. Vor allem hat man jahrelang die Exportunternehmen vernachlässigt. Es gab deshalb sehr wenige Produzenten die im internationalen Wettbewerb hätten mithalten können. Daher konnte Albanien auch sehr schwer an die, für die Finanzierung der Anlagenimporte notwendigen Devisen, rankommen. Sie waren aber für den Aufbau der Schwerindustrie unabdingbar. In den siebziger Jahren machten Anlagen und Zubehörteile immerhin mehr als 50% der Gesamtimporte aus. So hoch war ungefähr auch die finanzielle Hilfe der Chinesen²¹. Die Lage in der verarbeitenden Industrie war noch miserabler. Sie wurde Jahrelang bei der Zuweisung von Investitionsmitteln vernachlässigt. Die alte und längst abgenutzte Technologie, das Fehlen von Marketingkenntnissen und die oft minderwertige Qualität der Erzeugnisse hatten diese Industriebranchen noch weiter vom Weltmarkt ausgesperrt.

2.5 Die Verfassung von 1976

Der Wegfall der chinesischen Hilfe hatte als erstes die Importe des Landes betroffen. Auf der Suche nach alternativen Devisenquellen, sah sich die albanische Führung gezwungen, die Produktion und die Exporte von Rohstoffen und der elektrischen Energie rasch zu erhöhen²². Der Investitionsrückgang spiegelte sich in einer schnellen Senkung der Wachstumsraten des Outputs wieder. Wegen des positiven Wachstums der Bevölkerung und des Rückgangs der Nahrungsmittelimporte war Albanien nicht mehr in der Lage, selbst den Grundbedarf an Nahrungsmittel zu decken. Damit wurde die Grundlage für den nächsten Fehler von Enver Hoxha und Co geschaffen. Die Führung entschied sich für die volle Verstaatlichung der kleinen Landwirtschaftsflächen (Gartenbau) und der Viehbestände die im Privatbesitz der „Genossenschafts“bauern waren. Die Führung erhoffte sich dadurch eine Ertragserhöhung und eine Senkung des Lebensmittelverbrauchs der ländlichen Bevölkerung. Statt dessen gingen aber die Arbeits-

²¹ Vgl. A. Wildermuth, 1995.

²² Vgl. R. Zickel und W. Iwaskiw, 1994

anreize der „Genossenschafts“mitglieder, auf deren Rücken die Reform getragen wurde, zurück. Dazu wurde der Maschinenpark der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften immer älter. Durch die Verstaatlichung verschwanden auch die vielen Bauernmärkte, auf denen sich die städtische Bevölkerung mit frischem Obst, Gemüse und Tierprodukte versorgen konnte. Die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln verschlechterte sich dadurch zusätzlich.

Landwirtschaft war nur eine der vielen Komponenten des Systems, die von den enttäuschenden Ergebnissen der Fünfjahrespläne betroffen wurden. Die Rezession umschlingte die gesamte Volkswirtschaft und behielt langfristigen Charakter. In den 80.iger Jahren konnte die Wachstumsrate des Nationaleinkommens nicht mal mit dem einfachen Bevölkerungswachstum Schritt halten²³. Als Konsequenz begann die Schrumpfung des Prokopfeinkommens. Die Tabelle 1.3 gibt die offiziellen Statistiken über Entwicklung des Nettomaterialprodukts (NMP) und des Prokopfeinkommens für die Zeit von 1980 bis 1990 (1986=100) wieder.

Albanische Staatsunternehmen mussten in einem Umfeld operieren, in dem vieles durch die Jahres- und Fünfjahrespläne festgelegt wurde. Die einzige Möglichkeit, die erzielten Gewinne innerhalb des Unternehmens zu behalten, bestand in den vermehrten Investitionsforderungen. Oft endete dies in unnötigen Investitionen. Anlagen wurden gekauft aber nicht eingesetzt. Eventuelle Verluste wurden dagegen vom Staatshaushalt gedeckt. Fehlende Arbeitsanreize waren im System also vorprogrammiert. Das konnte aber, ohne die großzügige finanzielle Unterstützung aus dem Ausland, einfach nicht von Dauer sein. Und dies scheint allen, außer der politischen Elite des Landes, klar geworden zu sein. Ramiz Alia der 1985 die Nachfolge des verstorbenen Enver Hoxha antrat, war der Überzeugung, dass man die Schwierigkeit innerhalb des Systems bewältigen kann. Dafür seien Appelle an die Beschäftigten und Genossenschaftsmitglieder zu richten, mit der Botschaft, ihre patriotischen Aufgaben zur Umsetzung von Planvorgaben zu erfüllen. Gleichzeitig wurden neue, offensive aber realitätsferne Pläne ausgearbeitet. Die neuen Pläne sahen jährliche Wachstumsraten des Outputs von 6-7% vor²⁴.

An dieser Stelle sollte noch Mal versucht werden, auf die Inkonsistenz der albanischen Strategie der Wirtschaftsentwicklung („sich stützen auf die eigene Kräfte“) und ihr unausweichliches Scheitern hingewiesen werden. Damit die Doktrin der albanischen Führung überhaupt den Hauch einer Chance gehabt hätte, hätte das Land in der Lage

²³ Vgl. auch Ognian Hishov, 1993.

²⁴ Vgl. R. Zickel und W. Iwaskiw, 1994

sein müssen, zumindest einen nennenswerten Anteil der Investitionsanlagen in eigener Regie zu produzieren. Die eigene Herstellung von Maschinen und Ersatzteilen machte aber weniger als 10% der industriellen Produktion aus. Der Rest musste importiert werden. Die Exporte waren aber zu gering, um die dafür benötigten Devisen zu sichern. Es blieb nur die Senkung der Devisenreserven der Staatsbank oder die Senkung der Importe für die verarbeitete Industrie (Material und Zubehör). Beide diese Möglichkeiten wurden in bestimmten Situationen auch genutzt. Die Folge war, eine weitere Verschlechterung der Lage in der leichten Industrie und der Staatsbank.

Jahr	NMP	Änderungsrate	Bevölkerung in 1000	NMP pro Kopf	Änderungsrate
1980	14881	....	2 670	5 573	...
1981	15737	+5,75	2 723	5 800	+ 4,07
1982	16200	+2,94	2 781	5 825	+0,43
1983	16378	+1,10	2 838	5 770	-0,94
1984	16174	-1,25	2 896	5 585	-3,21
1985	16462	+1,78	2 957	5 567	-0,32
1986	17390	+5,64	3 016	5 765	+3,56
1987	17254	- 0,78	3 076	5 609	- 2,71
1988	17008	- 1,43	3 138	5 420	- 3,37
1989	18681	+9,84	3 199	5 837	+7,70
1990	16234	-13,10	3 255	4 987	-14,57

Tabelle 1.3. NMP und das Prokopfeinkommen für die Jahre 1980-1990. Quelle: Mario Blejer & Co. sowie eigene Berechnungen.

2.6 Der Anfang vom Ende der sozialistischen Diktatur

Die Wirtschaft war also in eine tiefe Krise geraten. Dringende Maßnahmen mussten her, ansonsten war der Zusammenbruch des gesamten Systems unabwendbar²⁵. Eine mögliche Alternative war die Aufgabe der autarken Entwicklungspolitik und die Stärkung der Eigeninitiative der Unternehmen und landwirtschaftliche Genossenschaften. Statt dessen entschied sich die Führung für eine dritte Variante, für eine bis dato

²⁵ Der damalige Präsident Ramiz Alia wird auch später keine Reformbereitschaft signalisieren. So erklärte er 1989 in dem VIII Plenum des Zentralkomitees der Arbeiterpartei, dass die Partei keine Abschwächung des Gesellschaftseigentums und keinen Übergang zu einem anderen System, zulassen würde. Vgl. R. Zickel und W. Iwaskiw, 1994

unpraktizierte und für den gesunden Menschenverstand unbegreifliche Abenteuer. Die politische Führung beschloss die Eröffnung einer Abteilung für Devisenspekulationen innerhalb der Staatsbank. Das Direktorat bekam die Aufgabe, durch Devisenspekulationen, die für die Finanzierung der Handelsbilanzdefizite notwendigen ausländischen Zahlungsmitteln zu besorgen²⁶. Möglicherweise war die politische Führung dermaßen von der Überlegenheit des sozialistischen Systems überzeugt, dass es keine Zweifel an den Erfolg dieser Unternehmung geben konnte. Man musste nur die Abteilung mit genügend Startkapital versorgen. Dafür nahm die Regierung einen ausländischen Kredit in Höhe von 500 Mio. US\$ auf. Damit war aber zunächst Schluss mit der Parole des Stützens auf die eigenen Kräfte. Und mit der Verfassung, die ja jegliche Kredite der westlichen kapitalistischen Länder untersagt hatte.

Für viele war die Einlassung Albaniens in so einem Abenteuer, ein Griff nach dem letzten Strohalm. Die Regierung hatte endlich erkannt wie ernst die Lage war, und in was für einer Sackgasse sie das Land geführt hatte. Die Gründung dieser Abteilung könnte als der letzte Rettungsversuch dieses sinkenden Schiffes gesehen werden. Die Regierung wusste allerdings nicht, dass sie dadurch den endgültigen Untergang des Systems nur beschleunigen würde. Es erübrigt sich zu erwähnen, dass die Arbeit des Direktorats für Devisenhandel in einem Fiasko endete. Die Spekulationsverluste erreichten sehr schnell die 200 Mio. US\$ Marke²⁷. Anscheinend war der Vorschlag, mit dem gesamten Betrag auf eine Abwertung der deutschen Währung gegenüber dem US\$ zu spekulieren, nicht goldrichtig. Denn ausgerechnet in dieser Zeit wurde die DM um etwa 25% aufgewertet.

Eines bleibt allerdings unklar. Möglicherweise wurde das Direktorat überhaupt nicht gegründet um Devisen zu besorgen. Schließlich kann keine Regierung dieser Welt so risikofreudig sein. Vielleicht wollte die Regierung damit nur die eigene Bereicherung verschleiern. Nichtsdestotrotz konnte die Staatsbank wegen der hohen Verluste, ihre Kredite nicht rechtzeitig zurückzahlen. Die Wirtschaft bekam somit den nächsten Schlag. Ausländische Kreditgeber, besorgt um ihre Forderungen, erwirkten die Pfändung der verbliebenen der albanischen Staatsbank in ausländischen Banken, um so ihre Verlust in Grenzen zu halten. Neue Kredite waren ausgeschlossen. Dies gab dann der Wirtschaft den Rest. Die Produktion brach ein, vor allem die Landwirtschaft. Der Hungertod konnte nur Dank der schnellen ausländischen Intervention vermieden werden. Zu erwähnen ist vor allem Italien. Die italienische Regierung hatte 1990 im Rahmen der

²⁶ Vgl. F. Ibrahim und S. Brumbulli, 1994.

²⁷ Verschiedene Quellen berichten von Verlusten von 150 bis 500 Mio. US\$.

Operation „Pelikan“ das Land mit dringenden Nahrungsmittel im Wert von 190 Mio. US\$ versorgt.

Eine Frage bleibt allerdings noch offen. Weshalb unterbrach die Regierung nicht rechtzeitig die Arbeit des Direktorats, sondern lies ihn bis 1990 spekulieren? Lag es an der Fähigkeit des Leiters, das Unwissen der politischen Führung und die fehlende Transparenz seiner Aktivität auszunutzen, um Politiker mit falschen Informationen aufzuhalten? Oder haben beide Seiten die gleichen Ziele verfolgt, womit wir wieder zu unserer Befürchtung landen, dass die Arbeit des Direktorats für ungesetzliche Bereicherung der Führungselite missbraucht wurde. Die zweite Variante scheint glaubhafter. Dafür sprechen auch die aus dem Jahr 1990 Lobreden des Generaldirektors der Staatsbank an die Adresse des Direktoratsleiters. Der Generaldirektor spricht über die „großen“ Erfolge des Direktorats für Devisenhandel und über die hohen Devisen die in den letzten drei Jahren dadurch eingeflossen waren²⁸.

Die politische Führung hatte erst 1989 die ersten Fehler bei der Umsetzung ihrer Wirtschaftspolitik eingestehen müssen. Es war allerdings die miese Wirtschaftslage, die sie dazu veranlasst hatte. Viel mehr kam das Geständnis infolge der turbulenten Entwicklungen in anderen sozialistischen Ländern Ost- und Südosteuropas. Hinter diesem Geständnis stand aber keine aufrichtige Reformbereitschaft der Politiker. Es erfolgte eher nach dem Motto, „wir gestehen kleine Fehler ein, um die großen zu verdecken“. Alles was sie bereit war zu „reformieren“ war die Verteilung eines kleinen Viehbestands und des Ackerlandes (etwa 0,2 ha pro Familie, hauptsächlich um die Versorgung der Tiere zu ermöglichen) an die Genossenschaftsmitglieder. Das war aber zu wenig und kam zu spät um den Zusammenbruch des Systems abzuwenden.

Die Talfahrt der albanischen Wirtschaft hatte bereits Anfang der 80-iger Jahren begonnen. Wem ist aber zu verdanken, dass das System bis 1990 überleben konnte? Weshalb wurden etwa gleich nach dem Tod Hoxhas keine entscheidenden Reformen eingeleitet? Allein mit ökonomischen Argumenten lassen sich diese Fragen schwerlich beantworten. Es wäre zum Beispiel falsch, die Lösung für das lange Überleben des Systems, bei der sehr hohen Sparquote zu suchen. Die Erklärung liegt eher bei der Brutalität des albanischen Systems. Die Diktatur hatte jeden Versuch einer oppositionellen Meinungsbildung mit eiserner Hand und erbarmungslos erstickt. Demonstrationen waren praktisch unvorstellbar. Durch die strenge Isolation nach außen, war die Bevölkerung auch über die Entwicklungen in anderen Ländern nur unzureichend informiert.

²⁸ Vgl. A. Wildermuth, 1995.

Der Fall der Berliner Mauer und die stürmischen Entwicklungen in anderen sozialistischen Ländern, vor allem in Polen und Rumänien, hatten auch bei der albanischen Bevölkerung, Hoffnungen auf ein baldiges Ende der Tyrannei erweckt. Die blutigen Auseinandersetzungen in Rumänien und der kurze Prozess mit Nicolae Ceausescu hatte auch die albanische Führung in der Angst versetzt. Sie müssten etwas unternehmen um nicht das gleiche Schicksal wie der rumänische Diktator zu erleiden. Falls Reformen unvermeidlich sein sollten, dann aber sollte deren Umsetzung möglichst ohne Unruhen erfolgen. Falls die Einführung eines demokratischen Systems nicht vermeiden lässt, dann aber am besten sofort handeln, und durch Zugeständnisse um den Gunst der Wähler werben.

Wenn wir der Meinung sind, das angesichts der langen Rezession der 80-iger Jahren, das kommunistische System zu lange überlebt hatte, dann sollten wir uns nicht von den turbulenten Entwicklungen zu Beginn der Transition beeindruckt zeigen. Diese Verspätung kann auch für den drastischen Produktionsrückgang der ersten Transitionsjahren (1990,1991 und 1992) verantwortlich gemacht werden. In diesen drei Jahren schrumpfte der Output um mehr als 40 % (Verschieden Quellen gehen von einem Rückgang zwischen 40% und 50% aus). Am heftigsten wurde aber die industrielle Produktion mit etwa 64% betroffen. Schuld daran waren unter anderem die lange Forcierung der perspektivlosen Grundstoffindustrie und die starke Abnutzung der Anlagen in den 80-iger Jahren (schlechte Wartung und geringe Investitionen). Für die Entwicklung des NMP und seiner Komponenten in den ersten Transitionsjahren siehe auch die Tabelle 1.4.

Der starke Rückgang der industriellen Produktion war nicht nur in Albanien zu beobachten. Die gleichen Erfahrungen machten auch andere sozialistische Länder, die früher der Grundstoffindustrie den Vorzug gegeben hatten. Die entsprechenden Werte waren in Georgien bei 60 %, Armenien -55 %, Rumänien -50 %, der Durchschnitt der osteuropäischen Länder lag bei 37 %²⁹. Es soll erwähnt werden dass die industrielle Produktion Albaniens in den 80-iger Jahren (gemäß den offiziellen Angaben), trotz der Rezession, um 25 % gestiegen war. Allerdings müssen wir diese Information, wie auch die meisten anderen aus Albanien nur mit Vorsicht genießen. Dies wegen der zentralistischen Preissetzung und der Tatsache dass es aus der heutigen Perspektive, unmöglich ist, die Qualität der albanischen Erzeugnisse im internationalen Vergleich zu messen.

²⁹ Vgl. auch Economic Survey of Europe, 1999/1

1.4a

	1990	1991	1992	1993
Reales NMP	-10	-28	-10	+11
Industrie	-8	-37	-44	-10
Landwirtschaft	-4	-21	-9	+15
Reales NMP - 1989=100	90.0	64.8	58.4	64.8
Industrie 1989=100	92.0	57.96	32.46	29.20
Landwirtschaft 1989=100	96.0	75.84	69.00	79.35

1.4b

	1990	1991	1992	1993
Reales NMP	-10	-28	-7.25	+9.65
Industrie	-13.3	-41.8	-30.2	-10
Reales NMP - 1989=100	90.0	64.8	60.1	65.9
Industrie 1989=100	86.7	50.4	35.2	31.7

Tabelle 1.4. Die Entwicklung des Nettomaterialprodukts (NMP) und seiner Komponenten für die Jahre 1990-1993. Quelle: 1.4a. Hashi/Xhillari, 1.4b. Eigene Berechnungen nach Informationen des Economic Survey of Europe, 1999/1³⁰.

Trotzdem wäre der Rückgang des Outputs zu Beginn der Transformation nicht so stark ausgefallen, wären die späten Reformversuche nicht mit einer massiven Zerstörung der Kapazitäten und der öffentlichen Infrastruktur während des Regimesturzes. Kapazitäten wurden nicht nur durch Zerstörungen und Brandstiftungen beschädigt, sie wurden auch massiv geplündert. Die Lage verschlechterte sich zusätzlich als die Arbeiterpartei (die spätere Sozialistische Partei Albanien) dank der ländlichen Bevölkerung, die ersten „demokratischen“ Wahlen im März 1991, für sich entscheiden konnte. Sie hatte auch nur mit der Unterstützung der ländlichen Bevölkerung gerechnet. Schließlich hatte sie dafür jeder Dorffamilie eine Melkkuh geschenkt. Die neu entstandene Regierung wollte zwar Reformen einleiten, die sozialistischen Prinzipien wollte sie aber nicht aufgeben. Damit wurde ein sinnvoller Beginn der Transformation verzögert und die

³⁰ Die Informationen der zwei Tabellen unterscheiden sich. Dieses Problem hat man ständig wenn es um Statistiken über Entwicklungen in Albanien handelt. Oft findet man unterschiedliche Informationen auch bei der gleichen Quelle (siehe z.B. die Veröffentlichungen über Albanien des Osteuropainstituts in München für die Jahre 1995, 1996 und 1997 – die Entwicklung der industriellen Produktion).

Lage weiter verschärft. Die demokratische Opposition und die ihr nahe stehenden Gewerkschaften hatten durch ununterbrochene Streiks und Protestversammlungen die Krise der albanischen Wirtschaft nur verschärft.

Die neue Regierung bemühte sich um die Umsetzung einer Reform nach dem sowjetischen Perestrojka Modell, obwohl das Modell zu diesem Zeitpunkt bereits als gescheitert galt. Es waren allerdings keine klaren Zielsetzungen zu erkennen. Die ergriffenen Maßnahmen im Mikro- und Makrobereich waren nicht aufeinander abgestimmt. Sie schaffte es damit nicht, die Krise halbwegs zu entschärfen. Die von ihr unternommenen Reformen waren zwar dafür geeignet, um die Funktionierung des alten Systems zu hindern, für eine Wiederbelebung der Wirtschaft aber nicht ausreichend³¹. Die Überzeugung der damaligen Führung, dass etwas Reform besser ist als überhaupt keine, war sehr kurzfristig und zum Scheitern verurteilt. Diese Regierung war von kurzer Dauer. Sie wurde nach den ununterbrochenen Protestkundgebungen abgelöst, und durch die neue „Regierung der nationalen Rettung“ ersetzt. Sie war eine gemeinsame Regierung der Sozialisten und der Opposition. Die Zusammensetzung der neuen Regierung versprach aber keinen ernsthaften Einsatz für entscheidende Reformen. Statt dessen verlor das Land erneut wertvolle Zeit auf ihrem Weg zu einer Marktwirtschaft. Albanien hatte zu dieser Zeit gar keine Verfassung und nur einige alte, für die neuen Verhältnisse unbrauchbare Gesetze. Die Regierung versuchte, die Lücke durch neue Gesetze (auch das Gesetz über die Grundlagen der Verfassung, das als eine Art provisorische Verfassung galt) und Verordnungen zu überbrücken. Hierbei griff sie nach den Gesetzen und Durchführungsordnungen der westeuropäischen Länder. Diese Gesetze waren aber für völlig andere Realitäten zugeschnitten und dazu mehr als grauenhaft übersetzt³². Als Ergebnis bekam das Land eine neue, stark vereinfachte und unpassende Rechtsordnung. Die nationale Rettung war somit nicht zu retten, und es war nur eine Frage der Zeit, bis sie zurücktreten würde.

³¹ Vgl. Dieter Lösch, 1993.

³² Vgl. Dieter Lösch, 1993.

3 Die Transformation der albanischen Wirtschaft

3.1 Sind die Schwierigkeiten innerhalb des Sozialismus zu bewältigen?

Es gibt zahlreiche Gründe weshalb Zentralverwaltungswirtschaft, den Nährboden für eine ineffiziente Unternehmensleistung schafft³³. Dabei handelt es sich um Schwierigkeiten, die auf dem ersten Blick auch ohne einen Systemwechsel zu überwinden sind. Der gleichen Überzeugung war auch der albanische Parteiführer Ramiz Alia, und versuchte die Krise durch Reformen zu bewältigen, ohne dabei die Grundlagen des sozialistischen Systems anzuzweifeln³⁴.

Erst im März 1992 als die Demokraten die neuen Wahlen gewinnen konnten, war die Gründung einer Regierung möglich, die an einem vollständigen Systemwechsel ernsthaft interessiert wäre. Für die neue politische Elite waren zwei Elemente entscheidend: die Steuerung durch Zentralpläne war ineffizient, und Unternehmen sollten Ausgangspunkt und die treibende Kraft der Veränderungen werden. Unternehmen waren deswegen ineffizient, weil sie staatlich organisiert waren und weil die Profitmaximierung nicht als Hauptziel ihrer Aktivität erkannt worden war. Das Problem ließe sich am besten durch eine schnellere Privatisierung lösen³⁵. Das Motto dabei: je schneller, desto besser. Die Elite des Landes war anscheinend dermaßen von der Privatisierung beeindruckt, dass der Begriff oft als Synonym für den gesamten Transformationsprozess verwendet wurde. Wenn sie sich über die Transformation der Wirtschaft äußerten, dann meinten sie oft die Privatisierung³⁶, nicht wissend dass die Privatisierung nur einen der Elemente der Transformation ausmacht.

Die neue Regierung des Landes versagte leider bei der Verwirklichung ihrer selbstgesteckten Ziele. Statt dessen geriet sie von einem Skandal in den anderen, und war nicht mal in der Lage, ihre elementaren Aufgaben vernünftig erfüllen. In dieser Hinsicht wurde sie von manchen Analysten gerne in einem Atemzug mit Ländern wie Afghanistan, Liberia, Kambodscha oder Somalia erwähnt³⁷. Auch die intensiv angebo-

³³ Siehe dazu Alec Nove, 1991, Kapitel 2 und 3, oder Janos Kornai, Seiten 6-62, 1986.

³⁴ Vgl. auch Dh. Kule und K. Nika, 1994/2

³⁵ Vgl. Havrylyshyn und McGettigan, IMF, 1999.

³⁶ Dies ist auf keinen Fall eine Besonderheit Albaniens. Ähnliche Verwechslungen wurden auch in den anderen Ost- und Südosteuropäischen Transformationsländern oft beobachtet.

³⁷ Eine gesunde Marktwirtschaft ist unter solchen Umständen nicht zu erwarten.

tene technische Unterstützung der internationalen Organisationen (Weltbank, IMF und andere) konnte nicht viel ändern³⁸.

Eventuell eingeleitete Reformen blieben wegen der ständigen Kabinettumbildungen, oft auf halbem Wege. Allein zwischen März 1991 und März 1992 erlebte das Land drei verschiedene Regierungen (Fatos Nano als Premierminister wurde von Ylli Bufi ersetzt und kurz danach übernahm Vilson Ahmeti die Leitung der Regierung). Dazu musste die Transformation in Albanien unter deutlich ungünstigeren Bedingungen initiiert werden, als dies in anderen osteuropäischen Ländern der Fall war. Das Land verfügte über eine schwache und teils zerstörte Infrastruktur; die Wirtschaftsstruktur war wegen der isolationistischen Politik Hoxhas sehr ungünstig³⁹; die meisten Industrieunternehmen lagen am Boden; vielerorts wurden die Anlagen entwendet; das Land hatte keinerlei Erfahrungen mit der Privatinitiative; ein vernünftiges Steuersystem war nahezu unbekannt.

Albanien erzielte auch bei der Stärkung der Budgetbeschränkungen ein mangelhaftes Ergebnis. Zu Beginn der Transition war eine Erhöhung der Subventionen zu beobachten. Sie machten 1992 mit 4 Mrd. Lek etwa ein Drittel der gesamten Staatseinnahmen aus. Ein deutlicher Rückgang ist erst drei Jahren danach zu vermelden (1,3 Mrd. Lek, oder 2.5% der Staatseinnahmen für das Jahr 1995⁴⁰). Günstige Kreditvergaben des Bankensektors an Staatsunternehmen waren weiterhin stark verbreitet, was zu einer Häufung von uneinbringlichen Krediten, „bad loans“ endete. Das Bankensystem hatte weiterhin ineffiziente Unternehmen unterstützt und den Kreditmarkt für die neuen privaten Unternehmen praktisch unzugänglich gemacht. Dadurch wurde aber die für später geplante Privatisierung des Bankensektors deutlich erschwert.

3.2 Privatisierung: je schneller, desto besser

Die Gesetze über Privatisierung wurden oft parallel mit der eigentlichen, spontan durchgeführten Privatisierung verabschiedet⁴¹. In bestimmten Fällen erfolgte dies sogar nach der vollzogenen Privatisierung, und hatte zum Ziel, die Legalisierung der neu entstandenen Situation. So verhielt es sich insbesondere in der Landwirtschaft, im Einzel-

³⁸ Albanien geriet von Anfang an in einem Teufelskreis („vicious circle“). Die neuen Umstände führten zu einer Erstickung der privaten Initiative und zu einer Verbreitung der Schattenwirtschaft, Kriminalität und der Korruption.

³⁹ Vgl. hierzu auch D. Lösch, 1995.

⁴⁰ IMF, 1997.

⁴¹ Die spontane Privatisierung wurde auch in anderen Transitionsländern beobachtet. Ihre Intensität war jedoch von einem Land zu dem anderen, unterschiedlich. Vgl. auch Kaufman und Siegelbaum, 1997.

handel, bei kleinen Gewerbebetrieben und beim Wohnungsbestand. Das erste Privatisierungsgesetz wurde im August 1991 verabschiedet, allerdings wurde bereits im März des gleichen Jahres, mit Hilfe einer Verordnung die Privatisierung des Einzelhandels und einiger Dienstleistungsbetriebe vollzogen. Nutznießer waren dabei die Beschäftigten der betroffenen Unternehmen. Das Gesetz hatte viele Privatisierungsmethoden vorgesehen. Es wurden praktisch alle Methoden erlaubt, der direkte Verkauf, die Auktion, MEBO-Privatisierung, die kostenlose Verteilung von Aktien an bestimmte Kategorien, wie z.B. an politisch Verfolgte, die kostenlose Rückgabe des Landes an die ländliche Bevölkerung, die Restitution der Unternehmen an die früheren Eigentümer und die Voucher-Privatisierung. Das Gesetz ließ völlig offen, welche Methode in welcher Situation Anwendung finden sollte. Für die Durchführung des Prozesses war die Gründung einer nationalen Agentur (AKP- die nationale Privatisierungsagentur) vorgesehen. Die Privatisierung nahm also ihren Lauf, ohne das viele sehr wichtige Fragen debattiert oder beantwortet worden waren. Ungeklärt blieb beispielsweise:

1. Soll zunächst privatisiert und erst dann restrukturiert werden, oder ist möglicherweise die umgekehrte Richtung eher zu empfehlen?
2. Ist eine Privatisierungsagentur mit 14 Beschäftigten überhaupt fähig, so ein Meisterstück zu vollbringen?
3. welche Privatisierungsmethode passt am besten mit den gesetzten Zielen der politischen Elite (falls sie in dieser Richtung welche gehabt hatte) zusammen⁴²?
4. Welche Privatisierungsmethode verspricht den minimalen Widerstand der betroffenen Gruppen (Arbeitnehmer, Management, Gewerkschaften oder lokale Eliten)⁴³?
5. Welche Privatisierungsmethode schafft die geringsten Korruptionsanreize?
6. Ist eine schnelle oder eine langsame Privatisierung anzustreben? Wie langsam ist eine langsame Privatisierung? Diese Frage wird auch nach Zehn Jahren Privatisierung unbeantwortet bleiben.
7. Woher sollen so viele potentielle Käufer in einer so kurzen Zeit kommen? Die politische Führung hätte ja wissen müssen, dass ein armes Land wie Albanien, jahrelang keine Ersparnisse bilden konnte⁴⁴. Allenfalls verfügten die früheren Funktionäre

⁴² Die angewandte Privatisierungsmethode kann das Verhalten der Beschäftigten entscheidend beeinflussen.

⁴³ Der Widerstand kann vor allem dann groß ausfallen, wenn beschäftigte oder das Management des privatisierten Unternehmens mit einer Entlassung rechnen.

⁴⁴ Vgl. hierzu auch Berg und Berg, 1997.

über ein nennenswertes Privatvermögen⁴⁵. Was soll getan werden, wenn sich ausländische Investoren lieber für andere Transitionsländer entscheiden⁴⁶?

8. Wer sollte, und vor allem wie, die Bewertung der Staatsunternehmen übernehmen?
Es gab ja noch keine vernünftige Buchführung im Lande.

3.3 Der Verlauf der Privatisierung

Nun soll der eigentliche Verlauf der Privatisierung näher erläutert werden. Dabei werden die Entwicklungen in den folgenden Vermögensarten dargestellt:

- Landwirtschaftliche Staatsbetriebe und Genossenschaften,
- Wohnungsbestand
- Kleine und mittlere Unternehmen
- Große Unternehmen
- Als strategisch eingestufte Unternehmen

3.3.1 Die Privatisierung der Landwirtschaft –

Aus folgenden Gründen, soll mit der Landwirtschaft begonnen werden:

1. Landwirtschaft spielte während der Wirtschaftsreformen des Landes stets eine zentrale Rolle
2. In der Landwirtschaft wurden die ersten (spontanen) Privatisierungsschritte gewagt. Die Mitglieder der landwirtschaftlichen Genossenschaften hatten einfach, ohne irgendeine gesetzliche Grundlage, die Länderein der Genossenschaften und Staatsbetriebe unter sich aufgeteilt. Albanien hatte ungefähr 1000 Landwirtschaftliche Genossenschaften und 120 Staatsfarmen (siehe auch die Tabelle 2.1).
3. Die Dekollektivierung in Albanien war so radikal wie in kaum einem anderen Land⁴⁷

Die schwierigen Lebensverhältnissen der Genossenschaftsmitglieder und der Arbeitnehmer der landwirtschaftlichen Staatsbetriebe, der relativ große Anteil der ländli-

⁴⁵ Die Nutznießer der Privatisierung war fast überall die kommunistische Elite des Landes. Michelle Celarier bietet eine sehr gute Darstellung der Entwicklungen bei einer schnellen Privatisierung, der Nutznießer und der Korruption die bei einer schnellen Privatisierung zu erwarten ist. Vgl. auch Michele C, 1997.

⁴⁶ Albanien hatte mit starken ausländischen Investitionen gerechnet. Es wurde von der schnellen Prosperität des Landes geträumt. Als die Ernüchterung kam, wurde der Schuldige bei der demokratischen Partei gefunden. Vgl. auch R. Else, 1995.

⁴⁷ Vgl. hierzu auch Cungu und Swinnen, 1998. Sie behaupten, dass Albanien das einzige Transformationsland mit einer vollständigen Verteilung der Landwirtschaftsflächen war.

chen Bevölkerung (auch wenn Albanien im europäischen Vergleich, den geringsten Prokopfanteil an Landwirtschaftsfläche hatte), und die ausgesprochen niedrige Effizienz der beiden Organisationsformen⁴⁸, hatten die damals sozialistische Regierung zu einer vollständigen Dekollektivierung der Landwirtschaft ermutigt. Das Land wurde an die Beschäftigten und ihre Familien verteilt. Die Familiengröße und die zur Verfügung stehende Fläche, waren dabei die wichtigsten Kriterien. Teilnahmeberechtigt waren nur Beschäftigte vor dem 01.07.1991. Damit wurden jegliche Ansprüche der früheren Landbesitzer vorerst abgelehnt⁴⁹. Die Umsetzung wurde mit vielen negativen Erscheinungen begleitet. Der Viehbestand wurde gestohlen, die Maschinerie unrechtmäßig angeignet, Inventargegenstände wurden einfach mitgenommen, die restliche Infrastruktur beschädigt. Die Privatisierung der Landwirtschaft ergab jedoch:

- Die Entstehung von 450-470 Tausend Minibauernhöfen mit einer Durchschnittsgröße von 1.4 ha. Der Besitz war allerdings in mehreren kleinen Parzellen unterschiedlicher Qualität, verstreut. Es gab ungefähr 1.8 Mio. kleine Parzellen⁵⁰.
- Eine völlig privat organisierte Landwirtschaft.
- Eine spürbare Erhöhung der Produktion in der Landwirtschaft, wegen der Beschäftigungserhöhung und Dank der niedrigen Produktivität in den ehemaligen Landwirtschaftliche Genossenschaften und Staatsfarmen.
- Eine beträchtliche Zerstückelung der Parzellen. Wegen der mangelnden Arbeit der Katasterbüros (die Eigentumsverhältnisse wurden nicht endgültig festgehalten) und der fehlenden Vergrößerungsmöglichkeiten (der Handel mit dem distribuierten Land wurde vorerst verboten⁵¹) erreichte die Landwirtschaft ziemlich schnell ihre Expansionsgrenzen⁵². Seit 1998 werden in der Landwirtschaft die niedrigsten Wachstumsraten verzeichnet.

Die Schwäche der albanischen Verwaltung war offizielle der Hauptgrund zugunsten einer vollständigen Dekollektivierung der Landwirtschaftsflächen. Andere Privatisierungsmethoden wären undurchführbar, so die politische Führung. Allerdings klingt die Argumentation nicht ganz überzeugt. Die Restitution wäre unter Umständen noch einfacher gewesen, war doch die Zahl der Großgrundbesitzer vor dem zweiten Welt-

⁴⁸ Manche sehen gerade bei dieser Ineffizienz den Hauptgrund für die volle Dekollektivierung der Landwirtschaft Albaniens.

⁴⁹ Vgl. auch Hashi und Xhillari, 1997, und Ognian Hishow, 1993

⁵⁰ Vgl. auch A. Mancellari und N. Koci, 1994.

⁵¹ Vgl. hierzu auch Cungu und Swinnen, 1998.

⁵² Über die Schwierigkeiten der albanischen Wirtschaft, siehe auch D. Kunkel, 1997.

krieg relativ klein. Verwaltungstechnisch zumindest, wäre also die Restitution einfacher zu bewältigen gewesen⁵³.

	Die Zahl in 1990	Flächenanteil
Landwirtschaftliche Genossenschaften	1000	72
Staatsfarmen	120	24
Privateigentum	na	04
Gesamt	1120	100

Tabelle 2.1. Die Zahl der Landwirtschaftliche Genossenschaften, Staatsfarmen und des Privateigentums und ihr Anteil an die gesamte Landwirtschaftsfläche Albaniens im Jahr 1990. Quelle. Hashi/Xhillari, 1997.

Die Zerstückelung der Landwirtschaftsflächen und die Entstehung von so vielen winzigen Bauernhöfen wurden von beiden großen Parteien gleichermaßen unterstützt. Allerdings aus unterschiedlichen Kalkulationen. Die Sozialisten erhofften dadurch, die Mehrheit der ländlichen Bevölkerung, bei den nächsten Wahlen auf ihre Seite ziehen zu können. Die Mehrheit der Bevölkerung lebte zu diesem Zeitpunkt auf dem Land. Dank der Medienpropaganda (Medien waren weiterhin unter ihre Kontrolle) und der besseren Organisierung, ist ihnen dies bei der ersten demokratischen Wahlen auch gelungen. Demokraten sahen dagegen bei der vollen Dekollektivierung, die einzige Möglichkeit, den Einfluss der Sozialisten auf dem Lande zu minimieren. Nur so könnte man alle Landwirtschaftskooperativen und Staatsfarmen für immer schließen. Dadurch würde man auch die dort vegetierenden Parteizellen der Sozialisten endgültig zerstören können⁵⁴.

Die Privatisierung der Landwirtschaft hat allerdings ein Problem nicht lösen können. Durch das Handelsverbot mit den verteilten Parzellen, wurde die Entstehung eines funktionstüchtigen Grundstückmarktes verhindert. Noch problematischer wird es, wenn der potentielle Käufer aus dem Ausland kommt. Ausländer dürfen das Land nur pachten, und zwar höchstens für eine Laufzeit von 99 Jahren. Das Handelsverbot mit Grundstücken wird aber langfristig eine Produktivitätserhöhung in der Landwirtschaft deutlich einschränken.

Die schlechte technische Ausrüstung in den Bauernhöfen und die miserablen Bewässerungssysteme erschweren zusätzlich die Produktion der Landwirte. Mit dem Ziel, diese Schwierigkeiten zu bewältigen, hat das Landwirtschaftsministerium des

⁵³ Vgl. hierzu auch Cungu und Swinnen, 1998.

⁵⁴ Die ländliche Bevölkerung hatte bei den ersten Wahlen die Sozialisten gewählt.

Landes in Zusammenarbeit mit der Weltbank eine langfristige Entwicklungsstrategie („Die Grüne Strategie“⁵⁵) für die Landwirtschaft entworfen. Wie auch andere „Strategien“ aus Albanien leidet auch sie an einer mangelnden Seriosität ihrer Designer. Die Architekten dieser Strategie haben sich redlich darum bemüht, alle möglichen Ziele für anstrebenswert zu erklären. Die technischen und finanziellen Möglichkeiten des Landes, der Bildungsstand der Landwirte und der allgemeine Entwicklungsstand Albanien, wurden dabei völlig außer Acht gelassen.

Die Grüne Strategie hat eine gleichzeitige Erfüllung der folgenden Ziele bezweckt:

- eine Produktivitätserhöhung in der Landwirtschaft,
- eine Verbesserung der angewandten Technologie,
- eine Stabilisierung der Märkte für Landwirtschaftsprodukte,
- eine vollständige Befriedigung der Nahrungsmittelnachfrage der Bevölkerung aus der inländischen Produktion,
- die Entwicklung moderner Vermarktungsstrategien,
- eine Preisstabilisierung für landwirtschaftliche Erzeugnisse ,
- eine Reduzierung der Externalitäten der Landwirtschaft,
- die Schaffung eines Marktes für landwirtschaftliche Flächen,
- die Modernisierung der Grundbuchämter,
- den Entwicklung von Strategien für die Fischerei,
- Übereinstimmung der albanischen Landwirtschaftspolitik mit der AGENDA 2000, mit den Entscheidungen des Europäischen Rates, der Europäischen Union, der Welthandelsorganisation und anderer internationaler Organisationen,
- die Integration der albanischen Landwirtschaft in den regionalen Markt und die Weltmärkte,
- eine bessere Regionalpolitik,
- eine stärkere Ausnutzung der komparativen Vorteile des Landes,
- die strukturelle Reform der Landwirtschaft,
- günstigere Kreditbedingungen und erleichterter Zugang der Landwirte zu Krediten,
- eine stärkere Einbeziehung der Landwirte in politische Entscheidungen im Bereich der Agrar- und Preispolitik,

⁵⁵ Vgl. auch A. Civici und E. Jorgji, 1999.

- Steigerung der Exporte⁵⁶.

3.3.2 Die Privatisierung des Wohnungsbestandes –

Privatisiert wurde ungefähr ein Drittel des Wohnungsbestandes, und zwar hauptsächlich durch die unentgeltliche Übertragung an die früheren Mieter. Einige Wohnungen musste für einen symbolischen Betrag, höchstens 400 US\$⁵⁷, gekauft werden. Angesichts der fehlenden positiven Ersparnisse der Durchschnittsfamilien war dies die einzige logische Alternative. Man könnte dies auch als eine Art Gleichstellung der städtischen Familien mit der ländlichen Bevölkerung, die von der Dekollektivierung bevorzugt worden war.

Die Privatisierung des Wohnungsbestandes würde bestimmt auch ihre Verlierer haben. Zu den Verlierern gehören zum Beispiel politische Gefangene, junge verheiratete Paare ohne eigene Wohnung, die jüngst umgesiedelte ländliche Bevölkerung und andere. Das wenige Geld aus der Wohnungsprivatisierung wurde deshalb für die Vergabe von günstigen Wohnungsbaukrediten an diese Kategorien verwendet, oder für staatliche Wohnungsbauprojekte zugunsten dieser Bevölkerungsgruppen eingesetzt⁵⁸. Der ganze Prozess wurde ziemlich schnell und vollständig abgeschlossen.

3.3.3 Die Privatisierung der klein- und Mittelbetriebe

Ein Großteil der Kleinbetriebe wurde schnell und spontan privatisiert. Sie wurden unentgeltlich oder gegen die Entrichtung von symbolischen Beträgen an die Beschäftigten abgegeben. Oder sie wurden von den aktuell Beschäftigten eigenwillig aneignet. Es handelt sich hierzu um kleine Läden, Kaffees und Minibars, kleine Hotels, Gewerbebetriebe, Transportmittel (hauptsächlich längst abgeschriebene Transportmittel für den Guter- und Personenverkehr). Das ganze entwickelte sich sehr schnell. So gab es im August 1993 schon 20.000 solche privatisierte Miniunternehmen⁵⁹. Tabelle 2.2. zeigt die Entwicklung und die Struktur der privatisierten Kleinunternehmen bis 1994.

⁵⁶ Vgl. auch A. Civici und E. Jorgji, 1999.

⁵⁷ Vgl. Hashi und Xhillari, 1997.

⁵⁸ Vgl. Hashi und Xhillari, 1997.

⁵⁹ Vgl. Hashi und Xhillari, 1997.

Der nächste Schritt war die Privatisierung der etwas größeren Unternehmen. Mit der Privatisierung wurde die nationale Privatisierungsagentur (AKP) beauftragt. Sie war nur dem Ministerrat Rechenschaftspflichtig und konnte frei über die angewandte Privatisierungsmethode entscheiden. Der Ministerrat behielt die Zuständigkeit nur in einigen wenigen Bereichen (strategische Großunternehmen und Landtransaktionen mit Ausländern).

Branche	Die Zahl der privatisierten Einheiten			
	1991-92	1993	1994	Gesamt
Einzelhandel	5993	3269	1227	10489
Dienstleistungen	3464	1053	80	4597
Transport	1835	2350	1009	5194
Landwirtschaft	1489	3700	2290	7479
Andere	1174	1585	2332	5091
Gesamt	13955	11957	6938	32850

Tabelle 2.2. Privatisierte Miniunternehmen bis 1994. Quelle Hashi/Xhillari

In der Absicht, die Arbeit der AKP zu erleichtern, beschloss der Ministerrat 1993, die Gründung von regionalen Niederlassungen der Agentur. Damit erhöhte sich die Zahl der Beschäftigten beim AKP auf 850⁶⁰. Um die Privatisierung der kleinen und mittelständischen Unternehmen „zu unterstützen“, wurde auch die Gründung von Privatisierungskommissionen beschlossen. Die Mitglieder der Kommissionen wurden nach ihren politischen Positionen innerhalb der regionalen Verwaltung ausgewählt. Später wurden gegen ihnen schwere Vorwürfe wegen Dienstverletzungen erhoben. Sie sollen in vielen Fällen einzelne Käufer bevorteilt haben. Ihnen wurden bestimmte Unternehmen ohne Ausschreibungen und zu Bagatellpreisen verkauft. Es wird später auch behauptet dass es dabei hauptsächlich um, der regierenden demokratischen Partei von Sali Berisha, nahe stehenden Personen handelt.

Nach dem Gesetz war Versteigerung die wichtigste anzuwendende Privatisierungsmethode. Das Gesetz wurde aber von den Privatisierungskommissionen nicht befolgt. Sie hatten ihre großen Freiheiten vollständig missbraucht und diese Vorgabe systematisch missachtet. Nur eine geringfügige Zahl der 426 privatisierten Unternehmen (weniger als 2% bis 1994) wurde durch Versteigerungen verkauft. Diese Manipulatio-

⁶⁰ Vgl. Hashi und Xhillari, 1997.

nen und die mangelnde Transparenz bei der Arbeit der AKP und der Privatisierungsbords sowie ihre mangelhafte Informationspolitik haben zu einem völligen Desinteresse der ausländischen Investoren beigetragen⁶¹. Mehr als die Hälfte der so privatisierten Unternehmen (238) waren MEBO-Privatisierungen oder wurden an ihre frühere Besitzer zurückgegeben.

Die aktuelle Belegschaft konnte das Unternehmen zu günstigeren Konditionen kaufen. Die privilegierte Behandlung der früheren Mitarbeiter basierte auf zwei Irrtümern. Zum einen wurde erhofft dass sich die aktuelle Belegschaft eher für eine Fortsetzung der Tätigkeit des Betriebs einsetzen würde. Bei den anderen Interessenten ging man davon aus, dass sie es eher auf eine reine Plünderung und Schließung des Unternehmens abgesehen haben. Zum anderen war da noch die alte Auffassung dass die Unternehmen sowieso der Belegschaft gehören würden⁶².

Nichtsdestoweniger hatte dieser Sektor, für die Jahre 1992-1994, große Wachstumsraten zu vermelden. Die Entwicklung haben wir aber hauptsächlich Neugründungen zu verdanken. So handelt es sich bei zwei Drittel der 33.000 aktiven Unternehmen aus 1994 um Neugründungen (50 % davon im Handel)⁶³. Diese Zahl mag für manche sehr beeindruckend erscheinen, ist jedoch bei mehr als 80 % von denen, nur der Besitzer als beschäftigt gemeldet (siehe Tabelle 2.3). Ungefähr die Hälfte der Beschäftigung in diesem Bereich ist bei nur 3 % der Unternehmen konzentriert⁶⁴.

Das Wachstum in diesem Bereich hält an, so dass die Zahl der Unternehmen bis Ende 1997 auf 60.000 gestiegen ist. Die Hauptmerkmale des Sektors sind:

- Die Dominanz der Handelsunternehmen (siehe Tabelle 2.4)
- Geringe Beschäftigungszahlen. So haben nur 1.5 % dieser Unternehmen mehr als 10 Mitarbeiter gemeldet.
- Sie sind in nur einem Ort aktiv (nur 2 % davon, meistens im Baubereich, sind in mehr als eine Region aktiv)
- Dürftige Kapitalsausstattung

Es wäre allerdings irreführend, die bisherigen Entwicklungen bei den kleinen und mittelständischen Unternehmen als ein Erfolg der Privatisierungsbemühungen der Re-

⁶¹ Dies waren nicht die einzigen Gründe für das mangelnde Interesse der ausländischen Investoren.

⁶² Trotzdem wurden MEBO-Privatisierungen sowohl in Albanien als auch in vielen anderen Transitionsländern (Polen, Rumänien, Mazedonien, Russland, Slowenien) gerne durchgeführt. Siehe auch Havrylyshyn und Mcgettigan, IMF 1999/6.

⁶³ Vgl. INSTAT, „Tregues mbi ecurine,...“, 1997.

⁶⁴ Vgl. INSTAT, „Tregues mbi ecurine,...“, 1997.

gierung zu verpacken, kamen doch die stärksten Impulse von den Neugründungen. Die Regierung hatte auf diesem Wege bis 1998 nur Einnahmen von insgesamt 102 Mio. US\$ erzielen können. Die Erfahrungen der anderen Transitionsländer zeigen das gleiche Bild. Neugründungen führen auch wenn es um die Produktivität geht, gefolgt von den von Ausländern gekauften Unternehmen⁶⁵. Durch die Belegschaft gekauften Unternehmen stehen am Ende der Liste und haben nur die Staatsunternehmen hinter sich⁶⁶. Dabei haben Neugründungen in Albanien mit vielen Schwierigkeiten zu kämpfen. Sie haben jahrelang keinen Zugang zu den Kreditmärkten gehabt, die bürokratischen Hürden sind immer noch viel zu hoch und das Steuersystem eher willkürlich.

Entstehungsform	Unternehmen nach der Beschäftigtenzahl im Jahr 1994							
	1	%	2-10	%	> 10	%	Gesamt	%
Privatisiert	7114	27	1333	23	226	23	8673	26
Neugründungen	17282	66	4195	72	594	60	22071	67
Andere	1737	07	310	05	173	17	2220	07
Gesamt	26133	100	5838	100	993	100	32964	100

Tabelle 2.3. Die Struktur der kleinen und mittelständischen Unternehmen gemäß Entstehungsform und der Beschäftigtenzahl. Stand 1994. Quelle INSTAT, 1997.

Branche	Zahl der Unternehmen und ihr Anteil			
	1994	%	1997	%
Landwirtschaft	202	0.61	1437	2.40
Industrie	3380	10.25	5973	9.96
Bausektor	803	2.44	1792	3.00
Handel	15680	47.57	31251	52.12
Transport	4684	14.21	8957	14.93
Dienstleistungen	8215	24.92	10546	17.59
Gesamt	32964	100	59956	100

Tabelle 2.4. Die Zahl der Unternehmen nach Branchen. Stand 1994 und 1997. Quelle: INSTAT, 1997,1998.

⁶⁵ Vgl. auch John Nellis, F & D, 1999.

⁶⁶ Eine 1994 in Polen, Tschechien, Ungarn, Slowakei und Russland durchgeführte Umfrage, ergab dass vor allem MEBO-Privatisierungen bei der Restrukturierung ganz hinten lagen. Vgl. auch Havrylyshyn und McGettigan, „Economic Issues“ 18, IMF 1999/.

3.3.4 Die Privatisierung der großen und strategischen Unternehmen –

Die Privatisierung der Großunternehmen sollte mit Hilfe von Privatisierungsgutscheinen erfolgen⁶⁷. Die Entscheidung zugunsten dieser Methode war ein Ergebnis der vielen Besonderheiten des Landes. Die Bevölkerung verfügte nicht über ausreichende Ersparnisse um mitmischen zu können und mit einem Zustrom der ausländischen Investoren war nicht zu rechnen. Die meisten der Großunternehmen befanden sich in einem verheerenden Zustand. Dazu war eine Kuponprivatisierung im Einklang mit dem erklärten Ziel der Regierung, so schnell wie möglich zu privatisieren. Für die Unterstützung des Prozesses wurde, in Zusammenarbeit mit der Weltbank, auch die Gründung der Agentur für die Unternehmensrestrukturierung (ARN) beschlossen. ARN sollte einzelne Unternehmen, durch Sanierungsmaßnahmen und Aufspaltungen, für die spätere Privatisierung vorbereiten. Die Tatsache dass bereits nach wenigen Jahren, ARN weder existiert noch über sie gesprochen wird, legt den Schluss nahe, dass Sie nur ein weiterer Zwischenstopp der vielen Machenschaften im Privatisierungsprozess des Landes war.

Die Regierung wollte etwa 800 Unternehmen mit Hilfe von Kupons privatisieren. Als strategisch eingestufte Unternehmen sind nicht mitgezählt, sie sollen an strategische ausländische Investoren verkauft werden. Die Zahl wird später mehrmals nach Unten korrigiert. Privatisiert wurden allerdings nur 97 davon⁶⁸. Die Bevölkerung, hatte abhängig vom Alter, in mehreren Phasen Privatisierungskupons erhalten. Für ehemalige politisch Verfolgte wurde die Verteilung von Privatisierungsleks vorgesehen. Die Inhaber von Kupons dürften dann, während einer Runde, nur Aktien eines Unternehmens kaufen. Sie waren aber über die Eigenschaften der angebotenen Unternehmen nur unzureichend informiert. Vielmehr, wussten sie nicht, welche anderen Unternehmen in den späteren Runden verkauft werden sollen⁶⁹. Es wurde nie eine komplette Liste der zur Privatisierung vorgesehenen Unternehmen veröffentlicht.

Die Kuponprivatisierung war also erfolglos und wurde nach den Unruhen von 1997 endgültig abgebrochen. Dadurch wurden lediglich 15 Unternehmen verkauft. Al-

⁶⁷ Für eine eingehende Darstellung der Kuponprivatisierung siehe auch Fatmir M. 1998.

⁶⁸ Vgl. Hashi und Xhillari, 1997.

⁶⁹ Der frühere Stellenwert des Unternehmens konnte als einziger Maßstab über die Qualität und den Wert des Unternehmens verwendet werden. So wurden ehemals große und bekannte Unternehmen verkauft (auch wenn sie sich in einer maroden Lage befanden), dafür blieben kleine und unbekannte Unternehmen ohne Interessenten.

lerdings, erst als AKP beschloss, die Mehrheit der Aktien, einem einzigen Käufer anzubieten. Interessanterweise waren auch einige ausländische Investoren dabei. Das einzige was die Albaner noch heute an die hochgelobte Privatisierung erinnert, sind die wertlosen Gutscheine, die sie noch nicht loswerden konnten und die gelegentlichen Parlamentsdebatten über mögliche Fristverlängerungen der Kupons. Dabei waren die nominalen Werte sehr beeindruckend (bis 40.000 Lek oder ungefähr 300 US\$). 85% davon wurden nie genutzt. Zurzeit sind sie nur als Souvenir für ausländische Touristen verwendet werden.

Durch die Kuponprivatisierung wurden nur etwa 6 % des Staatseigentums privatisiert, 75 % befanden sich weiterhin in staatlicher Hand. Trotz dieser Fehlschläge, sprechen die führenden Politiker des Landes immer in höchsten Tönen über die zentrale Rolle der Privatisierung. So wurde zum Beispiel das Jahr 1999 zum „Privatisierungsjahr“ erklärt. Die Regierung versprach die erfolgreiche Privatisierung einiger Unternehmen, vor allem den Verkauf der zweitgrößten Bank des Landes, der nationalen Handelsbank. Die Privatisierung verlor schnell ihre Priorität durch den Krieg in dem benachbarten Kosovo und dem starken Flüchtlingsstrom nach Albanien, kehrte aber wieder in der Agenda des neuen Premierministers, Ilir Meta, zurück. Meta verkaufte die Handelsbank und zwar an eine türkische Bank die später Konkurs meldete und an EBRD. Dafür musste aber die Regierung, die gesamten schlechten Forderungen der Bank übernehmen. In den späteren Jahren wurden auch weitere wichtige Unternehmen verkauft (Telekommunikation⁷⁰, Versicherungsunternehmen und die Sparkasse des Landes).

Insgesamt war die Privatisierung der Industrieunternehmen in Albanien kein Erfolg. Der Beitrag der Industrie zum BSP blieb weiterhin sehr niedrig. Lag ihr Anteil 1990 bei 42 % (Diese Zahl muss wegen der Berechnungsmethode im alten System nach unten korrigiert werden), so ging er nur nach fünf Jahren auf 11.5 % zurück. Nun sorgen Landwirtschaft und der Bausektor für positive Wachstumsraten des Nationaleinkommens (siehe auch Tabelle 2.5).

Die Angaben aus der Tabelle 2.5 sind nicht unumstritten und daher nur mit Vorsicht zu genießen. Die Meinungen gehen hierzu auseinander. Weil die hier ausgewiesenen Wachstumsraten des BSP die höchsten in europäischen Vergleich sind, werden sie von einigen internationalen Institutionen (IMF und die Weltbank), die jahrelang den Transformationsprozess mitgestaltet hatten, gerne verwendet. Albanien wird somit als

⁷⁰ Vgl. Albanian Daily News, 03.11.1999.

ihr Musterschüler, oder gar als ein leuchtender Stern vorgestellt, und andere Länder sollen das als Zeichen für die Vorteile des Gehorsams gegenüber diesen Institutionen verstehen. Mit dem gleichen Enthusiasmus werden diese Zahlen auch von der inländischen Führung verkündet.

Jahr \ Branche	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
BSP	-7.2	9.6	9.4	8.9	9.1	- 7.0	8.0	7.3	7.8	6.5
Landwirtschaft	18.5	10.4	10.3	10.6	0.5	1.0	5.0	3.7	4.0	1.4
Industrie	-51.2	-10.0	- 2.0	1.0	15.8	- 5.6	4.1	6.4	5.0	6.5
Bausektor	7.0	30.0	15.0	12.5	23.9	- 6.3	21.0	15.0	17.0	14.0
Transport	-15.0	13.0	18.0	6.0	7.7	-20.5	20.0	15.0	14.0	13.0
Dienstleistungen	9.0	16.0	11.0	8.0	22.6	-25.0	10.0	12.0	9.0	8.0

Tabelle 2.5. Die jährliche Entwicklung des BSP und seiner Komponenten. Quelle IMF, 2003

Für manch andere Analysten und für die Opposition, handelt es sich hierbei um gefälschte Zahlen der Politiker und Ministerien. Dahinter sollen klare politische Ambitionen stecken. Eventuelle ernsthafte Studien, die diese Zahlen widerlegen würden, und die Wirtschaftslage des Landes in einem ganz anderen Licht zeigen, würden sofort in den Mülleimern der Minister landen⁷¹. Die wirklichen Wachstumsraten seien viel niedriger. Darüber hinaus, sollte man nicht Vergessen, wie niedrig die Ausgangsbasis war. Manipuliert werden, so die Kritiker, auch andere Makrovariablen, wie Arbeitslosenquote, Inflationsrate, Armutsniveau usw. Es wäre falsch, ein Land hochzujubeln, das auch nach 10 Jahren selbst die elementarsten nahrungsmittel aus Griechenland und Italien einführen muss. Wenn überhaupt in Albanien etwas floriert hätte, dann nicht das Output, sondern die Kriminalität, informelle Wirtschaftsaktivität, Korruption, Steuerhinterziehung, Unsicherheit, politische Intoleranz und ähnliches mehr. Die politische Führung des Landes und die internationalen Institutionen würden aus Albanien ein Kartenhaus bauen. Es ist nur eine Frage der Zeit, wann sie zusammenbrechen würde. Die Wahrheit liegt womöglich irgendwo zwischen diesen zwei Überzeugungen.

⁷¹ Vgl. Fred Abrahams, 1997

4 Die Entwicklung des Kreditwesens

4.1 Einführung

Seit dem Ende des zweiten Weltkriegs war Albanien eine Zentralverwaltungswirtschaft. Der Plan legte die wichtigsten volkswirtschaftlichen Variablen wie Konsum, Preise, Investitionen, Lohnfonds usw., fest. Unter diesen Umständen (ungefähr identisch war die Entwicklung auch in den anderen kommunistischen Ländern⁷²) gab es kaum Platz für ein normal funktionierendes Kreditwesen. So konnte die Zentralbank des Landes einige grundlegende Aufgaben nicht wahrnehmen und einige Instrumente zur Steuerung der Geldmenge auch nicht einsetzen. Vielmehr konnte sie keine eigenständigen Entscheidungen treffen, sondern war den Vorgaben der Planbehörde untergeordnet. Sie konnte zum Beispiel nicht über die Geldmenge entscheiden, Statt dessen musste sie die Entscheidungen des Finanzministers umsetzen (in Albanien war sie jahrelang direkt dem Finanzminister untergeordnet)⁷³. Das Instrument der Mindestreservesätze musste nicht angewandt werden, funktionierten doch auch die wenigen Handelsbanken eher als Zweigstellen der Zentralbank.

In der Regel musste die Zentralbank Albanien viele andere Aufgaben übernehmen die eher den Handelsbanken, oder aber den budgetären Institutionen zustehen. Sie musste für ein ausreichendes Kreditangebot sorgen (wie im Fünfjahresplan vorgesehen), sie musste auch die Durchführung von Investitionsprojekten überwachen, um eventuelle Abweichungen oder überhöhte Ausgaben zu verhindern. Zugleich musste sie auch andere Institutionen sowie Unternehmen in bestimmten Wirtschaftsbranchen überprüfen, um die Erfüllung von Planvorgaben bezüglich der Kassenhaltung und der Kreditabwicklung sicherzustellen. Im Laufe der Zeit wurde dies erweitert, und die Bank musste auch die Verwendung von Lohnfonds überwachen. Zudem war sie per Gesetz verpflichtet, auch jede andere, ihr von der Regierung zugeteilte Aufgabe zu übernehmen.

Das Bankwesen, das Albanien aus der Zentralverwaltungswirtschaft geerbt hatte, war damit für eine Marktwirtschaft vollkommen ungeeignet. Die Reform des Finanzsektors war daher ein weiterer wichtiger Bestandteil des Transformationsprozesses. Die

⁷² Vgl. auch Klaus Shröder und Bernhard Pieper, Seite 14-15, 1996

⁷³ Zu den Aufgaben der albanischen Bank in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg, siehe auch Banka e Shqiperise, 2003.

erfolgreiche Transformation des Kreditwesens in Albanien involvierte viele anspruchsvolle Aufgaben. So musste eine völlig neue Gesetzgebung vorbereitet und der Übergang von einem einstufigen zu einem zweistufigen Bankensystem vollbracht werden. Staatsbanken sollten restrukturiert und später privatisiert werden. Die Mitarbeiter sollten für eine Arbeit in einer privaten Marktwirtschaft vorbereitet werden. Die Zentralbank musste den Umgang mit dem klassischen zentralbankpolitischen Instrumentarium neu erlernen. Dabei lies die oben beschriebene Ausgangslage des Bankensystems nicht viel Platz für Optimismus.

4.2 Die Entwicklung des albanischen Kreditwesens bis 1990

Albanien machte die ersten Erfahrungen mit dem Kreditwesen erst im Jahr 1925 als der damalige König Zogu ein Abkommen mit Italien über die Gründung der albanischen Nationalbank unterzeichnete⁷⁴. Als offizielle Währung wurde die Goldfrang im Umlauf gebracht (Franga ar)⁷⁵. Albanien war zu dieser Zeit sowohl wirtschaftlich als auch politisch von Italien abhängig. Infolgedessen konnte auch von einer Unabhängigkeit der albanischen Nationalbank kaum die Rede sein.

Nach dem zweiten Weltkrieg, wurde Anfang 1945 die albanische Staatsbank gegründet, als eine völlig untergeordnete Institution (es kam faktisch zur Verstaatlichung der albanischen Staatsbank, und alle ihre Verpflichtungen gegenüber den italienischen Teilhabern wurden für erloschen erklärt). Sie fungierte nur als ein Instrument zur Erreichung von Planvorgaben. Als einzige Bank des Landes musste sie sowohl als Zentral- als auch als Geschäftsbank operieren⁷⁶. Sie war für die Geldemission zuständig, für die Durchführung der Geldpolitik, Kreditvergabe, für die Abwicklung von Auslandszahlungen, usw. Vier Jahre später wurde auch die erste Sparkasse gegründet. Sie war zwar für das Sammeln von Ersparnissen zuständig, die Vergabe von Konsumentenkrediten war ihr aber nicht erlaubt. Ab 1953 war sie auch für die Berechnung und Einziehen von Versicherungsprämien zuständig (eine Art Immobilienversicherung). Deshalb hieß sie auch „Das Institut der Sparkassen und Versicherungen“⁷⁷. Die Trennung wird erst 1991 vollzogen. 1969 wurde mit der Landwirtschaftsbank ein drittes Kreditinstitut gegründet. Sie

⁷⁴ Vgl. F. Ibrahim und S. Brumbulli, 1994. Albanien hatte eigentlich bereits bei der Erklärung der Unabhängigkeit 1912 auch eine Zentralbank gegründet, die war leider nur von kurzer Dauer.

⁷⁵ Die Bank hatte ihren Sitz in Rom. Ihre Politik wurde von den italienischen Banken (Gründer und Teilhaber) bestimmt. Vgl. auch A. Wildermuth, 1995.

⁷⁶ Vgl. F. Ibrahim und S. Brumbulli, 1994.

⁷⁷ Vgl. F. Ibrahim und S. Brumbulli, 1994.

fungierte aber eher als eine Zweigstelle der Staatsbank. Sie war nur für die Vergabe kurzfristiger Kredite an Agrargenossenschaften und landwirtschaftliche Staatsbetriebe zuständig. Der Entwurf und die Finanzierung der Investitionen war ja eine Aufgabe des Zentralplanes und des Staatshaushalts. Selbst diese kurzfristigen Kredite wurden vom Staat festgelegt und waren Teil des Fünfjahresplans⁷⁸.

4.3 Das Bankensystem zu Beginn der Transformation

Die Staatsbank, die Sparkasse und die Landwirtschaftsbank waren die einzigen Banken bis 1991⁷⁹. Damit das Bankensystem auch unter neuen Bedingungen funktionieren konnte, war eine tief greifende Reform notwendig. Der erste Schritt war die Abgrenzung der Zuständigkeiten dieser beiden Stufen. Das Gesetz 7559 vom April 1992 verpflichtet die Nationalbank, nur die Aufgaben einer Zentralbank wahrzunehmen. Sie musste nun also auch einige Aufgaben übernehmen, die bis dato von der Regierung ausgeübt wurden. Das neue Gesetz hob die Abhängigkeit der Zentralbank vom Finanzministerium und der Regierung ab. Statt dessen war sie jetzt nur dem Parlament rechenschaftspflichtig. Der Gesetzgeber vertrat die Auffassung, dass diese Einschränkung der Autonomie der Zentralbank, für die Verwirklichung von makroökonomischen Zielen der albanischen Regierung von Vorteil wäre. Man würde eher meinen, dass der Angst um die Finanzierung von unausweichlich hohen Haushaltsdefiziten, der wahre Hintergrund für die beschränkte Autonomie war.

Die Erreichung und Wahrung der Stabilität der albanischen Währung wurde als Hauptziel der Zentralbank festgelegt⁸⁰. Dafür sollte die Bankenführung an einer restriktiven Geldpolitik festhalten. Spätere Entwicklungen und die großzügige Kreditvergabe des Staates lassen allerdings Zweifel an der Ehrlichkeit der Autoritäten bei der Zielsetzung entstehen (siehe auch Tabelle 3.1.)⁸¹. Ferner sollte die Zentralbank auch die Aufgaben einer Regulierungsbehörde für das Kreditwesen wahrnehmen. Bestandteil dieses Aufgabenbereichs war die Vergabe von Lizenzen für die Gründung von Geschäftsbanken.

⁷⁸ Vgl. F. Ibrahim und S. Brumbull, 1994.

⁷⁹ Vgl. auch I. Tanku, 1998.

⁸⁰ Der stabile Wechselkurs wurde als sehr wichtig für die Anziehung der Auslandsinvestitionen gesehen. Später fungierte die Preisstabilität als Hauptziel.

⁸¹ Die komplette Einstellung der Kredite an den Staat im Jahr 2005, war am Anfang auch als strategisches Ziel der Zentralbank formuliert.

Jahr	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Geldaggregate (Mio. Lek)							
Geld im Umlauf	9 897	17900	27627	41906	47814	72726	68323
(jährliche Änderungsrate)	.....	82	54	52	14	52	-6
M ₁	17163	28232	38767	59252	90405	91667	83990
(jährliche Änderungsrate)	.....	64	37	53	53	01	-8
M ₂	21 927	39937	57472	87370	120646	162221	199487
(jährliche Änderungsrate)	.....	82	44	52	38	34	23
M ₃	28771	50185	70775	107449	154552	198547	239730
(jährliche Änderungsrate)	.....	74	41	52	44	28	21
inländische Finanzierung des Haushaltdefizits	8618	11624	15817	14876	28293	37725	27600
(Anteil an der jährlichen Erhöhung von M ₃)	.....	54	77	41	60	86	67

Tabelle 3.1. Die Entwicklung der wichtigsten monetären Aggregate in den Jahren 1992-1998 und die inländische Finanzierung des Haushaltdefizits. Quelle: Die albanische Bank, 1998,1999 und eigene Berechnungen. Die Zahlen der letzten Reiche zeigen die Erhöhung von M₃ die der Finanzierung des Haushaltsdefizits zugeschrieben werden kann. Die Tabelle zeigt auch, inwieweit die Geldpolitik der albanischen Bank als restriktiv bezeichnet werden kann.

Im April 1992 wurde auch das Gesetz Nr. 7560, „Über das Bankensystem in der Republik Albanien“ verabschiedet. Zunächst waren nur drei Geschäftsbanken zugelassen, die sämtlich im Staatsbesitz waren (die nationale Handelsbank, die Landwirtschafts- und Entwicklungsbank sowie die Sparkasse). Die Sanierung oder Liquidation dieser drei Banken, und ihre spätere Privatisierung galten als zentrale Aufgaben der Regierung bei der Reform des Bankwesens⁸². Des Weiteren sollten Bedingungen für die Öffnung von neuen in- und ausländischen Banken (oder Joint Ventures) geschaffen werden. Die Regierung war vor allem an die Eröffnung von ausländischen Banken stark interessiert. Sie würden westliche Erfahrungen ins Land bringen und davon könnten auch albanische Banken profitieren. Mit Unterstützung der Weltbank, wurde Ende 1992, in Tirana ein Zentrum für die berufliche Bildung des Bankpersonals eröffnet⁸³.

Die inzwischen eröffneten privaten Banken waren nicht in der Lage die von ihnen erhofften Impulse für die Wirtschaftsentwicklung zu liefern. Ihre Lieblingsaktivität

⁸² Über die wichtigsten Ziele der Reformen im Bankwesen, siehe auch den Jahresbericht der albanischen Bank für das Jahr 1998.

⁸³ Vgl. F. Ibrahim und S. Brumbulli, 1994.

war die Sammlung von Spareinlagen (vorzugsweise in ausländischen Währungen) und die Abwicklung von Geldtransfers. Bei der Kreditvergabe verhielten sie sich aber äußerst zurückhaltend. Durch ihre Präsenz nur in der Hauptstadt waren sie für einen Großteil Bürger des Landes nur beschränkt zugänglich. Die staatlichen Banken behielten ihre marktbeherrschende Stellung weitgehend bei. Allein bei der Sparkasse waren etwa vier Fünftel der gesamten Spareinlagen konzentriert.

Wegen der allgemeinen Schwäche des Bankensystems und der politischen Instabilität, blieb ein Großteil der Ersparnisse in den ersten Jahren, außerhalb der Finanzinstitutionen. Zu dieser Zeit begannen die privaten Ersparnisse stark zu steigen. Zu verdanken war dies der Transferzahlungen der vielen jungen Albaner die sich in Griechenland, Italien, Deutschland und anderen westeuropäischen Ländern eine neue Existenz aufbauen konnten. Es handelte sich dabei um Transfers in einer Größenordnung von 250-500 Mio. US\$ jährlich⁸⁴.

Der Anteil der privaten Wirtschaft an das BSP stieg nach 1991 stetig an, Privatunternehmen konnten aber nur schwer einen Kredit erhalten (siehe auch Tabelle 3.2). Da es außerhalb des Bankwesens aber bedeutende gehortete Geldbestände gab, entwickelte sich ein informeller Kredit- und Kapitalmarkt⁸⁵. Selbstverständlich waren beide Seiten dadurch benachteiligt. Der Kreditnehmer war schlechteren Konditionen ausgesetzt, der Kreditgeber wurde mit höheren Risiken eines Zahlungsausfalls konfrontiert.

In dieser Zeit entstanden dubiose private Finanzierungsvermittlungsorganisationen, die sog. Kreditpyramiden, die nicht der Bankaufsicht unterlagen und ihren Einlegern hohe Zinsen versprachen. Ihr Zusammenbruch im Jahre 1997 führte zu schweren Unruhen⁸⁶. Mehr als 2000 Tote, eine politische Anarchie, ein starker Produktionsrückgang und eine Verlangsamung der Reformen waren die Folge. Der Zusammenbruch der Kreditpyramiden führte zu einem totalen Verlust der Glaubwürdigkeit an das Bankensystem, die sich damals ebenfalls mit einem massenhaften Abzug der Einlagen konfrontiert waren. Um die Bargeldnachfrage der Anleger befriedigen zu können, mussten Geschäftsbanken ungefähr ein Viertel ihrer Schuldverschreibungen in Wert von 300 Mio. US\$, an die Zentralbank verkaufen. Die Zentralbank war gezwungen, die Geldmenge spürbar zu erhöhen (um ca 30%), was schließlich zu Inflation führte.

⁸⁴ Es ist fast unmöglich, zwei Quellen mit identischen Angaben über die Höhe dieser Transferzahlungen zu finden.

⁸⁵ Vgl. auch D. Vaughan-Whitehead, 1999.

⁸⁶ Vgl. auch James P. Korovilas, 1999.

Kreditarten (in Mio. Lek)							
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Forderungen gegen die Regierung	20,234	73,343	84,839	73,673	111,759	164,470	191,426
Forderungen gegen öffentliche Unternehmen.	10,164	2,444	2,485	3,093	3,414	2,898	2,830
Forderungen gegen den privaten Sektor	1,375	4,462	7,201	8,347	10,890	13,007	14,862
Gesamt	31,773	80,248	94,525	85,112	126,063	180,375	209,118
In %							
Forderungen gegen die Regierung	63,68	91,40	89,75	86,56	88,65	91,18	91,54
Forderungen gegen öffentlichen Unternehmen	32,00	3,04	2,63	3,63	2,71	1,61	1,35
Forderungen gegen den privaten Sektor	4,32	5,56	7,62	9,81	8,64	7,21	7,11
Gesamt	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Tabelle 3.2. Die Struktur der inländischen Kredite in der Zeit 1992-1998. Quelle, albanische Bank, März 1999.

Um das Vertrauen in das Bankensystem wiederherzustellen, erhöhte die Zentralbank den noch immer von ihr regulierten Zinssatz für befristete Einlagen bei den staatlichen Banken von 27% auf 34%, und später auf 37%⁸⁷. Sie wollte dadurch einen positiven Realzins gewährleisten. Die Wiederherstellung des Vertrauens war sehr wichtig, wurde doch fast 90% der Aktiva der Staatsbanken für die Finanzierung der Haushaltsdefizite verwendet. Die Erhöhung des Nominalzinssatzes blieb nicht ohne Wirkungen. Etwa 300 Mio. US\$ wurden erneut angelegt, vorzugsweise in Gestalt kurzfristiger Anlagen (siehe Tabelle 3.3). Durch sehr hohe Zinssätze stieg aber auch der nominale inländische Schuldenstand der Regierung⁸⁸. Der Zinssatz für private Kreditnehmer stieg von 28% in 1996 auf satte 43%⁸⁹. Diese Erhöhung bewirkte sowohl einen Rückgang des Kreditvolumens als auch eine Vermehrung der uneinbringlichen Kredite bei den Staatsbanken. Bei der Sparkasse und der nationalen Handelsbank machten die uneinbringlichen Kredite ungefähr $\frac{3}{4}$ der gesamten Aktiva aus. Die Sanierung und Privatisie-

⁸⁷ Der Jahresbericht der albanischen Bank, 1997.

⁸⁸ Die Staatsverschuldung stieg mit einem rasanten Tempo und ein besseres Schuldenmanagement war unentbehrlich. Deshalb wurde im Jahr 2000 die Abteilung (Kommission) für die Verwaltung der inländischen Verschuldung gegründet. Vgl. auch Albanian Daily News, 05.03.2000.

⁸⁹ Buletini Ekonomik, albanische Bank, März 1999.

rung der Banken rückte damit in immer weitere Ferne⁹⁰. Um eine weitere Verschlechterung des Portfolios zu verhindern wurde ihnen die weitere Kreditvergabe an Privatbetriebe gänzlich untersagt. Der Kauf von Schuldverschreibungen des Staates blieb ihnen die einzige Alternative⁹¹.

Der Rückgang der Inflationsrate ermöglichte auch die allmähliche Senkung der regulierten Zinssätze für Spareinlagen, Schuldverschreibungen und für Kreditvergabe. Der Zinssatz für auf 12 Monaten befristete Spareinlagen ging von 27.8% auf 16.5%, für kurzfristige Kredite, von 43% auf 25%. Merkwürdig erscheint allerdings die Entwicklung der Zinssätze auf Staatsschuldtitel. So lag 1997 der Zinssatz für Schuldverschreibungen mit einer Laufzeit von 3 Monaten höher als die entsprechenden Werte für 6- und 12-monatige Schuldverschreibungen (35,3% gegenüber von 34,5% und 35,0%), obwohl das Risiko bei den ersten niedriger sein sollte⁹². Der minimale Zinssatz für Spareinlagen und kurzfristige Kredite war nur für Staatsbanken verbindlich⁹³.

⁹⁰ Diese starke Erhöhung der Zinssätze hatte zu einem Rückgang der Kreditnachfrage seitens der Privatwirtschaft geführt, obwohl der Bedarf nach Krediten weiterhin sehr hoch war. Vgl. auch Buletini Ekonomik, albanische Bank, März 1999.

⁹¹ Der Handel mit Schuldverschreibungen der albanischen Regierung wurde als eine risikolose Aktivität gehandelt. Vgl. auch Buletini Ekonomik, albanische Bank, März 1999.

⁹² Vgl. Buletini Ekonomik, albanische Bank, März 1999.

⁹³ Dieses Instrument sollte spätestens nach dem erfolgreichen Abschluss der Privatisierung des Staatssektors nicht mehr eingesetzt werden. Die albanische Bank hatte allerdings versprochen, dieses Instrument zugunsten des Diskontsatzes schon früher aufzugeben.

Jahr	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Struktur							
Sichteinlagen	7 266	10 244	11 139	17 346	42 591	19 312	15 405
(von der Bevölkerung)	(1 330)	(784)	(822)	(1305)	(2179)	(627)	(641)
befristete Einlagen	4764	11705	18705	28117	30240	70554	115535
(von der Bevölkerung)	(4362)	(11534)	(18259)	(27659)	(27275)	(70475)	(114714)
In fremde Währung	6884	10248	13304	20080	33907	36326	40263
(von der Bevölkerung)	(1093)	(1088)	(4061)	(7438)	(10151)	(16789)	(19507)
Gesamt	18874	32195	43148	65543	106738	126192	171203
(von der Bevölkerung)	(6785)	(14206)	(23143)	(36402)	(39605)	(87891)	(134862)
In %							
Sichteinlagen	38.4	31.8	25.8	26.5	39.9	15.3	9.0
(von der Bevölkerung)	(18.3)	(7.6)	(7.4)	(7.5)	(5.1)	(3.2)	(4.2)
befristete Einlagen	25.2	36.3	43.4	42.9	28.3	55.9	67.5
(von der Bevölkerung)	(91.6)	(98.5)	(97.6)	(98.4)	(90.2)	(99.9)	(99.3)
In fremde Währung	36.4	31.9	30.8	30.6	31.8	28.8	23.5
(von der Bevölkerung)	(15.9)	(10.6)	(30.5)	(37.0)	(30.0)	(46.2)	(48.4)
Gesamt	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(von der Bevölkerung)	(35.6)	(44.1)	(53.6)	(55.5)	(37.1)	(69.6)	(78.8)

Tabelle 3.3. Die Einlagenstruktur des albanischen Bankensystem für die Jahre 1992-1998 in Mio. Lek. Quelle, albanische Bank, 1999 und eigene Berechnungen. Die hervorgehobenen Zahlen zeigen die größten Änderungen.

Es wurde bereits erwähnt das Spareinlagen der Staatsbanken lediglich für den Kauf von Wertpapieren des Staates verwendet werden durften⁹⁴. Dadurch wurde aber ihre spätere Privatisierung zusätzlich erschwert⁹⁵. Wer die nationale Handelsbank, oder die Sparkasse kaufen sollte, der hat praktisch nur die Staatsverschuldung der albanischen Regierung gekauft. Der Rest bestand nur aus uneinbringlichen Krediten und aus einem schlecht ausgebildeten Personal. Um die Aktiva der Staatsbanken einigermaßen zu verbessern wurde später eine Behore für die Abwicklung dubioser Forderungen gegründet. Ihr wurden dann sämtliche zweifelhaften oder uneinbringlichen Kredite übertragen und die Banken wurden mit neuem Eigenkapital versorgt (Schuldverschrei-

⁹⁴ Die Ersparnisse wurden bevorzugt bei der Sparkasse angelegt obwohl sie im Staatsbesitz war. Die Logik dahinter war die Überzeugung der Bürger dass der Staat ein eventuelles Insolvenzverfahren der Sparkasse nicht zulassen würde. Im Ernstfall würde die Regierung die gesamte Schuld als ihre eigene erkennen.

⁹⁵ Vgl. auch D. Vaughan-Whitehead, 1999.

bungen des Staates)⁹⁶. Die Regierung wollte zunächst die nationale Handelsbank privatisieren. Man glaubte, dass es leichter wäre, für die Handelsbank auch ausländische Interessenten zu finden⁹⁷. Nach deren Privatisierung hoffte man auch für die Sparkasse Interesse wecken zu können⁹⁸.

4.4 Der derzeitige Entwicklungsstand des Kreditwesens

In Albanien waren Anfang 2003 13 Banken tätig. Nur eine davon – die Sparkasse – war noch im Staatsbesitz, wurde aber Anfang 2004 von der österreichischen Raiffeisenbank gekauft. Bei den meisten handelt es sich um private ausländische Banken (Niederlassungen der griechischen, italienischen oder amerikanischen Banken) oder um Joint Ventures. Trotz der zahlreichen Präsenz spielen die meisten Banken eine unbedeutende Rolle. Ihre Passiva investieren sie vorzugsweise in ihre Zentrale⁹⁹, mit Ausnahme der Banka Alpha, Pro Credit Bank und der italienisch-albanischen Bank (sie kreditieren auch die heimische Wirtschaft). Aus diesem Grund steht ein Großteil der Devisenersparnissen des Landes nicht für Investitionen zu Verfügung. Schuld daran ist auch der unzureichende Gläubigerschutz¹⁰⁰.

Ein gut funktionierendes und stabiles Bankensystem ist unumgänglich für die Entwicklung einer gesunden Volkswirtschaft. Deshalb sollte man bei der Schwäche des Kreditwesens und den ständigen Reformverzögerungen auch einen der Gründe für die bisherigen Fehlentwicklungen der albanischen Wirtschaft, suchen. Albanien wird noch Jahre brauchen, bis das albanische Kreditwesen, das jetzige Niveau der anderen fortgeschrittenen Transitionsländer auch nur annähernd erreicht. Die bisherigen Erfolge (die

⁹⁶ Etwas Ähnliches wurde auch in andere Transitionsländer praktiziert, zum Beispiel 1996 in Kroatien. Siehe auch Lj. Jankov, 1999.

⁹⁷ Der damalige Direktor der nationalen Handelsbank, Eduard Ypi, hatte bereits 1997 Zweifel am Erfolg einer schnellen Privatisierung geäußert und zu Recht erst das Jahr 2000 als eventuellen Abschluss der Privatisierung genannt. Allerdings wurde die Lage der Handelsbank bereits vor der eigentlichen Privatisierung spürbar verbessert. Sie schloss das Geschäftsjahr 1999 mit einem reinen Gewinn von 1,3 Mio. US\$. Grund dafür war die bessere Qualifizierung des Personals durch die ausländische technische Unterstützung, aber auch die Spekulation um ein mögliches Interesse der Deutschen Bank als strategischer Teilhaber. Vgl. auch Gazeta Ekonomia, 19.03.2000.

⁹⁸ Um die Privatisierung der nationalen Handelsbank zu erleichtern wurde Ende 1998 ein neues Gesetz verabschiedet. Nach diesem Gesetz würde der Käufer eine Art „Put Option“ erhalten. Dadurch würde sich die Regierung verpflichten, die Bank zurückzukaufen, falls der neue Eigentümer sich durch neue Gesetze oder Verordnungen benachteiligt fühlt. Das Gesetz Nr. 8433, 1998.

⁹⁹ Vgl. auch Gazeta Ekonomia, 09.03.2000.

¹⁰⁰ Relevant ist vor allem die Regelung der Kreditsicherheiten. Die Banken verlangen oft eine Sicherheit die um 100% die Höhe der nachgefragten Kredite übersteigt, was zu einer starken Kostenerhöhung der Kreditaufnahme bewirkt. Der Kreditnehmer kann nämlich bis zur vollständigen Rückzahlung der Kredite über die Sicherheit nicht verfügen.

Privatisierung der Staatsbanken, der gute professionelle Background der Beschäftigten bei der Zentralbank, die bemerkenswert hohe Transparenz dieser Institution¹⁰¹ und vor allem die inzwischen gute Wahrnehmung ihrer Funktion im Bereich der Bankenaufsicht)¹⁰², sind hoch zu bewerten aber noch nicht ausreichend.

¹⁰¹ Um eine höhere Transparenz der Geldpolitik zu gewährleisten, hat die albanische Bank eine Richtlinie verabschiedet. Damit wird die Informationsabteilung der albanischen Bank gegründet. Die Abteilung soll alle Informationen über die verwendeten Instrumente der Bank, die Entwicklung der Kreditvergabe und der Spareinlagen der Geschäftsbanken seit ihrer Gründung und andere Maßnahmen der Geldpolitik, veröffentlichen. Des Weiteren wurde auch eine sehr gute Webseite eingerichtet (www.bankofalbania.org).

¹⁰² Erst 1999 wurde eine vernünftige gesetzliche Grundlage für die Wahrnehmung dieser Funktion geschaffen. Vgl. hierzu die Richtlinien von 22.04.99; 01.06.1999, 16.09.1999 und 08.12.1999 der albanischen Bank..

5 Öffentliche Finanzen im Sozialistischen Albanien

5.1 Aufbau eines Steuersystems

Die miserable Wirtschaftsgrundlage, Kriegszerstörungen und die Überlassung leerer Kassen seitens der königlichen Familie führten dazu, dass eine mit leeren Taschen ausgestattete Regierung vis-à-vis ungeheuren finanziellen Bedürfnissen steht. Enver Hoxha als „weitsichtige“ Politiker hatte ohne zu zögern jede finanzielle Hilfe der USA oder Großbritanniens als ein Versuch des imperialistischen Westen zur Unterwerfung des Landes abgelehnt. Statt dessen wollte er rasch den Aufbau des Sozialismus angehen¹⁰³.

Händler, die nach Meinung der Entscheidungsträger, den Krieg für außerordentliche Gewinne missbraucht hätten, wurden als eine attraktive Quelle für die Finanzierung der Staatsausgaben gesehen. So wurde bereits im Januar 1945 eine außerordentliche, progressive Steuer auf Kriegsgewinne mit Sätzen zwischen 45 und 80 % eingeführt¹⁰⁴. Die Steuer wurde von den als Großhändler oder Großunternehmer eingestuften Unternehmen getragen. Besteuert wurden die Gewinne über 500.000 albanische Frang. Mit Hilfe dieser Steuer, sollen nicht nur notwendige Haushaltseinnahmen erzielt werden, sondern gleichzeitig auch die Händler und Industrieunternehmer als Überreste des früheren Systems unter Druck gesetzt werden. Aus diesem Blickwinkel kann von einer gerechten Verteilung der Steuerlast kaum die Rede sein. Das völlige Fehlen von Geschäftsbilanzen machte die Festsetzung der Profitmarge und damit auch der Steuerlast zu einem völlig unsächlichen und personenbezogenen Procedere. Vielmehr wurde die Steuerlast vom Parteiausschuss festgelegt, einer Gruppe von Vertretern der Staatsverwaltung, Militär, Jugend, Frauenbewegung usw. Unter solchen Bedingungen gleicht die Steuereintreibung eher einer Enteignung der Händler und sonstige Unternehmer, deren Widerstand sich daher nachvollziehen lässt. Den Steuerschuldnern war allerdings möglich die Schuld auch in Naturalien zu bezahlen, eine Alternative die aber nur selten benutzt wurde (im ersten Jahr nur 5 % der Steuerschuld)¹⁰⁵.

Diese Steuer war anfangs maßgebend bei der Erzielung der für den Wiederaufbau des Staatsapparats, sowie der Wiederbelebung der Volkswirtschaft notwendigen finan-

¹⁰³ Vgl. auch S. Hilmia, Tirana 1983, Seite 67.

¹⁰⁴ Für nähere Informationen über die Gestaltung dieser Steuerart siehe auch S. Hilmia, Tirana 1983, Seite 67-70.

¹⁰⁵ Vgl. S. Hilmia, Tirana 1983, Seite 70-72.

ziellen Mittel. Ihre Eigenschaften machten sie aber von vorne rein zu einer vorübergehenden Steuer. Neue Steuerarten sollten eingeführt werden. So wurde bereits zwei Wochen später eine weitere Steuer eingeführt (Ende Januar 1945). Es ging dabei wieder um eine Gewinnsteuer auf die Gewinne der Händler, Unternehmenseigentümer sowie Handwerker die nicht von der außerordentlichen Steuer betroffen waren. Die Gewinnsteuer hatte auch progressive Steuersätze, beginnend mit 5% für individuelle Handwerker ohne abhängig Beschäftigte, und bis 30% abhängig von der Gewinnhöhe und Art der Kapitalverwendung (Dividenden und Zinseinnahmen waren mit höheren Steuersätzen belastet). Der Beitrag der Gewinnsteuer an den Gesamtsteuereinnahmen blieb aber sehr gering.

Im Juli desselben Jahres wurde eine Landwirtschaftssteuer mit Sätzen zwischen 3 und 33% - abhängig von der Größe des Landbesitzes - eingeführt. Die Progression sollte die „ungerechte“ Bereicherung einiger Farmbesitzer mit kapitalistischen Merkmalen erschweren. Besteuerungsgrundlage war dabei der Bruttoumsatz mit Ausnahme der Umsätze aus dem Verkauf von Tierprodukten, die nicht versteuert wurden. Genauso wie der Gewinnsteuer, ist es auch der Landwirtschaftssteuer nicht gelungen, einen bedeutenden Beitrag bei den Steuereinnahmen zu leisten (sie machte weniger als ein zehntel des Aufkommens der Kriegsgewinnsteuer aus. Bis 1950 mussten auch die landwirtschaftlichen Genossenschaften die Landwirtschaftsteuer entrichten. Ab 1949 startete eine neue Steuer, - die Viehzuchtsteuer- mit dem Ziel, die Entstehung großer Viehbetriebe zu verhindern.

Das albanische Steuersystem kennt auch andere aufkommensschwache Steuerarten. So gab es auch eine Steuer auf Löhne und andere Einkommensarten, eine Art Einkommensteuer für Ledige, kinderlose Ehepaare und Alleinstehende, Die Steuer auf Einkünfte der Genossenschaftsmitglieder aus Gartenbau, eine Alkoholsteuer usw. Ferner treffen wir auch verschiedene Gebühren, wie die Gebühr für Fahrzeughalter, für größere Nutztiere, für das Wiegen der Tiere, die Marktgebühr, für Briefmarken, für die Ausübung eines Berufs und andere¹⁰⁶.

Die Progressivität der Steuersätze wurde von den Parteiführenden und von Enver Hoxha selbst als etwas Revolutionäres angesehen. Durch hohe Steuersätze wollte die Partei diejenigen bestrafen, die sich jahrelang auf Kosten der Bevölkerung bereichert haben. Dank der oben angeführten Steuerarten, wurde der erste Nachkriegshaushalt überwiegend von den reichen Händlern und Industriellen finanziert, wobei , wobei die

¹⁰⁶ Vgl. auch S. Hilmia, Tirana 1983, Seite 199.

Kriegsgewinnsteuer mit zwei Drittel der Einnahmen mit Abstand die dominierende Steuerart war. Die rasche Verstaatlichung der Industrie, des Verkehrswesens und des Großhandels auf der einen, sowie die schnell sinkende Rolle der Kriegsgewinnsteuer auf der anderen Seite, trugen dazu bei, dass bereits nach zwei Jahren, der Gewicht der obengenannten Steuern beim generieren der Staatseinnahmen unter der 50% Grenze fällt.

Der rasante Übergang zu einer umfassenden Staatswirtschaft und die entsprechende Sicherung der Staatseinnahmen durch die Reineinnahmen der Staatsbetriebe und landwirtschaftlichen Genossenschaften (Die Umsatzsteuer¹⁰⁷, oder wie man sie in Albanien gern nannte „das Nettoeinkommen durch die Arbeit für die Gesellschaft“¹⁰⁸) brachte auch weitere Veränderungen mit sich. So musste eine vernünftige Buchführung eingeführt werden um das Niveau der Produktion und die Erfüllung der zentralistischen Entwicklungspläne feststellen und kontrollieren zu können. Die neue Umsatzsteuer wurde gleich 1950 einigen Veränderungen unterworfen und zwar gleichzeitig mit den Veränderungen bei der Steuer auf Landwirtschaftliche Genossenschaften.

Staatsunternehmen mussten zwei Arten von Zahlungen an den Staatshaushalt leisten. Die Hauptlast bestand aus der Differenz zwischen dem Großhandelspreis der Unternehmensprodukte (gültig für den gesamten Industriezweig und zentralistisch festgelegt) und dem Großhandelspreis des Unternehmens (auch zentralistisch festgelegt)¹⁰⁹. Der Großhandelspreis des Unternehmens wurde auf Grundlage der Durchschnittskosten der Produktion aller Unternehmen die das gleiche Produkt herstellen, festgelegt, und ohne Rücksicht auf irgendwelche Besonderheiten innerhalb eines bestimmten Unternehmens. Jeder Produzent war aber gezwungen seine Produkte zu diesem festgelegten Preis zu verkaufen. Wenn es ein Produzent schaffen sollte, die Herstellungskosten unter dem vorgeschriebenen Niveau zu reduzieren, konnte er nur ein Bruchteil des Gewinns für sich behalten, während der Rest (als Überschuss der Nettoeinnahmen des Unternehmens bezeichnet) wieder im Staatshaushalt im Form einer Gewinnsteuer landete.

¹⁰⁷ In Albanien wurde dieser Begriff nicht genutzt, weil Steuern eher als ein Bestandteil des Kapitalismus gesehen wurden. Alle Unternehmen gehörten der Bevölkerung, und wenn die Arbeiterklasse nun Steuern bezahlen sollte, wurde sie praktisch sich selbst besteuern. Daher wurde der Begriff „das Nettoeinkommen durch die Arbeit für die Gesellschaft“ vorgezogen. Die albanische Führung hatte aber zugegeben dass „das Nettoeinkommen durch die Arbeit für die Gesellschaft“ viele Ähnlichkeiten mit der Umsatzsteuer aufwies.

¹⁰⁸ In der Produktion wurde zwischen dem Produkt aus der Arbeit für sich selbst, und dem Produkt aus der Arbeit für die Gesellschaft unterschieden.

¹⁰⁹ Man erhoffte dadurch eine stärkere Motivation bei den Unternehmen, effizienter zu Produzieren. Falls die Produktionskosten eines einzelnen Unternehmens doch höher waren als die zentralistisch festgelegten Durchschnittskosten, dann wurde dem Management unterstellt, sie würden versuchen, mehr vom Staat zu erhalten als sie bei der Staatskasse beitragen würden. Es gab allerdings auch Unternehmen, deren Verluste Teil des Fünfjahresplan waren. Die Regierung hatte in diesen Fällen absichtlich zu niedrige Verkaufspreise festgelegt.

Einkommensquellen	Das Jahr		
	1950	1970	1978
Staatssektor	54,8	90,8	95,2
Bevölkerung	12,6	0,0	0,0
Andere Quellen	32,6	9,2	4,8
Gesamt	100,0	100,0	100,0

Tabelle 4.1. Struktur der Budgeteinnahmen in Albanien in den Jahren 1950, 1970 und 1980 (Quelle: Autorengruppe, „Financat socialiste ne RPSSH“, Seite 98)

Für die Berechnung der Steuerlast wurden zwei Methoden verwendet. Einige Produkte wurden mit einer Mengensteuer belastet (X Lek für 1.000 Kg, 1.000 m³). So wurden z.B. Landwirtschaftsprodukte besteuert. Andere Produkte wurden mit einer fixen Steuer in Form der Obenerklärten Preisdifferenz belegt. Weil diese Berechnungsmethode praktisch zu einer vollen Konfiszierung der eventuellen Nettowertschöpfung führte, musste es auch zu einer Zentralisierung bei den Investitionsentscheidungen und deren Finanzierung kommen. Der Staatshaushalt würde für den Großteil der Investitionen aufkommen und zwar ohne Rückzahlungspflicht. Bei der Verteilung der für Investitionen bestimmten Staatsausgaben wurden hauptsächlich die Vorgaben des Zentralplans und nicht die Bedürfnisse der Unternehmen oder deren eventuelle Erfolg oder Misserfolg berücksichtigt. Von den Empfängern der Investitionsgelder wurde eine eiserne Disziplin bei der Verwendung verlangt. Eventuelle Missbräuche wurden bestraft. Als schwere Verletzungen der Staatsdisziplin wurden auch vorzeitige Durchführung von Bauprojekten betrachtet, die nicht im Zeiteinklang mit dem Zentralplan standen¹¹⁰. Die kostenlose Finanzierung der Investitionsvorhaben galt nicht für landwirtschaftliche Genossenschaften. Sie mussten ihre günstige Kredite zurückzahlen, weil sie nicht als Gesellschaftseigentum sondern als ein Gruppeneigentum behandelt wurden¹¹¹.

Die Umsatzsteuer wurde ziemlich schnell zu der Haupteinnahmequelle für den Staat avanciert. Bereits im Jahr 1950 gingen mehr als 50% der Haushaltseinnahmen auf sie zurück. Die restlichen Einnahmen kamen aus verschiedenen Quellen, wie:

¹¹⁰ Vgl. auch S. Hilmia, Tirana, 1983, Seite 43.

¹¹¹ Vgl. auch S. Hilmia, Tirana, 1983, Seite 9.

- Transfers (Steuer) der Genossenschaften ¹¹²,
- Einnahmen aus Dienstleistungen der MTS (Maschinen- und Traktorenstationen)
- Gewinn der albanischen Staatsbank
- Gewinn der Agrarbank
- Einnahmen aus der staatlichen Gebäudeversicherung (Eigentum)
- Einnahmen aus der staatlichen Sparkasse und dem Institut für soziale Versicherung,
- Steuerzahlungen der Bevölkerung
- Sowjetische Entwicklungshilfe
- Staatsverschuldung (nur bis zum Ende des ersten Fünfjahresplans 1951-1955).

Die Steuerzahlungen der Bevölkerung nahmen stufenweise ab und waren in den frühen siebziger Jahren ganz verschwunden (die Tabelle 4.1. zeigt die Veränderung der Struktur der Staatseinnahmen zwischen 1950 und 1978). Die „Vollendung“ des Sozialismus sollte gemäß der offiziellen Sicht mit einer Abschaffung jeder Steuerzahlung der Bevölkerung begleitet werden, und weil Albanien in dieser Hinsicht ziemlich weit „vorgesritten“ war, seien diese Steuern weder notwendig noch erwünscht. Der Prozess der Abschaffung begann schon im Jahr 1967 mit der Aufgabe der Einkommensteuer. Gleichzeitig wurde auch die Steuer aus den privaten Gärten der Mitglieder der landwirtschaftlichen Genossenschaften abgeschafft (sie spielte sowieso keine Rolle, da der Gartenbau fast zu 100% bereits verschwunden war). Zwei Jahre später wurden auch die lokalen Steuern und Gebühren abgeschafft und Albanien verkündete feierlich, der erste Staat der Welt zu sein, dessen Bürger gar keine Steuern zahlen müssen¹¹³. Albanien würde nicht mehr die Löhne und Gehälter für die Erzielung der Staatseinnahmen heranziehen wie es in den imperialistischen Ländern „üblich“ sei. Statt dessen werden Staatsbetriebe und landwirtschaftliche Genossenschaften durch die Arbeit für die Gesellschaft dafür Sorge tragen, dass der Staat genügend Einnahmen erhält.

Die Abschaffung der Steuern wurde auch in der Verfassung von 1976 verankert, damit die ganze Welt sehen kann, wie weit Albanien die revolutionären Ideen von Marx und Lenin „vorangetrieben“ hat. Dies sei auch von den anderen sozialistischen Ländern machbar, falls sie die Lehren der albanischen Arbeiterpartei und dessen Kopf Enver

¹¹² A. Wildermuth erwähnt auch eine andere, implizite Steuerart für landwirtschaftliche Genossenschaften. Es geht um die Steuer auf Terms-of-Trade. Der Preis der Landwirtschaftsprodukte wurde administrativ sehr niedrig gehalten, womit der Staat praktisch einen Anteil der Wertschöpfung aneignen konnte. Vgl. auch A. Wildermuth, 1995, Kapitel 6 und 10.

¹¹³ Es handelt sich dabei um direkte Steuerzahlungen der Bevölkerung.

Hoxha zu ihren eigenen machen würden. Der Tod von Enver Hoxha führte auch diesbezüglich zu keinem Kurswechsel, so dass Albanien bis zu Beginn der Transition ein Land „ohne Steuern“ blieb.

5.2 Die ausländische Entwicklungshilfe

Als nächstes soll die Bedeutung der sowjetischen und chinesischen finanziellen Unterstützung als einer wichtigen Einnahmequelle für die Finanzierung der Staatsinvestitionen etwas näher erläutert werden. Die Relevanz dieser Transferzahlungen bestand vor allem darin, ausreichende fremde Zahlungsmitteln zu sichern, um die für den Aufbau der schweren Industrie erforderlichen Importe finanzieren zu können¹¹⁴. Die für die schwere Industrie benötigten Anlagen mussten komplett importiert werden, und die durch die Ausfuhr erzielten Devisen hätten nur eine kleine Proportion der Importe decken können.

Dank dieser langjährigen finanziellen Unterstützung (seit der Übernahme der Macht seitens der Arbeiterpartei bis 1978) konnte Albanien Jahr für Jahr hohe Handelsbilanzdefizite erwirtschaften. In einigen Jahren hatte das Land mit den eigenen Exporten nur einen kleinen Bruchteil der Importe finanzieren (1947-15%, 1951-23.1%, siehe auch die Tabelle 4.2).

Es ist an dieser Stelle nicht angebracht, erneut die Gründe für den Partnerwechsel Albaniens (Sowjetunion durch China) zu erörtern. Nur zu Erinnerung, Chruschtschow, der Nachfolger von Stalin, hatte sich für eine planmäßige Entwicklungsstrategie unter den RGW- Mitgliedsländern entschieden, und die finanzielle Unterstützung an die Erfüllung der erteilten Aufgaben verknüpft. Weil Albanien in dieser Strategie als Lieferant für Landwirtschaftsprodukte und Rohstoffe vorgesehen wurde, war ein Konflikt mit den Russen unausweichlich. Denn diese Strategie hätte die Träume von Enver Hoxha, eine „unabhängige“ Volkswirtschaft aufzubauen, endgültig zu Nichte gemacht. Genauso unausweichlich war auch die Suche nach einem neuen starken Partner, der in der Lage und bereit wäre, die bisherigen Unterstützungen Russlands weiterhin zu zahlen. Aus dieser Perspektive kam den Albanern die Konfrontation zwischen Russland und China, wie ein Geschenk des Himmels, denn kein anderes sozialistisches Land hätte die sowjetische Hilfe ersetzen können. Schließlich zahlten dann die Chinesen insgesamt ungefähr

¹¹⁴ Näheres über die Relevanz der sowjetischen und chinesischen Hilfe siehe auch A. Wildermuth, 1995, Seite 119-143.

eine Milliarde US\$ an Unterstützung¹¹⁵. Die Allokation dieser Gelder war aber äußerst ineffizient, es wurde in Projekten investiert, die von vorne rein zum Scheitern verurteilt waren, die aber auf der Wunschliste der Parteifunktionäre standen. Es war diese Ineffizienz, die unter anderem das Land in einer schweren Wirtschaftskrise stürzte, und zwar gleich nach dem Abbruch der Freundschaft mit China.

Jahr	Exporte (in Mio. Lek)	Importe	Handelsbilanzdefizit	Exporte/Importe
1945	2,16	8,12	-5,96	26,6
1946	9,54	10,24	-0,70	93,2
1947	23,73	151,34	-127,61	15,7
1948	41,66	90,92	-49,26	45,8
1949	29,11	64,47	-35,36	45,2
1950	32,39	110,28	-77,89	29,4
1951	45,76	197,79	-152,03	23,1
1952	65,38	158,97	-93,59	41,1
1953	54,94	200,14	-145,20	27,5
1954	50,87	129,17	-78,30	39,4
1955	65,00	214,13	-149,13	30,3
1956	93,04	194,00	-100,96	49,0
1957	145,16	266,57	-121,41	54,5
1958	146,05	393,03	-246,98	37,2
1959	170,06	426,47	-256,41	39,9
1960	242,81	405,39	-162,58	59,9
1961	242,89	361,16	-118,27	67,3
1962	204,56	322,94	-118,38	63,3
1963	240,40	353,71	-113,31	68,0
1964	299,62	460,94	-191,02	61,0
.
.
.
1970	617,8	1035,90	-418,10	59,6

Tabelle 4.2. Exporte, Importe, die Deckung der Importe durch Exporte sowie der Handelsbilanzdefizit für den Zeitraum 1945-1970. Die Zeit zwischen 1965 und 1969 wurde weggelassen, da die gelieferten Informationen, eher Schätzungen sind. Quelle, Wildermuth, 121-122.

5.3 Anmerkungen zu den öffentlichen Ausgaben

Nun werfen wir einen Blick auf die andere Seite des Staatshaushaltes, nämlich auf die Verwendung der Budgeteinnahmen. Hierbei handelt es sich um die Verteilung von

¹¹⁵ Für die gesamte Zeit der chinesischen Unterstützung.

mehr als der Hälfte des BIP, denn so viel musste an den Staat abgeführt werden. Eine recht einfache Klassifizierung der öffentlichen Ausgaben, kennt vier Hauptgruppen¹¹⁶:

1. Ausgaben für die Finanzierung der Volkswirtschaft,
2. Ausgaben für die Finanzierung der Staatsverwaltung
3. Ausgaben für die Finanzierung soziokulturellen Aktivitäten, und
4. Ausgaben für die Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit des Landes.

Die albanische Literatur bietet auch andere Gliederungen. Eine davon wäre auch die Unterteilung in „produktive“ (Industrie, Landwirtschaft, Baugewerbe, Verkehrswesen und Handel) und „unproduktive“ (Bildung, Kultur, Gesundheit, soziale Sicherung und Staatsverwaltung) Ausgaben. Für jede dieser Subgruppen werden weitere Unterteilungen vorgenommen um eine detaillierte Darstellung zu unterstützen. Öffentliche Ausgaben wurden als gesellschaftlich notwendige Ausgaben dargelegt. Sie seien nützlich und werden restlos zum Wohle der Arbeiterklasse unternommen¹¹⁷. Sie würden einen produktiven Charakter aufweisen und der Erhöhung des Nationaleinkommens dienen. Investitionen in der Industrie und anderen Wirtschaftszweigen seien die einzige Wachstumsquelle des Prokopfeinkommens, so die Weißheit des Führers. Deshalb soll auch der Löwenanteil der Budgetgelder für Investitionen verwendet werden.

Investitionen schluckten regelmäßig etwa 60% der Staatseinnahmen (für Industrie, Bergwerk, Verkehr, Infrastruktur und ähnliches)¹¹⁸. Ungefähr die Hälfte der Investitionsausgaben ging für die Entwicklung der Industrie, während die Landwirtschaft weniger als ein viertel der Gelder bekam. Dies war voll im Einklang mit dem erklärten Ziel der Arbeiterpartei, die wirtschaftliche Unabhängigkeit des Landes zu stärken. Wenn wir auch die geringfügigen Investitionsausgaben, die innerhalb des Unternehmens beschlossen werden konnten dazu zählen, kommen wir auf eine gesamtwirtschaftliche Sparquote von etwa ein Drittel des BIP, was eine viel zu hohe Sparquote für eine weit unterentwickelte Volkswirtschaft ist^{119 120}.

¹¹⁶ Vgl. auch Grupi i Autoreve, 1989, Seite 3.

¹¹⁷ Durch die kostenlosen öffentlichen Dienstleistungen und durch die Finanzierung der Investitionen innerhalb der Unternehmen, würde die Bevölkerung, so die offizielle Begründung, ihre gezahlten Beiträge, mehrfach zurückerhalten.

¹¹⁸ Es war also eine strikte Kopie des sowjetischen Entwicklungsmodells. Auch dort wurde bei der Formulierung von Fünfjahresplänen, die Schwerindustrie bei den Investitionsentscheidungen regelmäßig bevorzugt. Vgl. auch G. Hedtkamp, 1974, Seite 137-139.

¹¹⁹ Die Führung des Landes behauptete, Albanien sei das sparsamste Land der Welt.

¹²⁰ Für die Möglichkeit, durch die Planwirtschaft eine hohe Sparquote zu ermöglichen, siehe auch A. Wildermuth, 1995, Seite 100.

Die Investitionsgelder wurden jedem Unternehmen abhängig von Planvorgaben zu Verfügung gestellt und mussten nicht zurückgezahlt werden¹²¹. Die Verteilung erfolgte nach dem so genannten Netto- oder Differenzprinzip. Demnach sollten Unternehmen versuchen, Ihre Kosten durch den eigenen Erlös zu decken. Ein Teil des Erlöses das nicht an das Staatbudget landet, sollte auch für Investitionen eingesetzt werden. Der Staat hingegen übernimmt dann nur den Anteil, der die Möglichkeiten der Unternehmen übersteigt¹²². Der Staat greift auch bei den Unternehmen die Verluste erwirtschaften und deckt ihre Verluste. Nicht selten sind diese Verlustgeschäfte durch die Preispolitik und die zentralistischen Entwicklungspläne auch kalkuliert worden. In diesem Fall deckt der Staat die Differenz zwischen dem Verkaufspreis und Herstellungskosten und dies durch die Formel¹²³:

$$D = Q \times (K - V_p)$$

D – Die vom Staatsaushalt zu deckenden Verluste

Q – Produzierte Menge

K – Durchschnittskosten pro Stück

V_p – Verkaufspreis pro Stück

Die andere Berechnungsmethode (Brutto- oder Präventivmethode) wurde bei der Finanzierung der „unproduktiven“ öffentlichen Ausgaben (Bildung, Gesundheit, Sport, Kultur, Staatsverwaltung, Ausgaben des Verteidigungsministeriums, Ausgaben für die Erhaltung der Staatsreserven¹²⁴ und andere¹²⁵) angewandt. Der „Präventiv“ ist eine Art jährlicher finanzieller Plan dieser Institutionen, in dem alle jährlichen Ausgaben aber auch eventuelle Einnahmen dargelegt werden (Falls eine Institution irgendwelche Einnahmen erzielt, ist sie verpflichtet sie automatisch an das Staatshaushalt zu überweisen). Dies gilt auch für MTS (Maschinen und Traktoren Station) und für andere Unternehmen die nicht nach dem Hosraschotprinzip operieren. Bei der Erstellung von „Präventiven“

¹²¹ Dadurch wurden in der Regel etwa 85% der Investitionen finanziert. Der Rest kam aus eigenen Quellen der Unternehmen.

¹²² Gilt nicht für Landwirtschaftskooperativen. Sie erhielten langfristige Kredite mit günstigen Konditionen. Der Staatshaushalt finanzierte nur in bestimmten Fällen die Investitionsausgaben der landwirtschaftliche Genossenschaften, zum Beispiel für den Kauf des Viehbestandes, falls die eigenen Einnahmen nicht ausreichten.

¹²³ Grupi i Autoreve, 1989, Seite 32-33.

¹²⁴ Die Notwendigkeit der Erhaltung von Staatsreserven wurde aus dem Werk „Kritik des Gothaer Programm“ von Karl Marx, abgeleitet.

¹²⁵ Die gleiche Methode wurde in bestimmten Fällen auch für die Finanzierung der Investitionen innerhalb der Staatsunternehmen verwendet. Dies gilt für die Finanzierung von Forschungsaktivitäten oder für Investitionen im Humankapital. Nach dieser Methode wurden auch die MTS finanziert. Alle Staatsausgaben die für MTS bestimmt waren, wurden unter dem Posten Ausgaben für die Volkswirtschaft gebucht.

sollten sich die Institutionen an bestimmte, für alle ähnlichen Institutionen geltende Normen halten. Falls es dabei beispielsweise um eine Schule handelt, muss sie sich bei Prognostizierung der Ausgaben an die Zahl der Schulklassen oder Schüler halten und die dafür bestimmten Sätze verwenden.

Die Normkosten konnten entweder in Gütern oder in Cash pro Einheit ausgedrückt werden¹²⁶. Im ersten Fall wurden die Materialkosten berechnet, z.B. X Kubikmeter Holz für die Heizkosten einer Schulklasse. Im zweiten Fall ging es um die Geldkosten pro Einheit, z.B. X Lek für jedes Kind im Kindergarten. Solche Normen waren in der Regel obligatorisch, aber in manchen Fällen dienten sie nur als Richtlinie. Bei den obligatorischen Normen wurden keine Mehrkosten geduldet. Das gleiche galt für den Haushalt jeder Institution. Jeder eventueller Kostenüberschuss wurde als Verletzung der finanziellen Disziplin sanktioniert. Eine Verletzung der Planvorgaben konnten sich nur die Volksräte der Kreise leisten, allerdings nur unter der Bedingung dass sie gleichzeitig auch eine Erhöhung ihrer Einnahmen erreichen konnten.

Ausgabenart	Jahr		
	1950	1970	1978
Für die Volkswirtschaft	44,4	61,0	61,9
Für soziokulturelle Aktivitäten	15,1	24,5	23,6
Landesverteidigung	21,9	9,6	11,7
Staatsverwaltung	5,9	1,7	1,4
Andere Ausgabenarten	12,7	3,2	1,4
Gesamt	100,0	100,0	100,0

Tabelle 4.3. Die Struktur der Staatsausgaben in Albanien für die Jahre 1950, 1970 und 1978. Quelle. Autorengruppe, Tirana 1989, Seite 98.

Wie bereits erwähnt, wurden in Albanien alle öffentliche Güter und Dienstleistungen kostenlos zu Verfügung gestellt. Der größte Teil dieser „unproduktiven“ Ausgaben (nach den herrschenden Kriterien wurden alle Ausgaben im Bildungs- und Gesundheitssektor als unproduktiv und nicht als Investitionen verbucht), oder etwa $\frac{1}{4}$ des Staatshaushalts war für Bildung und Gesundheit bestimmt. Die Tabelle 4.3 bietet eine grobe Darstellung der Staatsausgaben für die Jahre 1950, 1970 und 1978.

¹²⁶ Vgl. auch Grupi i Autoreve, 1989, Seite 98.

5.4 Aufbau und Funktionsweise der Sozialversicherung

Die Gesetzesgrundlage für den Aufbau des Sozialversicherungsnetzes liegt in den Gesetzen „Für die staatliche soziale Sicherung“ und „Für Renten der Genossenschaftsmitglieder“. Das System der sozialen Sicherung entstand in den Jahren 1947, 1948, zuerst nur unter den Arbeitnehmern der Staatsunternehmen. Die Existenz von winzigen Gärtnereien im Besitz der Genossenschaftsmitglieder, und die relativ kleine Zahl der älteren Personen in diesem Kreis dienten als Rechtfertigung für die ursprüngliche Einschränkung des Versicherungssystems nur in den städtischen gebieten. So wird z.B. erst im Jahr 1972 zu einer Erweiterung des Rentensystems sowie der Schwangerschaftsbeihilfen für die Dorfbewohner kommen.

Die Beitragshöhe für die Zahlungen an dem Haushalt der staatlichen Sozialversicherung wurde auf 11% des Lohnfonds eines Staatsbetriebs festgelegt. Die Genossenschaften mussten dagegen nur 4% ihres Fonds für das System bereitstellen¹²⁷. Eine andere Einnahmequelle des Haushalts der staatlichen Sozialversicherung waren auch die Einnahmen der Erholungshäuser (auch vom System verwaltet). Hinzu kamen auch Beitragszahlungen des Staates für Kriegshelden und Invaliden sowie für die Versicherung für Offiziere der Streitkräfte und für Soldaten die während ihres Militärdienstes zu Invaliden wurden. Eventuelle Diskrepanzen zwischen diesen Einnahmen und Ausgaben des Fonds mussten vom Staatshaushalt gedeckt werden.

Das System der sozialen Sicherung kannte insbesondere die folgenden Leistungsarten und Beihilfen:

- Einkommensersatz bei kurzfristiger Arbeitsunfähigkeit
- Renten
- Einkommensersatz während des Erziehungsurlaubs
- Geburtsbeihilfen
- Begräbnisausgaben, usw.

Die Höhe der gezahlten Leistungen war nicht einheitlich sondern richtete sich nach dem „sozialistischen Prinzip“ der Entlohnung nach der geleisteten Arbeitsjahren, Arbeitsbedingungen des Leistungsempfängers sowie seiner Einkommenshöhe kurz vor Eintritt der Versicherungsfalls¹²⁸. Der Löwenanteil des Haushaltes für soziale Siche-

¹²⁷ Es handelt sich anscheinend nur um die Versicherung der Spezialisten die dort arbeiten mussten. Für andere einfache Mitarbeiter musste die Kooperative ein eigener Fond verwalten. Vgl. auch Grupi i Autoreve, 1989, Seite 71.

¹²⁸ Vgl. auch Grupi i Autoreve, 1989, Seite 61.

rung, etwa 70% wurde für Rentenzahlungen der städtischen Bevölkerung eingesetzt (Altersrenten¹²⁹, Invaliditätsrenten, Verbliebenenrenten, Renten für besondere Verdienste und Renten nach Dienstjahren). Das Rentenalter variierte abhängig von den Arbeitsbedingungen zwischen 50-60 Jahren für Männer und 46-55 Jahren für Frauen. Es oblag dem Ministerrat die verschiedenen Tätigkeiten nach ihren Schwierigkeitsgrad zu klassifizieren. Frauen mit mehr als sechs Kinder konnten bereits mit 50 Jahren in die Rente, vorausgesetzt sie waren mindestens 15 Jahre erwerbstätig. Arbeitnehmer im Rentenalter ohne ausreichende Arbeitsjahre, konnten eine Teilrente beantragen, falls sie mindestens 12,5 Jahren (Männer) oder 10 Jahren (Frauen) berufstätig waren.

Die Invaliditätsrente wurde an diejenigen gezahlt, die während ihres Arbeitseinsatzes Invalide wurden. Sie konnte aber auch von Studenten beantragt werden, die eine Berufserfahrung von mindestens einem Jahr vorweisen konnten, von den Invaliden des zweiten Weltkrieges¹³⁰, sowie von denen die während des Militärdienstes Invalide wurden. Die Rentenhöhe war vom Invaliditätsgrad abhängig (insgesamt gab es vier Stufen, beginnend mit der vollen Invalidität bis zur Invalidität, bei der eine Teilzeitbeschäftigung weiterhin möglich war).

Eine Hinterbliebenenrente wurde gewährt, wenn die Hinterbliebenen eines verstorbenen Familienoberhauptes erwerbsunfähig waren. Die Höhe variierte nach der Berufserfahrung des Verstorbenen sowie seinem Alter. Eine Verbliebenenrente wurde in besonderen Fällen auch für verstorbene Arbeitslose gezahlt, im Falle eines Todes während des Militärdienstes oder eines Praktikums.

Bei einigen Berufsarten – Offiziere, Künstler,... - hing der Rentenanspruch nicht vom Alter des Antragstellers, sondern von den Dienstjahren des Antragstellers ab. Sie konnten auch dann eine Rente beziehen, wenn sie nebenbei eine weniger gut dotierte Tätigkeit ausgeübt haben. Und ganz zum Schluss, sollte eine weitere Rentenart erwähnt werden, die Rente für besondere Verdienste. Der Ministerrat hatte die alleinige Entscheidungsmacht darüber, wer im Genuss dieser Rente kommen soll. Der Rat konnte diese Privilegien auch jederzeit rückgängig machen. Sie wurde an Kriegshelden gezahlt, aber auch an Individuen mit besonderen Verdiensten im Bereich Wissenschaft, Technik, Kunst oder Kultur. Sie wurde erst ab dem 55-igsten Lebensjahr für Männer und 50-igsten für Frauen gezahlt.

¹²⁹ Es gab viele Arten der Altersrente: die volle Altersrente, Die Altersrente für Frauen mit viel Kindern, für Arbeitnehmer mit angeborenen Behinderungen, die Teilrente usw. Siehe auch Grupi i Autoreve, 1989.

¹³⁰ Für Kriegsinvalide gab es einen weiteren Zuschlag von 10%.

Tabelle 4.4 bietet eine Darstellung der Dynamik jeder Rentenart zwischen 1966 und 1991. Die Zahl der Rentenempfänger stieg jährlich um durchschnittlich 7.1 % (Renten der ländlichen Bevölkerung sind hierbei nicht mitberücksichtigt). Die Entwicklung im Jahr 1991 wurde bei der Berechnung nicht mitberücksichtigt, da die Erhöhung hier viel zu hoch im Vergleich zum Trend war (etwa 20%).

Zahl der staatlichen Rentenempfänger						
Jahr	Altersrente	Invalidditäts- rente	Hinterbliebe- nenrente	Besondere Verdienste	Kriegsver- dienste	Gesamt
1966	14 306	10 683	10 233	288		35 510
1970	24 768	14 986	14 665	341	751	55 511
1975	46 023	15 789	21 113	314	2 662	85 901
1980	69 765	16 409	26 417	259	2 185	115 035
1985	103 238	17 416	31 839	226	1 971	154 690
1990	149 430	22 833	34 278	211	1 664	208 416
1991	184 226	21 310	38 623	196	1 607	250 150*

Tabelle 4.4. Die Entwicklung der staatlichen Renten für die Zeit 1966-1991. Quelle. „Statistika“, ISSH

*Bei den Rentenempfängern im Jahr 1991 wurden auch 4.188 Sozialhilfeempfänger mitgezählt (erstmalig eingeführt in diesem Jahr). Ohne sie läge die Zahl der Renten bei 245.962.

Das Netz der sozialen Versicherung wurde 1972 auch in den Genossenschaften ausgeweitet. Dabei wurde die Funktionsweise der staatlichen Versicherung übernommen (nur kleine Änderungen bei den Rentenarten¹³¹). Die Tabelle 4.5 zeigt die Entwicklung der Dorfrenten für die Jahre von 1972 bis 1991. Die Zahl der Dorfrenten stieg dabei jährlich um durchschnittlich 6% (die Erhöhung im 1991 war mit 8% völlig normal und viel niedriger als die Entwicklung bei den staatlichen Renten).

Zu den sonstigen Leistungen, die der Fonds für soziale Sicherung gewährte, gehörte eine Geburtsbeihilfe, die 80% des Monatslohns der Gebärenden betrug¹³². Die gleichen Prozente galten auch für Genossenschaftsmitglieder, allerdings wurde dort die Höhe nach den durchschnittlichen Tageslöhnen des letzten Jahres berechnet. Ferner wurden Zahlungen bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit (Krankmeldungen sowie Arbeitsunfälle) gezahlt. Die während einer verordneten Kur entstandenen Kosten sowie eventuelle Einkommensausfälle für eine häusliche Betreuung eines kranken Familienmit-

¹³¹ Ein Jahr wird als Arbeitsjahr anerkannt, wenn der Arbeitnehmer mindestens 280 Tage (für Männer) oder 230 Tage (für Frauen) gearbeitet hat. Als Arbeitsjahr werden auch die Zeit im Kriegsdienst und die Arbeit in einem Staatsunternehmen anerkannt.

¹³² Die Zahlung erhöht sich bei schweren Geburten oder wenn mehr als ein Kind geboren wurde.

glieds wurden auch übernommen. Aus dem Haushalt des Sozialversicherungssystems wurden zudem die Ausgaben der Erholungshäusern, Verwaltungskosten des Fonds sowie notwendigen Investitionen gedeckt (siehe auch die Tabelle 4.6. für eine detaillierte Auflistung der Ausgaben des Fonds für soziale Sicherung).

Zahl der Dorfrenten				
Jahr	Altersrenten	Invaliditätsrenten	Hinterbliebenenrenten	Gesamt
1972	6 798	882	1 211	8 891
1975	18 541	1 509	4 059	24 109
1980	37 755	2 445	8 395	48 595
1985	59 702	3 133	13 421	76 256
1990	90 431	3 859	18 276	112 566
1991	97 770	4 406	19 326	121 502

Tabelle 4.5. Die Entwicklung der Dorfrenten seit derer Einführung im Jahr 1972 und bis 1991. Quelle: „Statistik“, ISSH.

Die Arbeit des Fonds sollte formell von den Beschäftigten selbst kontrolliert werden, durch die so genannten Fachvereinigungen. Arbeitnehmer durften sich auch zu den von der Parteiführung zu der Entwicklung des Fonds vorgebrachten Vorschlägen „äußern“.

Um eventuelle Missbräuche des Staatseigentums zu verhindern unterlag auch die Arbeit des Fonds für soziale Sicherung strengen finanziellen Kontrollen. Hierzu sollten nicht nur die Aufsichtsorgane ihre Arbeit erledigen, sondern auch die gesamte Bevölkerung war zu „Mithilfe“ berufen. Denn, so die Parteifunktionäre, ein Übeltäter kann sich von den Paragraphen und Verordnungen verstecken, nicht aber von den Augen der Bevölkerung.

Ausgaben des Sozialversicherungsfonds in 1.000 Lek						
Jahr	Kurzfristige Arbeitsunfähigkeit	Erziehungsgeld	Renten	Verwaltung	Andere Ausgaben	Gesamt
1966	27 117	17 689	95 100	850	8 043	148 799
1970	77 510	31 507	179 618	914	12 270	301 819
1975	76 501	35 512	344 798	2 031	14 679	473 521
1980	82 101	50 048	534 463	1 982	16 066	684 660
1985	99 915	114 287	800 178	2 495	19 306	1 036 181
1990	144 166	125 331	1 147 247	2 700	20 632	1 440 076
1991	155 489	123 733	1 666 019	4 754	28 138	1 978 133

Tabelle 4.6. Die Ausgabenentwicklung des Fonds für soziale Sicherung in der Zeit 1966-1991. Quelle: „Statistika“, ISSH.

6 Der Aufbau eines neuen Steuersystems in Albanien

6.1 Einführung

Zu Beginn der Transition sah sich Albanien ebenso wie die anderen postkommunistischen Länder mit der Notwendigkeit konfrontiert, eine Vielzahl von Reformen einzuleiten. Sie musste zum Beispiel die Mechanismen der Preisbildung reformieren; die Managementmethoden im Mikrobereich; das Kreditwesen des Landes; die gesamte Gesetzgebung damit die Marktwirtschaft überhaupt funktionieren konnte; das Steuersystem; Das System der Datenverarbeitung innerhalb des Unternehmens und für die Volkswirtschaft; die Schaffung der Voraussetzungen für den Aufbau eines Kapitalmarktes usw.¹³³. All diese Reformen sind für die Transformation der sozialistischen Wirtschaft von entscheidender Wichtigkeit gewesen, für unsere Zwecke ist aber die Reform des Steuersystems des Landes hervorzuheben. Albanien hatte bis 1990 ein sehr vereinfachtes und für die neuen Verhältnisse unbrauchbares Steuersystem. Die Steuerverwaltung war auch nur unzureichend ausgebildet. Die Staatseinnahmen wurden durch die Einbehaltung einer bestimmten Proportion der Produktionseinnahmen (eine Art Nettowertschöpfung) und durch den Transfer an die Staatskasse der zentralistisch festgelegten Differenzen zwischen den Großhandels- und der Einzelhandelspreisen erzielt. Steuerhinterziehung und Steuerwiderstände waren für sie eine eher ungewohnte Erfahrung.

Albanien befand sich 1990 in einer miserablen finanziellen Lage. Die erste Phase der Transition wurde mit einem starken Rückgang der Steuereinnahmen begleitet. Durch die Privatisierung der Landwirtschaft wurde die Steuerbasis entscheidend verringert, war es doch unmöglich die vielen entstandenen Zwergbauernhöfe überhaupt zu besteuern. Die Staatseinnahmen sanken auch durch den starken Rückgang der industriellen Produktion. Der Staat hatte aber noch keine vernünftige Alternativen für die Besteuerung der neuen privaten Unternehmen aufbauen können. Es fehlte auch an einer angemessenen Verwaltung die die Implementierung des neuen Steuersystems übernehmen könnte. Die meisten neugegründeten Privatunternehmen waren nicht in der Lage oder willig, Geschäftsbilanzen zu erstellen. Damit konnte auch der Gewinn der Unternehmen nicht ermittelt und besteuert werden.

¹³³ Vgl. auch Ved. P. Gandhi und Dubravko Mihajlek, 1995

Auf der anderen Seite brachte die Transition auch seine ersten Verlierer mit. Viele verloren ihren Arbeitsplatz. Der Staat wurde auch mit der Deckung seiner Bevölkerung gegen neue Risiken konfrontiert, gab es doch im Sozialismus für jeden eine Arbeitsplatzgarantie. Dadurch hatte der Staat für so genannte technologische Überbeschäftigung in jedem Staatsunternehmen gesorgt. Um die Lage einigermaßen zu entschärfen, hatte die Regierung eine Liberalisierung der Frühpensionierung beschlossen. Krankmeldungen wurden auch toleranter gehandhabt. Zur selben Zeit waren viele Unternehmen in Schwierigkeiten geraten, und der Ruf nach Staatssubventionen wurde immer lauter. Die Folge war eine rasche Erhöhung der öffentlichen Ausgaben und ein wachsendes Defizit der öffentlichen Hand. Aus diesem Blickwinkel erschien die Reform des Steuersystems als höchste Priorität der albanischen Regierung.

6.2 Das neue Steuersystem in Albanien

6.2.1 Direkte oder indirekte Steuern?

Fast alle Eigenschaften der albanischen Volkswirtschaft zu Beginn der Transition sprachen zugunsten eines unstabilen Systems der öffentlichen Finanzen. Die Entscheidungsträger des Landes konnten unter diesen Bedingungen, nicht so sehr über die Schaffung eines optimalen Steuersystems nachdenken. Statt dessen musste ein System aufgebaut werden, der zumindest für einen Teil der Finanzierung der Staatsausgaben aufkommen könnte, um völligen Zusammenbruch des Staatshaushalts zu verhindern. Der Anteil der Staatsausgaben an das BSP hatte sich nämlich sehr schnell halbiert, gleichzeitig war der Bedarf an öffentlichen Leistungen spürbar gestiegen (Arbeitslosenunterstützung und Rentenzahlungen). Hervorgehoben sollten folgende Hindernisse zur Schaffung eines geeigneten Steuersystems:

1. Mehr als die Hälfte des Sozialprodukts kam von den Hunderttausenden landwirtschaftlichen Kleinbetriebe die weder einer Einkommensteuer noch einer Gewerbe-

steuer unterzogen werden konnten¹³⁴. Genau so schwierig oder unmöglich war auch die Erfassung dieser ländlichen Bevölkerung innerhalb des Sozialversicherungsnetzes.

2. Die absolute Mehrheit der neu gegründeten Unternehmen hatten weniger als 5 Mitarbeiter gemeldet. Es war auch fast unmöglich diese Gruppe von Unternehmen unter dem Schirm der Finanzverwaltung zu bringen. Die meisten dieser Kleinunternehmer hatten mit minimalem Kapital angefangen, und waren mit der kaufmännischen Buchhaltung nicht vertraut. Daher war auch die Berechnung der Umsatzsteuer oder der Gewinnsteuer dieser Kleinunternehmen praktisch undurchführbar. Viele davon hatten die Schwäche des Systems und die mangelnde Zusammenarbeit der Staatsinstitutionen ausgenutzt und unterschiedliche Angaben über die Zahl der Beschäftigten angegeben. Dadurch wurde auch das System der Sozialversicherung beeinträchtigt.
3. Ein beachtlicher Teil der Wirtschaftstransaktionen wurde vollständig in der Schattenwirtschaft abgewickelt. Der Anteil wurde später auf hohem Niveau stabilisiert.
4. Die größeren Management Spielräume in der ersten Phase der Transition wurden mit gravierenden Plünderungen des Staatseigentums begleitet, wodurch die Staatskasse zusätzlich beeinträchtigt wurde.
5. Die neu aufgebaute Steuerverwaltung war leider nicht in der Lage, eine zufriedenstellende Umsetzung der Steuergesetze zu gewährleisten. Auch wenn der Gesetzgeber für ein, ex ante optimales oder neutrales Steuersystem gesorgt hätte, wäre dies durch die Inkompetenz und die Korruption während der Umsetzung mehr als verunstaltet.
6. Der stand der Statistiken war und blieb einfach miserable, so dass es praktisch unmöglich war, die Wirkungen eventueller Veränderungen in der Steuerpolitik auf die Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte zu untersuchen und quantifizieren¹³⁵.

Unter solchen Umständen war eine Anlehnung an direkte Steuern nicht unbedingt zu empfehlen. Die bereits erwähnten Schwierigkeiten mit der Umsatzsteuer erhöhten zusätzlich die Abhängigkeit des Staatshaushaltes von der Besteuerung des Außenhandels. Der Außenhandel war, dank der geringen Zahl an Grenzübergängen, leichter zu besteuern.

¹³⁴ Identische Probleme sind auch in anderen Transitionsländern zu beobachten. Vgl. auch Vito Tanzi und Howell Zee, 2000/35

¹³⁵ Vgl. auch Vito Tanzi und Howell Zee, 2000/35

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Steuereinnahmen	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Umsatzsteuer / MwSt ¹³⁶	21,3	13,8	14,1	21,2	33,8	39,6	35,5	36,8	36,0
Einkommensteuer	0,3	1,6	1,6	1,5	1,8	1,6	3,6	4,7	5,5
Kleingewerbsteuer	2,5	2,3	2,2	1,8	0,8	1,3	1,2	1,6	1,7
Gewerbsteuer	17,0	7,6	6,2	7,9	5,2	6,0	7,2	7,8	9,0
Sozialversicherungsbeiträge	16,4	17,8	23,3	29,6	28,4	21,8	21,7	19,2	19,7
Grund- und Gebäudesteuer	0,0	0,9	1,2	0,9	0,6	0,4	0,0	0,0	0,0
Zollabgaben	15,5	17,4	15,7	18,0	19,4	17,4	13,9	13,0	11,2
Verbrauchssteuer	18,5	26,4	26,2	11,5	4,7	6,8	8,4	8,8	8,3
Andere Steuerquellen	8,4	12,2	9,4	7,7	5,4	5,2	8,4	8,3	8,6
	In % des BSP								
Steuereinnahmen	18,7	19,4	17,7	13,5	13,5	15,8	16,6	19,3	19,4
Umsatzsteuer/MwSt.	4,0	2,7	2,5	3,2	4,6	6,2	5,9	7,1	7,0
Einkommensteuer	0,1	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,6	0,9	1,1
Kleingewerbsteuer	0,5	0,4	0,4	0,3	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3
Gewerbsteuer	3,2	1,5	1,1	1,2	0,7	0,9	1,2	1,5	1,7
Sozialversicherungsbeiträge	3,1	3,5	4,1	4,5	3,8	3,4	3,6	3,7	3,8
Grund- und Gebäudesteuer	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Zollabgaben	2,9	3,4	2,8	2,7	2,6	2,7	2,3	2,5	2,2
Verbrauchssteuer	3,5	5,1	4,6	1,8	0,6	1,1	1,4	1,7	1,6
Andere Steuerquellen	1,6	2,4	1,7	1,2	0,7	0,8	1,4	1,6	1,7

Tabelle 5.1. Der Anteil einzelner Steuer an den Steuereinnahmen und am BSP. Quelle IMF; Albania, 2003.

6.2.2 Haupteigenschaften des neuen Steuersystems

Die Regierung bemühte sich schon 1991, die Grundlagen für ein neues Steuersystem zu legen. Nacheinander wurden eine Einkommen-, eine Gewerbe- (Gewinnsteuer), eine Umsatzsteuer, Zölle und zusätzliche Verbrauchsteuern eingeführt. Zugegeben waren die ersten Steuergesetze sehr rudimentär und für die Volkswirtschaft des Landes ungeeignet. Bald darauf wurden auch die ersten Schritte zur Konsolidierung des Sozialversicherungsnetzes unternommen und es wurde ein System der nationalen und lokalen Gebüh-

¹³⁶ Die Umsatzsteuer wird durch die Mehrwertsteuer ersetzt.

ren eingeführt. Gleich zu Beginn wurde auch die Grund- und Gebäudesteuer eingeführt, ihre Erhebung erwies sich allerdings als sehr schwierig. Die Tabelle 5.1. gibt einen Überblick über den Stellenwert jeder dieser Steuern bei der Generierung von Staatseinnahmen seit 1993. Aus der Tabelle lassen sich folgende Eigenschaften des Steuersystems herleiten:

- Indirekte Steuern spielten während der gesamten Betrachtungszeitraums eine dominierende Rolle, vor allem die Umsatzsteuer (später die Mehrwertsteuer) und die Verbrauchsteuern. Zu Beginn war auch der Beitrag der Zölle recht hoch. Auf dem Weg zur WTO-Mitgliedschaft musste das Land die Zölle jedoch senken.
- Der Beitrag der Einkommensteuer fällt sehr gering aus. In der zweiten Phase der Transition ist immerhin eine kleine Verbesserung zu beobachten.
- In den ersten Jahren musste sich der Staatshaushalt zu sehr an die verbliebenen Staatsunternehmen stützen (17% der Steuereinnahmen kamen 1993 von der Gewinnsteuer). Damit wurde aber ihre Aktivität unter neuen Bedingungen zusätzlich erschwert. Der zu hohe Anteil der Gewinnsteuer ist gewiss nicht der hohen Gewinnquoten dieser Unternehmen zu verdanken, sondern vielmehr der Rücksichtslosigkeit der Steuerverwaltung bei der Gewinnermittlung¹³⁷. Begünstigt wurde dies auch dadurch, dass bereits der Gesetzgeber sich für einen überaus weiten Gewinnbegriff entschied und die Abzugsfähigkeit vieler Kostenarten verneinte.
- Das Steuersystem ist sehr instabil und verfolgt den gleichen Zyklus wie die politische Stabilität. Der soziale und politische Tiefpunkt in den Jahren 1996 und 1997 spiegelte sich, dank des hohen zugelassenen Schmuggels, in einem drastischen Rückgang der Zolleinnahmen und der Verbrauchsteuern für importierte Güter, wider.

6.3 Der Staatshaushalt und der Außenhandel

Es wurde bereits erwähnt, dass Albanien, wie auch viele andere Entwicklungsländer, zu sehr von den Einnahmen aus der Besteuerung des Außenhandels abhängig ist. Aus der obigen Tabelle lässt sich der Beitrag des Außenhandels leider nicht ablesen. Denn, ein Großteil der Umsatzsteuer/Mehrwertsteuereinnahmen ist eigentlich von den Importgütern entrichtet worden. Der Anteil der Importprodukte (Ölprodukte, Zigaretten,

¹³⁷ Mit der Zeit nimmt der Anteil der Gewinnsteuer ab, was die Kapitalakkumulation eigentlich begünstigen sollte. Andere Barrieren haben eine solche Entwicklung aber verhindert.

Alkohol oder Kaffee) spielt auch bei den Verbrauchsteuern eine dominante Rolle. Damit spielt die Zollverwaltung seit Jahren die Hauptrolle bei der Erzielung der öffentlichen Einnahmen. So kamen 2002 ungefähr zwei Drittel der Einnahmen aus der Mehrwertsteuer und der Verbrauchsteuern von der Zollverwaltung¹³⁸. Die Relevanz des Außenhandels erhöhte sich sogar noch weiter als Albanien ihre Bemühungen um die WTO-Mitgliedschaft startete, die im Jahr 2000 erfolgreich abgeschlossen wurden. Während dieser Zeit musste die Regierung in mehreren Stufen ihre Tarifpolitik anpassen, was zur kurzfristigen Instabilität des Steuersystems führte. Oft gingen Zolleinnahmen durch die Senkung der Zollltarife (dank der Erhöhung des Handelsvolumens) nicht zurück, andere Steuerarten wurden aber durch die erfolgte kurzfristige Wirtschaftskontraktion negativ beeinflusst.

6.4 Das Steuersystem des Landes im internationalen Vergleich

Bei der Untersuchung der Frage, ob die öffentlichen Ausgaben dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand eines Landes entsprechen, betrachten die Ökonomen häufig Verhältniszahlen, die aus Steuereinnahmen und bestimmten anderen Variablen gebildet werden. So wird zum Beispiel der Anteil der Steuereinnahmen an das Nationaleinkommen mit den entsprechenden Werten der anderen vergleichbaren Volkswirtschaften verglichen¹³⁹. Der Beitrag der Landwirtschaft an das BSP, oder das Verhältnis Außenhandel/BSP wären zwei andere interessante Variablen¹⁴⁰.

Falls wir die Steuerquote Albaniens mit den Werten der anderen Länder mit ähnlichem Prokopfeinkommen vergleichen, dann ergibt sich eine ziemlich gute Angemessenheit des Steuersystems mit den Eigenschaften der Volkswirtschaft. Viele Länder mit vergleichbarem Entwicklungsstand weisen ähnliche Werte für das Verhältnis Steuereinnahmen/BSP (Ägypten mit 16.6%; Bolivien mit 15.1; Jordanien mit 19.8; Sri Lanka mit 14,5; die Philippinen mit 17.0; Syrien mit 16,4; usw.¹⁴¹). Wenn wir hingegen das Niveau der Steuereinnahmen in Albanien nur mit den korrespondierenden Werten der Länder mit einer ähnlichen sektoralen Struktur vergleichen, kommen wir zu etwas anderen Ergebnissen. In diesem Fall erscheint das Verhältnis in Albanien ziemlich hoch (siehe Tabelle 5.2.). Mögliche Ursachen für diesen bemerkenswerten Befund sind die

¹³⁸ Vgl. auch Buletini Fiskal, 2002.

¹³⁹ Vgl. auch Vito Tanzi und Howell Zee, 2000/35.

¹⁴⁰ Vgl. auch Vito Tanzi und Howell Zee, 2000/35.

¹⁴¹ Vgl. auch World Development Indicators, 2000.

ständig hohen Handelsbilanzdefizite des Landes, oder eventuelle Messfehler bei der Messung der sektoralen Wertschöpfung. Vermutlich wird der Anteil der landwirtschaftlichen Produktion in Albanien stark überhöht ausgewiesen, dies mag daran liegen, dass viele Dienstleistungen, die im Zusammenhang mit dem Transport und der Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte erbracht werden, als landwirtschaftliche Produktion eingestuft werden.

	Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen	Steuereinnahmen
	Als Anteil an das BSP			
Albanien	54	25	21	15,8
Burundi	54	16	29	12,7
Kambodscha	51	15	35	8,3
Zentr. Afri. Republik	53	19	28	7,5
Demo. Rep. Kongo	58	17	25	11,1
Laos	53	22	25	9,8
Ruanda	47	21	31	21,7
Sierra Leone	44	24	32	10,2

Tabelle 5.2. Die Struktur des BSP in einigen ausgewählten Entwicklungsländern. Quelle: World Development Indicators, 2000 und IMF Reports der jeweiligen Länder.

6.5 Ausblick

Albanien ist immer noch dabei, ihr Steuersystem zu konsolidieren. Es werden sehr oft Gesetzesänderungen vorgenommen, die Steuer- und die Zollverwaltungen sind noch nicht ausreichend reorganisiert worden. Die sichtbare Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Steuerverwaltung wird wahrscheinlich zu einer besseren Erhebung der direkten Steuern beitragen und so ihr Anteil an den Staatshaushalt etwas erhöhen. Bei der Einkommensteuer sind bereits erste Erfolge zu verzeichnen. Bei der Besteuerung der Unternehmensgewinne ist bislang hingegen noch kein klarer Trend erkennbar. Auf der einen Seite würde die bessere Implementierung die relativ hohe Steuerhinterziehung bekämpfen können. Auf der anderen Seite könnte diese Stärkung der Steueradministration auch von einer Lockerung der Abzugsmöglichkeiten bei einigen Kostenarten der Unternehmen begleitet werden, was wiederum die Einnahmen negativ beeinflussen würde.

Albanien meldet seit Jahren eindrucksvolle Wachstumsraten des BSP. Die Erhöhung des Nationaleinkommens und die damit verbundene Verbesserung des Lebens-

standards wird zweifellos auch die Nachfrage nach weiteren öffentlichen Leistungen positiv beeinflussen. Dadurch wird aber der Druck an die Steuerverwaltung zur Erhöhung der Steuereinnahmen zusätzlich verstärkt¹⁴². Dazu kommt auch die Notwendigkeit der kräftigen Senkung der immer noch zu hohen Budgetdefizite des Landes. Albanien hat es nämlich geschafft, innerhalb einer sehr kurzen Periode, die Staatsschuld auf 70% des BSP aufzustocken.

In diesem Kapitel wurde nur eine flüchtige Skizzierung des albanischen Steuersystems angeboten. In den nächsten Kapiteln wird jede dieser Steuerarten (einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge) einzeln behandelt. Die Entwicklung der Staatsverschuldung wird auch gesondert dargestellt. Die Organisation und die Probleme der öffentlichen Verwaltung in Albanien werden dann in den letzten Kapiteln der Arbeit erörtert.

¹⁴² Vgl. auch Ian. A. Kerr and Vasanthi Monsingh, 1998.

7 Die Besteuerung des Einkommens

7.1 Einführung

Die meisten Arbeiten über die Einkommensteuer unterstreichen ihrer unterordneten Rolle bei den öffentlichen Einnahmen in den Entwicklungsländern. Albanien ist in dieser Hinsicht kein Sonderfall. Vielmehr, durch die vielen Besonderheiten Albanien, gewinnen die Erhebung und die Verwaltung dieser Steuerart zusätzlich an Komplexität, so dass der Beitrag der Einkommensteuer für den Staatshaushalt weiterhin gering bleibt¹⁴³.

Die Argumentationen zugunsten einer Einkommensteuer sind zahlreich, abhängig von ihrer Rolle bei den Staatseinnahmen. Durch die Einkommensbesteuerung erhofft man in der Regel die Erreichung von vier Zielen. Zunächst, geht es um die Erzielung der für die Finanzierung der öffentlichen Ausgaben notwendigen Steuereinnahmen. Wie weiter unten zu sehen, hat Albanien dieses Ziel, zumindest bis jetzt, weit verfehlt. Der Grund hierfür liegt nicht nur an die schwache Steuerbasis, sondern auch an die vielen Möglichkeiten zur Steuervermeidung, nicht zuletzt wegen der immer noch schlecht organisierten und oft korrupten Steuerverwaltung.

Mit Hilfe der Einkommensbesteuerung versuchen Entscheidungsträger auch eine bessere Steuergerechtigkeit zu erzielen. Durch eine optimale Gestaltung der Einkommensteuer ist es dem Staat möglich, bei der Besteuerung jedes Einzelnen auf seine persönliche Einkommensverhältnisse Rücksicht zu nehmen, so dass per Saldo jeder entsprechend seiner Möglichkeiten zur Finanzierung der Staatsausgaben herangezogen wird¹⁴⁴. Die automatische Anpassung der Steuer an die individuellen Verhältnisse wird als der wichtigste Vorteil der Einkommensteuer im Vergleich zu anderen Steuerarten angesehen. Falls dass die Nachfrage der Individuen nach öffentlich bereitgestellten privaten Gütern und Dienstleistungen positiv mit dem Einkommen korreliert sein sollte, dann wäre es auch gerecht, dass diejenigen mit überdurchschnittlichem Einkommen auch überproportional mit Steuern belastet werden. Allerdings nur wenn öffentlich be-

¹⁴³ Bei der äußerst dürftigen Literatur über das Steuersystem in Albanien wird die Analyse der Einkommensteuer völlig vernachlässigt. Wenn die Einkommensteuer erwähnt wird, dann geht es nur um die Auflistung der Steuersätze, des Steuersubjekts und der eventuellen Steuerbefreiungen. Mir ist noch keine Analyse über die Einkommensteuer in Albanien bekannt.

¹⁴⁴ Es wird unterstellt, dass das Finanzamt über die Einkommensverhältnisse jedes Einzelnen im Bilde ist. In der Realität wird die Steuer nur von der formalen Wirtschaft gezahlt.

reitgestellte private Güter einen relevanten Anteil der öffentlichen Ausgaben ausmachen, was in Albanien nicht unbedingt der Fall ist.

Steuern werden in der Erwartung einer Gegenleistung des Staates in Form von öffentlichen Ausgaben gezahlt, und diejenigen die mehr vom Staat erwarten, sollen auch bei der Finanzierung intensiver partizipieren (nicht nur in absoluten Zahlen sondern auch als Anteil des erzielten Einkommens). Diese Begründung steht hinter der meist progressiven Gestaltung der Einkommensteuer und der Existenz eines Grundfreibetrags. An dieser Stelle soll die Standhaftigkeit dieser Hypothese weder angegriffen noch unterstützt werden. Es wird lediglich darauf hingewiesen, dass die zugunsten dieses Prinzips angebotenen Argumentationen nicht unbedingt überzeugend sind. Nach einer eingehenden Darstellung der Einzelheiten der Einkommensteuer in Albanien, werden wir festhalten können, dass bei der Gestaltung, auch dieses Prinzip nicht respektiert wurde.

Ferner sollte die Einkommensbesteuerung eine wichtige Rolle bei der Umverteilung des Volkseinkommens spielen, und so eventuelle Ungerechtigkeiten während der primären Verteilung mildern. Die progressive Gestaltung der Steuersätze könnte somit zu einer gewissen Angleichung des Einkommensniveaus mithelfen. Sie wird also als Instrument der Sozialpolitik eingesetzt. Als solches Instrument, ist die Einkommensteuer ein beliebtes Mittel der Politiker, in ihren Bemühungen um Wählerstimmen. Die Instrumentalisierung der Einkommensteuer für die Erreichung von politischen Ambitionen, wird nicht nur durch die Manipulation der Steuersätze und des Grundfreibetrags praktiziert. Nicht selten werden bestimmten Interessengruppen entsprechende Steuererleichterungen oder Befreiungen zugesagt. Dadurch wird die Arbeit der Steuerverwaltung zusätzlich erschwert und gleichzeitig weitere Verzerrungen in dem Wirtschaftsprozess eingeführt. Weiter unten wird gezeigt, dass allein eine progressive Besteuerung des Einkommens, bei der Erzielung dieses Ziels nicht ausreicht, vor allem wenn der Anteil der durch diese Steuer erzielten Einnahmen an das BSP gering bleibt.

Im weiteren Verlauf dieses Kapitels soll zunächst eine kurze Beschreibung der Besonderheiten Albaniens im Zuge der Erhebung der Einkommensteuer angeboten werden. Es folgt dann eine Darstellung der bisherigen Entwicklung dieser Steuer, und ihr Beitrag bei den Steuereinnahmen, sei es als Anteil an die Steuereinnahmen oder an das Sozialprodukt. Dabei wird versucht, diese Entwicklung mit denen anderer Transitionsländern zu vergleichen. Die Gesetzesgrundlage, sowie die vielen Gesetzesänderungen sollen auch näher erörtert werden, genauso wie die daraus abzuleitenden Erhe-

bungsschwierigkeiten. Zum Schluss werden einige Verbesserungsvorschläge für notwendige Reformen bei der Einkommensbesteuerung angeboten.

7.2 Besonderheiten Albaniens

Welche Besonderheiten haben dazu beigetragen, dass die Einkommensteuer in Albanien weiterhin so ertragsarm bleibt? Albanien hatte bereits in den 70-iger Jahren die Abschaffung aller direkten Steuern beschlossen¹⁴⁵. Deshalb musste zu Beginn des Transformationsprozesses erst einmal die entsprechende Gesetzesgrundlage für die Erhebung einer neuen Einkommensteuer geschaffen werden. Das Fehlen einer Steuertradition und einer funktionsfähigen Steuerverwaltung, verstärkten die Neigung der Führungspolitiker, einzelne Abschnitte der westlichen übersetzten Gesetze einfach zu übernehmen, in der Hoffnung, so eine überlegene Steuergesetzgebung zu implementieren. Um dann diese Gesetze an die albanischen Gegebenheiten anzupassen, wurden sie extrem vereinfacht. Viele wichtige Punkte wurden einfach gestrichen und einige Besteuerungsprinzipien grob verletzt.

Ein anderer Grund für den belanglosen Stellenwert der Einkommensteuer im albanischen Steuersystem liegt ohne Zweifel an die dominante Rolle der Landwirtschaft bei der Generierung des Volkseinkommens. Die Undurchführbarkeit der Besteuerung eines Sektors dass mehr als die Hälfte des Sozialprodukts einbringt, vermindert stark die ohnehin mickrige Steuerbasis. Die Steuerbasis wird auch von der relativ hohen Arbeitslosigkeit sowie der großen Anteil der Schattenwirtschaft beeinträchtigt. Dazu kommt auch das niedrige Prokopfeinkommen, weil so ein erheblicher Teil der Beschäftigten kaum mehr als der Grundfreibetrag (für albanische Verhältnisse eher zu hoch angesetzt) verdienen kann, und somit gar keine Einkommensteuer zahlen muss.

Ständige Schwankungen der Wirtschaftsaktivität sowie die vielen Regierungskrisen die Albanien in den letzten Jahren durchlebte, führten zu einer eher instabilen Steuerbasis für die Einkommensbesteuerung. Deshalb musste die Regierung, bei der Suche nach stabilen Steuerquellen, sich für andere Steuerarten entscheiden. Viele der bereits beschriebenen Schwierigkeiten haben auch den Transformationsprozess in den anderen ost- und südosteuropäischen Ländern begleitet, auch wenn nicht so intensiv wie dies in Albanien der Fall war. Daher hat sich die Einkommensteuer in diesen Ländern immer noch nicht in der Hierarchie der Einnahmequellen behaupten können.

¹⁴⁵ Siehe auch das Kapitel über die öffentlichen Finanzen im sozialistischen Albanien.

7.3 Die Einkommensteuer in den Jahren 1992-2002

Die Erhebung einer Einkommensteuer in Albanien begann Mitte 1992, durch den Gesetzesbeschluss Nr. 7585¹⁴⁶. Das Gesetz wurde seit dem ziemlich oft geändert und oder durch andere Gesetze ersetzt. Bereits im Januar 1994 wurde ein neues Gesetz beschlossen (Nr. 7786 „Für die Einkommensteuer“. Mit ständigen Veränderungen (hauptsächlich wurden die Paragraphen 2-6 geändert) überlebte dieses Gesetz bis Ende 1998. Im Dezember 1998 verabschiedete das Parlament das Gesetz 8438 „Für die Einkommensteuer“. Die Gründe hinter diesen ständigen Veränderungen werden später behandelt, hier sollen nur die Ergebnisse der Erhebung näher betrachtet werden.

Für das erste Jahr der Erhebung fehlt es an brauchbaren Informationen über die erzielten Steuereinnahmen. Sie waren aber ziemlich unerheblich da das Gesetz erst in der zweiten Hälfte des Jahres eingeführt wurde und die Steuerbasis eher symbolisch war (Landwirte waren nicht als Steuerzahler vorgesehen, der Grundfreibetrag war mit 2.000 Lek, oder 25 US\$ ziemlich hoch¹⁴⁷, und die meisten Handelsunternehmen und Dienstleistungsbetriebe unterlagen der Kleingewerbsteuer). Die Einkommensteuer wurde praktisch nur von den Beschäftigten im Staatssektor abgeführt. Aus diesem Grund, wurden bei den offiziellen Statistiken über die öffentlichen Einnahmen im Jahr 1992, die Einnahmen der Einkommensteuer mit denen der Kleingewerbsteuer zusammengeführt.

Die Lage verbesserte sich leider auch in den darauf folgenden Jahren nicht entscheidend. So gingen im Jahr 1993, von den 33.476 Mio. Lek Gesamtsteuereinnahmen, nur 78 Mio. oder etwa 0.2% auf die Einkommensteuer zurück. Der Anteil blieb auch in den weiteren Jahren auf sehr niedrigem Niveau. Erst im Jahr 2001 gelang es der Steuerbehörde, mehr als 5% der Einnahmen durch die Einkommensteuer zu erzielen.

¹⁴⁶ Das Gesetz hatte lediglich 14 Paragraphen und war nur 1,5 Seiten lang. Es sah viele Steuerbefreiungen vor (§3) Die Steuer wurde progressiv gestaltet, es gab vier Progressionsstufen: 0%, 10%, 20% und 30%.

¹⁴⁷ Der Grundfreibetrag wurde 1994 und 1998 auf 4.000 Lek bzw. 10.000 Lek, erhöht.

Jahr	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Einkommensteuer in Mio. Lek	78	571	633	637	814	1167	3110	4590	6300	6149
Als Anteil an den Budgeteinnahmen	0,3	1,6	1,6	1,5	1,8	1,6	3,6	4,7	5,5	4,8
Als Anteil an den Staatsausgaben	0,2	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	1,9	2,7	3,4	3,1
Als Anteil and das BSP	0,1	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,6	0,9	1,1	0,9

Tabelle 6.1. Einnahmen aus der Einkommensteuer in den Jahren 1993-2002. Erstellt aus den Informationen von IMF, „Albania, Selected Issues and Statistical Appendix“, 2003 und IMF, „Albania, Third Review,...“, 2004.

Die Tabelle 6.1 zeigt die Entwicklung der Einnahmen aus der Einkommensteuer für die Jahre 1993-2002 (in absoluten Zahlen, als Prozentanteil an die Steuereinnahmen, Staatsausgaben und an das BSP). Besonders auffällig ist dabei der symbolische Anteil von 0.06 bis 1,1% der Einkommensteuer an das BSP. Die minimale Erhöhung nach 1998 spiegelt vor allem die gesetzlichen Veränderungen aus dem Dezember 1998 wider. Die Einkommensteuer reicht sich auch bei den direkten Steuern (Einkommensteuer, Gewerbesteuer und die Kleingewerbbesteuer) ganz hinten ein, mit nur etwa ein viertel der Einnahmen (mit Ausnahme des Jahres 1999). Es ist äußerst bemerkenswert, dass selbst eine vorübergehende Steuer wie die Solidaritätssteuer Im Jahr 1999 mehr einbringt als die Einkommensteuer ein Jahr zuvor (1940 Mio. vs. 1167 Mio.).

	Steuern/BSP (für das Jahr 1996)	Einkommenst./BSP
Albanien	18,4	0,23
Armenien	07,5	0,8
Kasachstan	17,3	2,2
Russland	22,0	2,5
Mongolei	24,5	1,2
Litauen	28,2	6,7
Lettland	32,5	5,5
Estland	36,1	3,7
Ungarn	36,1	5,9
Ukraine	37,4	3,3
Weißrussland	38,9	5,1
Tschechien	39,0	5,3
Polen	39,7	9,2
Slowakei	40,6	5,2
Slowenien	45,2	6,8
Kroatien	46,2	6,5

Tabelle 6.2. Die Einkommensteuer als Einnahmequelle in einigen Transitionsländern. Die Daten sind als Prozentanteil an das BSP. Quelle, „World Economic Outlook“, 1998.

Mit diesem Abschneiden, belegt Albanien ohne Zweifel den letzten Platz unter allen Transitionsländern. Man könnte sie, wenn überhaupt, nur mit Armenien vergleichen, d.h. mit einem Land das es gerade mal schafft 7.5% des BSP an Steuereinnahmen zu erzielen (im Vergleich zu mehr als 18% in Albanien). Ein Vergleich mit Polen macht die miserable Lage Albaniens recht deutlich, denn Polen erzielt ein viertel der Steuereinnahmen durch die Einkommensteuer. Selbst in anderen Entwicklungsländern ist es ziemlich schwierig vergleichbare Versager zu finden. Albanien bleibt in dieser Hinsicht sogar hinter Burkina Faso, Uganda, Nepal oder El Salvador, all dies Länder mit unentwickelten Steuersystemen und mit niedrigen Staatsquoten. Tabelle 6.3 zeigt diese Werte für einige halbwegs vergleichbare Entwicklungsländer.

	Steuern/BSP (für das Jahr 1996)	Einkommenst./BSP
Albanien	18,4	0,23
Kolumbien	10,1	3,8
Nepal	10,5	1,5
El Salvador	10,6	3,0
Uganda	11,3	1,5
Burkina Faso	11,5	1,2
Paraguay	15,0	2,2
Ghana	17,6	1,0
Bolivien	17,7	0,8

Tabelle 6.3. Einige Entwicklungsländern, mit denen Albanien bedingt vergleichbar ist, wenn es um die Rolle der Einkommensteuer geht. In Kolumbien, Nepal, Uganda, Paraguay und El Salvador ist auch die Gewerbesteuer mitgerechnet. Quelle: IMF Publikationen der jeweiligen Länder.

7.4 Die gesetzliche Regelung der Einkommensteuer

Seit der Einführung der Einkommensteuer im Juli 1992 ist es zu wiederholten Veränderungen des Gesetzes gekommen, wurde jedoch die Reform der direkten Steuern als wichtiger Bestandteil der Bemühungen um eine Reform der Steuergesetzgebung gesehen. So ist es in den letzten zehn Jahren zu zwei völligen Überholungen des Gesetzes gekommen, während einzelne Paragraphen mehrmals verändert wurden. Im Dezember 1998 wurde das Gesetz Nr. 8438 verabschiedet. Das neue Gesetz beinhaltet neben der Einkommensteuer auch die Gewerbesteuer. Zu dem bekommt das Gesetz einen Zusatzabschnitt über die Quellensteuer, der für beide Steuerarten anzuwenden ist. Wir werden uns allerdings nur mit dem Teil über die Einkommensteuer beschäftigen. Aus dem stark vereinfachten Gesetz sollen nur die wichtigsten Punkte erörtert werden (Steuerobjekt und Subjekt, eventuelle Steuerbefreiungen, Gesetzesübertretungen und die entsprechenden Sanktionen).

Als Steuersubjekt gelten alle Bürger der Republik Albanien, sowie Ausländer die sich länger als 183 Tagen ununterbrochen in Albanien aufgehalten haben, die innerhalb des Landes ihr Einkommen erzielen. Die erste Gruppe muss alle erzielten Einnahmen versteuern, egal ob sie im In-, oder Ausland erzielt wurden. Dies gilt nicht im Falle

einer bilateralen Vereinbarung zur Vermeidung der doppelten Besteuerung¹⁴⁸. Dagegen gilt die Steuerpflicht bei Ausländern nur für das in Albanien verdiente Einkommen¹⁴⁹.

Welche Einkommensquellen werden in Albanien versteuert? Das neue Gesetz beinhaltet in dieser Hinsicht einige Unklarheiten. Bei der alten Version gab es eine klare Auflistung der steuerfreien Einnahmen¹⁵⁰ (Geschenke, Erbschaften, Einnahmen aus den Versicherungen, Stipendien, Renten, Zinseinnahmen aus der Bankeinlagen, Zinseinnahmen aus der Schuldverschreibungen des Staates, Glückspiele). Dagegen wird im neuen Gesetz nur vereinfacht behauptet, der Einkommensteuer unterliegen alle Einnahmequellen die aufgelistet sind. Diese Einnahmequellen sind dann im Paragraph 8 aufgelistet. Dazu gehören:

- Löhne und andere Leistungen aus dem Arbeitsvertrag,
- Gewinneinnahmen aus einer Partnerschaft oder Aktien bei einer Aktiengesellschaft,
- Zinseinnahmen,
- Einnahmen aus den Autorenrechten und intellektuelles Eigentum,
- Mieteinnahmen und Leihgebühren in einigen Fällen,
- Einnahmen aus dem Verkauf von Immobilien,
- Einnahmen aus Glücksspielen und Casinos

Die Steuerbasis wurde durch das neue Gesetz erheblich erweitert. Viele Steuerquellen die früher als Steuerfrei galten, müssen nach dem neuen Gesetz versteuert werden. Die einzigen im Gesetz angegebenen steuerfreien Einnahmen beziehen sich auf die Einkünfte der Ausländer im Besitz eines Diplomatenstatus sowie Zinseinnahmen auf Schuldtiteln des Staates die vor der Verabschiedung des Gesetzes emittiert worden sind¹⁵¹.

Der Grundfreibetrag liegt bei 14.000 Lek (etwa 110 \$), in den ersten Jahren nach der Einführung des neuen Gesetzes war er 10.000 Lek (etwa 70\$ - damaliger Wechselkurs). Damit kommen wir zum nächsten Element der Einkommensteuer, zu den angewandten Steuersätzen. Für Löhne und Gehälter sowie andere Leistungen aus dem Arbeitsverhältnis gelten progressive Steuersätze, und zwar von 0% bis 30% (insgesamt

¹⁴⁸ Das Gesetz Nr. 8438, §8.

¹⁴⁹ Das Gesetz Nr. 8438, §7.

¹⁵⁰ Das Gesetz Nr. 7786, §3.

¹⁵¹ Später werden dann auch andere Einkommensarten von der Einkommensteuer befreit. Dazu gehören z.B. Stipendien, Sozialversicherungsbeiträge, Leistungen bei Krankheiten, Einnahmen aus der Enteignung.

gab es am Anfang 7 Steuersätze¹⁵²: 0, 5, 10, 15, 20, 25 und 30%). Im Jahr 2001 wurde der höchste Satz aufgehoben, statt dessen zwei neue in Höhe von 18 und 23% dazugeführt. Der jetzt gültige Höchststeuersatz von 25% greift erst bei einem Monatslohn von 150.000 Lek (etwa 1200\$, bei der Einführung war es 120.000 Lek), also erst wenn das Zehnfache des Durchschnittslohns erreicht wird. Die Berechnung der Steuerschuld erfolgt nach dieser Tabelle¹⁵³:

Monatslohn in Lek	Berechnung der Steuerschuld
0 – 14.000	0
14.000 – 30.000	0 + 5% des Betrags über 14.000
30.000 – 60.000	800 + 10% des Betrags über 30.000
60.000 – 80.000	3.800 + 15% des Betrags über 60.000
80.000 – 100.000	6.800 + 18% des Betrags über 80.000
100.000 – 125.000	10.400 + 20% des Betrags über 100.000
125.000 – 150.000	15.400 + 23% des Betrags über 125.000
150.000 – mehr	21.150 + 25% des Betrags über 150.000

Tabelle 6.4. Die Berechnung der Steuerschuld bei Löhnen und Gehältern.

Mit Ausnahme der Einkünfte aus dem Verkauf von Immobilien und aus den Glücksspielen, werden alle anderen Einkommensarten mit einem proportionalen Satz von 10% versteuert¹⁵⁴. Der Steuersatz für Einkünfte aus Immobilienveräußerungen ist vom Verkaufswert abhängig und variiert zwischen 0,5% und 3%. Insgesamt gibt es 4 Steuersätze. Der höchste Steuersatz wird erst bei einem Verkaufswert von mehr als 6 Mio. Lek oder etwa 50.000\$ angesetzt¹⁵⁵. Einnahmen aus Glücksspielen werden proportional mit 20% versteuert, und der Veranstalter solcher Glücksspiele ist verpflichtet, die Steuern gleich bei der Auszahlung des Gewinns zu behalten. Dafür erhalten die Gewinner eine Bescheinigung mit den Angaben über die Gewinnhöhe sowie die Höhe der einbehaltenen Einkommensteuer. Die einbehaltenen Steuern müssen täglich an die Finanzverwaltung überwiesen werden.

¹⁵² Das Gesetz Nr. 8438, §9 und der Anhang 1.

¹⁵³ Es handelt sich um die aktuelle Version (Ende 2003). Bei der originellen Version gab es weniger Stufen.

¹⁵⁴ Das Gesetz Nr. 8438, §9.

¹⁵⁵ Das Gesetz Nr. 8438, Anhang 2.

Das neue Gesetz brachte einige Veränderungen gegenüber der alten Version. Neuerungen tangieren vor allem die Steuersätze für die Lohnbesteuerung, ferner wurden für einige Einkommensquellen auch Steuersätze von über 20% eingeführt. Zu dem werden jetzt auch Immobilienverkäufe mit einem Verkaufswert von weniger als 2 Mio. Lek besteuert was früher nicht der Fall war. Als Verletzungen des Gesetzes werden folgende Handlungen behandelt¹⁵⁶:

- Die Unterschlagung der einbehaltenen Steuern seitens der Arbeitgebers, Mitarbeiter des Katasteramtes oder der Veranstalter von Glückspielen,
- Das fälschen von Informationen über erzielte Einnahmen
- Das Versäumnis, erzielte Einnahmen zu dokumentieren, die Steuerschuld einzubehalten und and das Finanzamt zu überweisen,
- Die verspätete Abgabe der Einkommensteuererklärungen,
- Unpünktliche Begleichung der Steuerschuld.

Für jede dieser Verletzungen hat der Gesetzgeber bestimmte Sanktionen vorgesehen. So muss der Steuersünder das Fünffache der hinterzogenen Steuerschuld bezahlen. Für zu spät abgegebene Einkommensteuererklärungen wird das Zweifache der Steuerzahlung fällig. Ein monatlicher Zinssatz von 5% für das erste Monat und 2% für die restlichen Monate wird für überfällige Steuerzahlungen erhoben¹⁵⁷.

Zum Schluss dieses Unterkapitels soll auch die Anrechnung der im Ausland geleisteten Steuerzahlungen kurz erwähnt werden. Albanische Staatsbürger und solche mit dauerhaften Sitz in Albanien, die im Laufe des Jahres ihr Einkommen im Ausland erzielt und dort auch Einkommensteuer gezahlt haben, können die gezahlten Beträge bei der Berechnung der Steuerschuld absetzen, allerdings höchstens bis zum Betrag der in Albanien fällig gewesen wäre¹⁵⁸. Wenn der im Ausland geltende Steuersatz über dem albanischen liegt, ist es dem Steuerzahler nur erlaubt, die albanischen Steuersätze bei der Absetzung zu verwenden.

Dies sind in Kürze die Hauptelemente der Einkommensteuer in Albanien. Allerdings ist die hier angebotene Beschreibung umfangreicher als das Gesetz selbst. Mit seinem Umfang und der Seitenzahl, könnte die Einkommensteuer in Albanien ohnehin den Preis für die kürzeste Version eines Einkommensteuergesetzes für sich beanspruchen.

¹⁵⁶ Das Gesetz Nr. 8438, §14.

¹⁵⁷ Das Gesetz Nr. 8560, §44.

¹⁵⁸ Das Gesetz Nr. 8438, §37.

7.5 Einige Aspekte der Einkommensbesteuerung in Albanien

Vorhin wurde nur eine Veranschaulichung des Gesetzes Nr. 8438, und zwar des Abschnitts über die Besteuerung der Einnahmen der physischen Personen angeboten. Nun sollen einige Aspekte der Implementierung des Gesetzes betrachtet werden. Die Beachtung einiger Prinzipien, die einer halbwegs normalen Einkommensteuer zugrunde liegen, soll auch behandelt werden.

Gleich zu Beginn sollte man die äußerst mangelhafte Vorbereitung für die Implementierung des Gesetzes hervorheben. Das gleiche gilt auch für Vorbereitungen innerhalb der Steuerverwaltung. In der Regel dient die Einnahmenstabilität einer Steuerart als Indikator für eine Einschätzung pro oder contra eine gute Implementierung. Wenn die im ersten Jahr erzielten Einnahmen nicht so stark von den Einnahmen der darauf folgenden Jahre abweichen, könnte man von einer guten Vorbereitung ausgehen. Im Falle Albaniens bedarf es in dieser Hinsicht einer Modifizierung. Die Tatsache, dass der Beitrag der Einkommensteuer über Jahre hinweg unbedeutend geblieben ist, zeigt von großen Schwierigkeiten der dortigen Steuerverwaltung bei der Erhebung dieser Steuerart. Erst nach 2000 werden erste schwache Signale einer möglichen Verbesserung bemerkbar. Es wäre unfair, den Schuldigen allein bei der Steuerverwaltung zu suchen. Schließlich wurde auch wenig dafür getan, das organisatorische Niveau der Verwaltung zu verbessern.

Wie wird in Albanien das zu versteuernde Einkommen ermittelt? In der Theorie sind zwei Alternativen möglich. Nach der ersten Methode (die Quellentheorie), werden nur Einnahmequellen dauerhafter Natur (regelmäßige Einkünfte) besteuert, nicht aber die Zufalleinnahmen. Im Vordergrund steht die Kontinuität der Einnahmen und nicht deren Höhe. Nach der zweiten Methode (die Reinvermögenszugahstheorie) soll die Steuerbasis alle Einkommensquellen enthalten, die zu einer Erhöhung des potentiellen Konsums führen¹⁵⁹. Denn nur so wird eine Erfüllung des Prinzips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit gewährleistet. Beide Theorien leiden an Unvollkommenheit, so dass in der Realität keine orthodoxe Verfolgung einer der Varianten beobachtet wird. Die meisten Steuersysteme verwenden eine Mischung der beiden Methoden.

Die in Albanien verwendete Methode, könnte eher als eine Entstellung der zweiten Theorie beschrieben werden. Durch die Erweiterung der Steuerbasis auch auf Ein-

¹⁵⁹ Vgl. auch K. Reding und W. Müller, 1999, Kapitel 7.

nahmen kurzfristiger Natur, scheint das Gesetz das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit des Einzelnen zu unterstützen. Gleichwohl wird dieses Prinzip grob verletzt, dadurch dass nur Einkünfte berücksichtigt werden die zu einer Erhöhung des potentiellen Konsums führen, nicht aber eventuelle Ausgaben die dieses potentielle Konsum reduzieren würden. Das Fehlen einer Abzugsfähigkeit für Ausgaben die zum Zwecke der Erzielung von Einnahmen getätigt wurden oder der anderen Sonderausgaben führt zu einer stärkeren Belastung der Steuerpflichtigen. Es wird also das Bruttoeinkommen versteuert, obwohl dies für den potentiellen Konsum wenig aussagekräftig sein kann. Trotzdem wird hier die Auffassung vertreten, die Verletzung dieses Prinzip solle nicht als Nachteil der Einkommensteuer in Albanien bewertet werden. In einem Land mit einer schwachen und schlecht organisierten Steuerverwaltung, mit zahllosen Möglichkeiten zur Fälschungen von Rechnungen und anderer Nachweise für angebliche Ausgaben (z.B. für die Erhaltung des Arbeitsplatzes), derer Überprüfung nahezu unmöglich ist, scheinen solche Prinzipienverletzungen eher als notwendiges Übel aus.

Eine weitere Besonderheit des albanischen Einkommensteuergesetzes ist das fehlen jeglicher Differenzierung der Steuerzahler nach deren Familienstand und Kinderzahl¹⁶⁰. Die im vorigen Unterkapitel dargestellten Steuersätze gelten für ledige und verheiratete, für Kinderlose sowie für Familien mit fünf oder mehr Kindern. Es ist zu befürchten, dass diese ungleiche steuerliche Behandlung von Familien mit Kindern in Albanien nicht im Einklang mit dem zweiten Absatz des §53 der albanischen Verfassung ist, wonach „die Ehe und die Familie genießen einen gesonderten Schutz vom Staat“. Vieles spricht für eine differenzierte Behandlung der Steuerzahler nach dem Zahl der Kinder. Technisch wäre eine solche differenzierte steuerliche Behandlung der Familien mit Kindern nicht so kompliziert. Sie könnte von einer gleichzeitigen Reduzierung der Zahl der Steuersätze begleitet werden (zurzeit gibt es 8 unterschiedliche Steuersätze für die Lohnsteuer und viele andere für andere Einkommensquellen).

Damit gehen wir zum nächsten Aspekt über, zur Progressivität der Steuersätze. Die Lohnsteuer wird erst ab einem Einkommen von etwa 120 US\$ fällig, was ungefähr 80% des Durchschnittseinkommens ausmacht (bei der Einführung der Lohnsteuer lag der Grundfreibetrag sogar über dem Durchschnittslohn). Im Vergleich, liegt der Grundfreibetrag in Griechenland bei nur 3% des Durchschnittslohns, der entsprechende Wert für Niederlande liegt bei 14%, Frankreich 20 % und Großbritannien bei 24%¹⁶¹. Dies

¹⁶⁰ Diese Ungleichheit ist zwar vorhanden, wird allerdings durch den großzügigen Grundfreibetrag und den niedrigen Einstiegssteuersatz deutlich geschwächt.

¹⁶¹ Vgl. hierzu auch Ch. Bronchi und Filip de Kam, OECD 1999.

bewirkt eine praktische Befreiung von der Einkommensteuer für eine Großzahl der Arbeitnehmer, oder sie werden nur minimal besteuert. Ein Arbeitnehmer der das Zweifache des Durchschnittslohns verdient, zahlt nur 2,5% seines Lohns als Einkommensteuer. Der höchste Steuersatz greift erst ein, wenn der Steuerzahler ungefähr das Zehnfache des Monatslohns bekommt, damit gilt er nur für eine sehr geringe Zahl der Steuerzahler. In anderen europäischen Ländern wird in der Regel der höchste Steuersatz viel früher erreicht, im Irland als Beispiel, bereits bei Erreichen des Durchschnittslohns. Zwischen dem Grundfreibetrag und dem höchsten Steuersatz (identisch mit der Gewerbesteuer) gibt es noch 6 andere Stufen, was zu einer unnötigen Komplexität dieser Steuerart führt. Daher müssen zukünftige Reformversuche, neben der Senkung des Grundfreibetrags auch eine starke Reduzierung der Progressionsstufen anstreben. Unter Berücksichtigung der Schwäche der Steuerverwaltung wäre möglicherweise auch ein Übergang zu einer Flat-Rate-Tax wünschenswert (oder höchstens eine Einkommensteuer mit Grundfreibetrag plus zwei Steuersätze).

Einer der Gründe für das Vorziehen einer progressiven Besteuerung des Einkommens ist fiskalischer Natur, und zielt die Erzielung von ausreichenden Budgeteinnahmen. Es fällt einem schwer, die Progression der albanischen Einkommensteuer hiermit zu begründen, wenn zugleich alle Durchschnittsverdiener von der Steuerzahlung befreit werden. Eine komplexe Gestaltung der Progressionsstufen bedarf einer kompetenten Steuerverwaltung, was in Albanien bei Weitem nicht zutrifft. In diesem trade-off zwischen Präferenzen und Möglichkeiten, sind die albanischen Entscheidungsträger gut beraten, die Progressionsstufen zu senken, begleitet mit einer Senkung des Grundfreibetrags.

Die Entscheidung des Finanzministeriums den marginalen Steuersatz von 30% auf 25% zu reduzieren, ist eher als eine politische Makulatur, oder als ein Zugeständnis an die Besserverdiener zu bewerten. Eventuelle Wirkungen beim Arbeitsanreiz oder gar bei den Steuereinnahmen wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht geben. Es wäre vielleicht besser gewesen, statt dessen die Zwischenstufen abzuschaffen. Der marginale Steuersatz von 30% sagt uns nicht über die Progression der Lohnsteuer in Albanien, werden doch die Sozialversicherungsbeiträge ab einer Lohnhöhe von 23.000 Lek nicht mehr gezahlt.

Ein weiteres Problem mit der Einkommensteuer ist beim §11 des Einkommenssteuergesetzes, „die Veräußerung von Immobilien“, bemerkbar. Nach diesem Paragraph muss der Verkäufer, abhängig vom Verkaufswert eine einmalige differenzierte Steuer in

Höhe von 0,5, 1, 2 oder 3% zahlen. Auch in diesem Fall fehlt eine Sinnvolle Begründung für die Progression. Der Versuch, durch einer solchen Progression die Steuereinnahmen zu erhöhen, wird unvermeidlich zu Verzerrungen führen, fall die Steuerzahler versuchen, ihren Steuerschuld zu mindern. Eine Alternative wäre z.B. die Vorbereitungen von mehreren Verkaufsverträgen mit niedrigeren Verkaufssummen. Die Kosten der Gesellschaft steigen, ohne entsprechende Vorteile für den Staatshaushalt. Daher wäre eine Streichung der Progression durchaus rational.

Ebenfalls merkwürdig klingt der §12 dieses Gesetzes der die Besteuerung der Glücksgewinne regeln soll. Vom Veranstalter von Glückspielen oder Kasinoinhaber wird verlangt, die anfallenden Steuern sofort zu behalten, und die Beträge innerhalb von 24 stunden an das Finanzamt weiterzureihen. Dies stellt zweifellos eine große Belastung für die Veranstalter, weil sie täglich den Weg zur Bank machen müssen um die Steuerzahlung zu leisten, und täglich die Steuerschuld berechnen müssen.

Zum Schluss dieses Unterkapitels soll die Problematik der „kalten Progression“ bei der Einkommensteuer kurz erwähnt werden¹⁶². Die „kalte Progression“ bekommen wir dann, wenn die Einnahmen durch die Einkommensteuer überdurchschnittlich zum BSP steigen. Zwei Faktoren können dazu verhelfen. Zum einen kann die mangelnde Anpassung des Grundfreibetrags und der Progressionsstufen an die Inflation, zu einem künstlichen Übergang der Steuerzahler in höheren Progressionsstufen führen. Sie würden höhere Steuern zahlen müssen, auch wenn deren Wohlfahrt möglicherweise verringert worden ist. Zum anderen kann eine Lohnerhöhung infolge einer Produktivitätsverbesserung bewirkt einen Rückgang des Grundfreibetrags als Proportion des Monatslohns. Damit steigt die reale Steuerschuld. In Albanien war in den ersten Jahren nach der Einführung der Einkommensteuer, die kalte Progression klar zu beobachten. Später wurde der Grundfreibetrag angepasst, aber diese Anpassungen erfolgen mit Verzögerungen. Diese Verzögerung, oder die Existenz der kalten Progression sollte aber nach meinem Urteil, als eine positive Entwicklung gesehen werden, weil dadurch der zu hohe Grundfreibetrag künstlich reduziert wird.

7.6 Ausblick

Ähnlich wie andere Bausteine des albanischen Steuersystems, leidet auch die Einkommensbesteuerung an vielen Mängeln. Einige dieser Mängel sind direkt vom Ge-

¹⁶² Auch als „fiscal drag“ bekannt Vgl. auch K. Reding und W. Müller, 1999, Seite 104 und 362.

setz abzuleiten, während die anderen eher der Fragilität der Steuerverwaltung, der Wirtschaftsstruktur oder dem Niveau des Volkseinkommens zuzuschreiben sind. Das erste was einem beim Lesen des Einkommensteuergesetzes auffällt, ist die Fähigkeit des Gesetzgebers, in nur wenigen Seiten ein eher kompliziertes Gesetz zu schaffen. Trotz der vielen Veränderungen des Gesetzes in den vergangenen Jahren, bedarf es weitere Verbesserungen, damit er den Eigenschaften der albanischen Wirtschaft sowie dem Organisationsstand der Steuerverwaltung einigermaßen angepasst wird. Ein Ziel der zukünftigen Reformbemühungen sollte dabei die Reduzierung der Progressionsstufen sein, damit die Handhabung durch die Steuerverwaltung erleichtert wird. Die Senkung des Grundfreibetrags sollte auch ein Anliegen des Gesetzgebers sein, um eine Erweiterung der Steuerbasis zu erreichen.

Gleichzeitig mit der Qualitätsverbesserung der Steuerverwaltung und der Erweiterung der Steuerbasis, sollten sich die albanischen Entscheidungsträger auch um eine Abschaffung der etwaigen Steuerbefreiungen, einen generellen Stopp für weitere Zugeständnisse an Interessengruppen sowie einer greifbaren Bekämpfung der vielen Gesetzesverstöße bemühen. Zeitgleich mit der Stärkung der Finanzbehörde müssten auch einige Ungleichheiten im Gesetz beseitigt werden. Dabei wird als erstes an die Absetzungsmöglichkeiten für bestimmte Werbungskosten (zurzeit nicht abzugsfähig) gedacht, die den potentiellen Konsum reduzieren, sowie an eine Differenzierung der Steuerzahler nach ihren Familienstand und Kinderzahl. Das alles verlangt nach einem umfangreichen Gesetz, da die jetzige Version eher rudimentär ist. Nichtsdestotrotz wird es vermutlich noch Jahre dauern, bis die Einkommensteuer in Albanien annähernd eine Rolle spielen kann, die derer in anderen Industrie- oder Transitionsländern ähnelt.

8 Die Gewerbesteuer¹⁶³

8.1 Einführung

Bis zum Beginn des Transformationsprozesses kannte das albanische Wirtschaftssystem praktisch kein privates Eigentum. Der albanische Staat hatte kontinuierlich die gesamte wirtschaftliche Aktivität, einschließlich des kleinen Gartenbaus, verstaatlicht. Die neuen Staatsbetriebe und Landwirtschaftskooperativen mussten nun ihr gesamtes Nettoeinkommen (Gewinn) und die Abschreibungen an den Staatshaushalt abführen. Die Höhe des Nettoeinkommens wurde vom Zentralplan festgelegt, da sowohl Input- als auch Outputpreise zentral bestimmt wurden. Eventuelle Abweichungen waren nur infolge von Nichterfüllung von Planvorgaben möglich. Als Gegenleistung übernahm dann der Staat die Finanzierungspflicht für Unternehmensinvestitionen. Dabei stand die Höhe der finanzierten Investitionen in keinem Zusammenhang mit den geleisteten Zahlungen des Unternehmens an den Staatshaushalt, so dass für die Betriebsleitungen Anreize gab, größere Investitionen zu horten, unabhängig von deren Notwendigkeit und Rentabilität.

Das Nettoeinkommen der Unternehmen und die Abschreibungen waren somit die Hauptquelle bei den Steuereinnahmen, und zwar bis zum Jahr 1985. Sie waren sogar wichtiger als die Umsatzsteuer. Die schwere Rezession der 80-iger Jahre, führte zu einem raschen Rückgang der gezahlten Nettoeinkünfte der Unternehmen, ein Rückgang, der durch eine höhere Rolle der Umsatzsteuer nicht zu balancieren war. Eine fortdauernde Senkung der Steuereinnahmen, und eine Erhöhung der Staatsdefizite waren die Folge¹⁶⁴.

Die ersten Versuche zur Erhebung einer Gewerbesteuer treffen wir bereits im Januar 1991, durch die Verordnung Nr. 7448, „Die Besteuerung des Nettoeinkommens der Landwirtschaftsbetriebe¹⁶⁵“. Nach dieser Verordnung, muss jeder Landwirtschafts-

¹⁶³ Es handelt sich nicht um eine Steuer, die mit der deutschen Gewerbesteuer vergleichbar ist, sondern wir verwenden diesen Begriff in Ermangelung eines besseren Oberbegriffs. Im albanische wurde das zunächst als Gewinnsteuer erfasst, später wurde daraus eine Unternehmenseinkommenbesteuerung. Internationale Institutionen verwenden den Begriff Körperschaftsteuer, der aber nicht zutrifft.

¹⁶⁴ Über die Entwicklung der Staatseinnahmen vor 1991 siehe auch M. Blejer und Co, 1992, Seite 37.

¹⁶⁵ Der Name der Verordnung im original ist irreführend. Die direkte Übersetzung der Verordnung wäre „Über die Besteuerung des Nettoeinkommens, das Landwirtschaftskooperativen an den Staatshaushalt abführen“

betrieb, abhängig von der Höhe des Pro-Kopf-Umverteilungsfonds 3, 5, 7, 9, 11 oder 13% des Fonds an den Staatshaushalt abführen¹⁶⁶. Die rasche Privatisierung der Landwirtschaft machte diese Verordnung ziemlich schnell überflüssig. Schon im Januar 1992 wurde sie durch die neue Gewerbesteuer ersetzt. Danach ist es zu mehreren Veränderungen des Gesetzes gekommen, ihr Beitrag bei den Steuereinnahmen ist aber trotzdem stabil geblieben.

Im Weiteren verlauf diese Kapitels werden als erstes einige Argumentationen für oder gegen einer Gewerbebesteuerung geliefert. Es folgt eine Darstellung der Stellenwert dieser Steuer bei den Budgeteinnahmen in Albanien. Danach machen wir mit einer kurzen Beschreibung des Gesetzes über die Gewerbesteuer, und der bisherigen Veränderungen, weiter. Dabei soll auch auf einer Eigenschaft der Gewerbesteuer, deren Verwendung für die Beeinflussung der Ressourcenallokation (durch steuerliche Vergünstigungen oder differenzierte Steuersätze), eingegangen werden. Und zum Schluss werden einige Schwierigkeiten in Zusammenhang mit der Implementierung des Gesetzes erörtert.

8.2 Die Gewerbesteuer und die Steuereinnahmen in Albanien

In der vorhandenen ausländischen Literatur über das albanische Steuersystem findet man absolut nichts über die Gewerbesteuer. Statt dessen wird diese Steuer „tatimi mbi fitimin“ als eine Körperschaftssteuer (corporate income tax) aufgefasst. Dies ist allerdings ein Fehler, dass leider auch von internationalen Institutionen oder Organisationen (IMF; Deloitte and Touche, usw.) gerne übernommen wird. Dadurch wird auch die mangelnde Bereitschaft der Fachleute dieser Institutionen widerspiegelt, sich eingehend mit den Details des albanischen Steuersystems zu befassen. Eine Körperschaftssteuer kann nur von einer Körperschaft getragen werden. In Albanien hingegen wird die Gewerbesteuer von allen Subjekten getragen, die auch mehrwertsteuerpflichtig sind (unabhängig der Rechtsform).

Im Jahr 2000, erhob die Steuerverwaltung in Albanien 8.1 Mrd. Lek oder 57 Mio. US\$ Steuereinnahmen aus der Gewerbesteuer. Dieser Betrag machte 7.8% der Steuereinnahmen (zuzüglich der Sozialversicherungsbeiträge) oder 1.5% des BSP, aus. Wie aus der Tabelle 7.1. zu sehen, war der Beitrag der Gewerbesteuer, mit Ausnahme

¹⁶⁶ Verordnung Nr. 7448, §2.

von 1997, relativ stabil. Gemessen an ihrem Beitrag zur Staatskasse, kommt die Gewerbesteuer an fünfter Stelle, (nach der Mehrwertsteuer, Sozialversicherungsbeiträgen, Zölle und der Verbrauchssteuern).

Der Beitrag der Gewerbesteuer \ Jahr	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Als % der Steuereinnahmen	17,0	7,6	6,2	7,9	5,2	6,0	7,2	7,8	9,0
Als % des BSP	3,2	1,5	1,1	1,2	0,7	0,9	1,2	1,5	1,7

Tabelle 7.1. Die Gewerbesteuer als Anteil an die Steuereinnahmen und das BSP. Quelle, IMF Country Report – Albania, 2003.

Beim Versuch, die Budgetrelevanz der Gewerbesteuer in Albanien mit derer in anderen Transitionsländern zu vergleichen (die verwendeten Informationen sind für das Jahr 1996) werden wir nur in einigen dieser Länder vergleichbare Werte finden (Armenien, Kroatien, Litauen und Slowenien). Allerdings muss auch beachtet werden, dass in den meisten dieser Länder eine Körperschaftsteuer angewendet wird, so dass der Vergleich nur mit Vorsicht zu genießen ist. Aus der Tabelle 7.2. wird auch ein anderes Merkmal der Unternehmensbesteuerung in Transitionsländern sichtbar, das aber nicht im Einklang mit den Gegebenheiten in Albanien ist. Die Tabelle zeigt, dass die Bedeutung dieser Steuern in Transitionsländern mit höherem Prokopfeinkommen (Slowenien, Kroatien, Polen oder Ungarn) niedriger ausfällt als in den Ländern mit niedrigeren Werten (Mongolen, Weißrussland, oder Ukraine). Dies lässt sich mit zwei Argumentationen erklären. Zum einen wird das Wirtschaftswachstum mit einer Erhöhung der Rolle der Mehrwertsteuer und der Sozialversicherungsbeiträge zulasten der Gewerbesteuer (oder Körperschaftsteuer) begleitet. Zum anderen, ist möglicherweise in Ländern mit höherem Einkommen, auch die Gesetzgebung bei der Besteuerung von Unternehmen fortgeschritten. Dieser Fortschritt spiegelt sich unter anderen auch in besseren Kostenabzugsmöglichkeiten wieder. Dies führt dazu, dass sich die ausgewiesene Ertragsrate eher im Normalbereich bewegt. Aus diesem Blickwinkel, hätte die Relevanz der Gewerbesteuer in Albanien etwas größer sein sollen.

Das Land	Die Gewerbesteuer (Körperschaftsteuer) als % des BSP (1996)	Das Land	Die Gewerbesteuer (Körperschaftsteuer) als % des BSP (1996)
1. Albanien	1,2	9. Litauen	1,2
2. Armenien	1,5	10. Mongolen	5,5
3. Weißrussland	7,1	11. Polen	3,1
4. Estland	1,7	12. Tschechien	4,1
5. Ungarn	1,9	13. Russland	4,3
6. Kasachstan	2,9	14. Slowakei	6,0
7. Kroatien	1,2	15. Slowenien	0,9
8. Lettland	2,1	16. Ukraine	6,8

Tabelle 7.2. Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (Körperschaftsteuer) als Anteil des BSP in einigen Transitionsländern. Quelle. World Economic Outlook, 1998.

8.3 Die Einzelheiten der Gewerbesteuer in Albanien

8.3.1 Chronische Gesetzesänderungen

Das Gesetz Nr. 7544, „Über die Gewerbesteuer“ aus dem Januar 1992, stellt die ersten Schritte der albanischen Legislative zur Besteuerung der Unternehmensgewinne. Allerdings wurden durch dieses Gesetz nur die Gewinne der Staatsunternehmen besteuert, während die privaten eine Steuerbefreiung für die ersten drei Jahre bekamen. Das Gesetz selbst war sehr unprofessionell und spiegelte nicht nur den Mangel an Erfahrung des albanischen Gesetzgebers wieder, sondern auch dessen Wunsch zur Verwendung der Gewerbesteuer für eine aktive Rolle des Staates bei der Ressourcenallokation. Aus diesem Grund waren die Steuersätze für unterschiedliche Wirtschaftssektoren auch unterschiedlich¹⁶⁷. Die Steuersätze wurden zudem auch von der Herkunft des Eigentümers oder der geplanten Dauer der Aktivität abhängig gemacht. Das Gesetz verzichtet auf einer Auslegung des Begriffs Gewinn und bietet keine Berechnungsmethode, was äußerst merkwürdig ist. Über die Abschreibungsmethoden wurde auch kein Wort verschwendet. Es wurde einfach nur behauptet, die Berechnung des Gewinns soll nach den Modellen erfolgen, die von dem Finanzministerium entwickelt werden. Die ersten Ver-

¹⁶⁷ So mussten Unternehmen im Energiesektor und Bergbau einen höheren Steuersatz bezahlen. Gesetz Nr. 7544, §5.

änderungen des Gesetzes erleben wir gleich nach der Machtübernahme durch die Demokraten des Sali Berisha. Im Juli 1992, beschloss der neu gewählte Präsident sofortige Änderungen in vielen Steuergesetzen¹⁶⁸. Die wichtigsten Änderungen des Gesetzes Nr. 7544 waren:

- Die faktische Beschlagnahme der “Extraprofite“ bei den Unternehmen in der Rohstoffindustrie und Ölförderung. Als Extraprofit wurde dabei die Ertragsrate bezeichnet, die über einer festgelegten Profitmarge lag¹⁶⁹. Sie musste zu 100% an die Staatskasse abgeführt werden.
- Die Verpflichtung der Unternehmen, ihre Profite für das nächste Geschäftsjahr zu schätzen¹⁷⁰.

Im März 1993 wurde ein neues Gesetz verabschiedet (Nr. 7677), das einige Neuheiten mit sich brachte. Die Steuerdifferenzierung wurde ausgebaut. So wurden Tourismus, Rohstoffindustrie und Aktivitäten im Bereich Ölforschung und Förderung schlechter gestellt. Später hat die Regierung durch eine Verordnung, eine weitere Steuerdifferenzierung bei der Verarbeitung der flüssigen Brennstoffe beschlossen¹⁷¹. Die Steuersätze variierten zwischen 30%, 50%, 55% und 60%, abhängig von der Produktionshöhe und dem Eigentümer. Eine solche Differenzierung der Steuersätze bei der Gewerbebesteuerung der unterschiedlichen Wirtschaftsaktivitäten, treffen wir hauptsächlich in Entwicklungsländern. Sie spiegelt anscheinend den Wunsch der Entscheidungsträger wider, die Ressourcenallokation aktiv zu steuern. Diese nicht optimale Allokation hindert aber die Funktionierung des Marktes, und zeigt das mangelnde Vertrauen der Politiker an die Marktwirtschaft und deren Fähigkeit, eine optimale Ressourcenallokation zu gewährleisten¹⁷².

Eine andere Möglichkeit, die Gewerbesteuer für eine Steuerung der Ressourcenallokation zu missbrauchen, bezieht sich auf die intensive Benutzung der Steuervergünstigungen, in der Hoffnung, die Wachstumsrate der Kapitalakkumulation positiv beeinflussen zu können. Im Gesetz Nr. 7677 waren zwei Arten der Steuervergünstigungen vorgesehen. Alle Unternehmen die ihre Aktivität länger als zehn Jahren ausüben wollen (?!?!), erhalten eine Steuerbefreiung (Tax Holiday) für die ersten vier Jahre. Unternehmen würden dieses Recht verlieren, falls sie vor dem Ablauf von zehn Jahren ihr Unter-

¹⁶⁸ Das Gesetz Nr. 7587.

¹⁶⁹ Das Gesetz Nr. 7587, §4

¹⁷⁰ Das Gesetz Nr. 7587, §9.

¹⁷¹ Verordnung Nr. 782, 1994.

¹⁷² Vgl. auch V. Tanzi & H. Zee, IMF 2000.

nehmen schließen würden, und müssten (wie?) die gesamte Steuerschuld nachzahlen. Ferner wurde die Steuerschuld für wiederinvestierte Gewinne um 60% reduziert.

Einige Ökonomen glauben in der Regel nicht an die Möglichkeit, durch solche befristete Steuervergünstigungen, die Akkumulationsrate des physischen Kapitals zu erhöhen. Um solche Effekte zu produzieren, müsste die Steuersenkung dauerhafter Natur sein. Steuervergünstigung führen allerdings zu einem Rückgang der Steuereinnahmen. Weil sie in dem Staatshaushalt nicht ausgewiesen werden, verzerren sie das Bild der wahren Staatsquote. Tanzi und Zee bieten einige Argumente gegen solche Steueranreize. Besonders negativ fällt ihre Beurteilung von tax holidays, die ihre Meinung nach, am ehesten den Unternehmen mit überdurchschnittlichen Gewinnmargen zugute kommen. Eben solchen Unternehmen die auch in der Abwesenheit dieser Anreize investieren würden. Tax holidays sind vor allem dann schädlich, wenn sie selektiv für bestimmte Wirtschaftszweige angeboten werden. In diesem Fall, können sie eine Erhöhung der Steuerausweichung bewirken¹⁷³.

Die Argumentationen gegen Steueranreize sind noch entschiedener wenn es um ihre Nutzung für eine Verlockung der ausländischen Investitionen geht. Für ausländische Interessenten sind bei der Entscheidung pro oder contra eine Investition in einem bestimmten Land, andere Elemente von Bedeutung. Vielmehr, fließen eventuelle Steueranreize oft nicht dem Investor direkt. Statt dessen freut sich darüber das Finanzministerium des Herkunftslandes der Investoren¹⁷⁴. Denn, Investoren müssen ihre Gewinne in ihrem Herkunftsland versteuern, unabhängig davon, wo sie realisiert wurden, und die im Ausland gezahlten Steuer sind Abzugsfähig. Aus dem Blickwinkel des Investors bedeutet ein tax holiday nur höhere Steuerschuld in ihrem Land und nichts anderes. Manche begründen diese tax holidays mit anderen Faktoren. Ihrer Meinung nach, haben sie das Ziel, Ausländer für ihre nachteilige Stellung gegenüber heimischen Investoren (sie sind mit den Eigenschaften des heimischen Marktes, Qualität der Arbeitskräfte oder mit der öffentlichen Verwaltung besser vertraut) zu kompensieren. Bird hält diese Begründung für nicht stichhaltig. Seiner Meinung werden ausländische Investoren durch andere Vorteile mehr als kompensiert. So bringen sie meistens bessere Führungsfähigkeiten, fortgeschrittene Technologien und einen besseren Zugang zu den Finanzmärkten mit sich¹⁷⁵.

¹⁷³ Ein Unternehmen das von Tax Holidays nicht profitieren sollte, kann seine Investitionen durch andere miteingeschlossene Unternehmen durchführen und so die Steuer vermeiden. Vgl. auch V. Tanzi & H. Zee, IMF 2000.

¹⁷⁴ Vgl. auch V. Tanzi & H. Zee, IMF 2000.

¹⁷⁵ Vgl. R. Bird, 1996

Das Gesetz Nr. 7677 galt nur für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 2 Mio. Lek. Kleinere Unternehmen wurden durch die Kleingewerbsteuer gedeckt. Eine Woche nach der Verabschiedung des Gesetzes, kam auch die Durchführungsverordnung mit einigen Erklärungen über die Berechnungsmethode des Gewinns, sowie mit einer Auflistung der Kosten die von der Steuerverwaltung nicht anerkannt werden¹⁷⁶. Zudem räumt das Gesetz dem Ministerrat die Möglichkeit ein, in bestimmten Situationen und für bestimmte Steuerzahler, eine Steuerbefreiung anzuordnen¹⁷⁷.

8.3.2 Die Zusammenlegung der Gewerbesteuer mit der Einkommensteuer

Im Zuge der „Modernisierung“ des Steuersystems, beschloss die albanische Regierung, Ende 1998, die Zusammenlegung der Gewerbesteuer und der Einkommensteuer¹⁷⁸. Das Gesetz Nr. 8438 vom Dezember 1998 steckt beide Steuerarten unter einem Dach und hängt einen dritten Teil an (die Einbehaltung der Steuer). Das neue Gesetz ist ausführlicher als die alte Version, vor allem wenn es um die Auflistung von nicht anerkannten Ausgaben und die Berechnung der Abschreibung geht. Das gleiche gilt auch für die Auflistung der Wirtschaftssubjekte die von der Steuerpflicht befreit werden¹⁷⁹. Allerdings sind zwei andere Elemente die ihn, meines Erachtens, von den älteren Versionen und von anderen Bereichen der Steuergesetzgebung unterscheiden:

- Die Abschaffung der Steuerdifferenzierungen. Die Politiker gaben endlich Ihre Versuche auf, durch die Gewerbesteuer die Ressourcenallokation zu manipulieren. Statt dessen begnügt sich der Gesetzgeber mit einem einzigen Steuersatz, der dazu noch niedriger ist als der frühere Standardsatz (25% statt 30%).

¹⁷⁶ Vgl. auch die Durchführungsverordnung Nr. 3 von März 1993. Nach dieser Verordnung wurde der Gewinn nach folgender Schema ermittelt: der angegebene Gewinn + die maximal erlaubte Abschreibungsrate + eventuelle Bußgelder des Unternehmen + Verzugszinsen + Schenkungen und andere Werbungskosten die mehr als 1% des erzielten Gewinns ausmachen (ist allerdings nicht klar um welchen Gewinn es handelt, den deklarierten oder den korrigierten).

¹⁷⁷ Der Ministerrat wird Ende 1995 von diesem Recht gebrauch machen und zwei Unternehmen im Flugverkehr kurzfristig von der Gewerbesteuer befreien. Es handelt sich um die Unternehmen Albtransport und ANTA. Vgl. auch das Gesetz Nr. 8022.

¹⁷⁸ Über die Zielsetzungen bei dem Entwurf des neuen Gesetzes, siehe auch die entsprechende Relation des Ministerrates von 1998.

¹⁷⁹ Das §18 befreit folgende Institutionen und Subjekte von der Steuerpflicht: die albanische Bank, zentrale und lokale Staatsorgane, gemeinnützige, religiöse, wissenschaftliche und Bildungsorganisationen wenn sie keine Gewinnerzielung anstreben, die Handels-, industrie- und Landwirtschaftskammer, sowie internationale Institutionen und Individuen die aufgrund von bestimmten Abkommen befreit werden.

- Die Abschaffung von allen Steuervergünstigungen der früheren Version. Es wurde bereits erwähnt, dass solche Vergünstigungen ungeeignet und ineffizient sind, und dass sie zu einer Fehlallokation der Ressourcen führen würden.

Der Steuersatz von 25% lässt sich auch mit den Steuersätzen in anderen Ländern aus der Region, wie Kroatien, Serbien und Montenegro oder Slowenien (alle haben den gleichen Steuersatz) vergleichen. Sie ist auch niedriger als in vielen Transitionsländern. Durch diese Senkung, wurde der Steuersatz bei der Gewerbesteuer mit dem höchsten Steuersatz bei der Einkommensteuer gleichgesetzt. Damit werden Differenzen bei der Besteuerung dieser zwei Einkommensquellen beseitigt. Das Gesetz erlaubt den Wirtschaftssubjekten, ihre Geschäftsverluste in den drei darauf folgenden Jahren vorzutragen, allerdings mit der Einschränkung, dass die ausgewiesene Verluste in den Jahren 1996 und 1997 nicht vorgetragen werden können¹⁸⁰. Es geht um die Zeit der Kreditpyramiden und des Durcheinanders danach.

Im Dezember 2002, kam es im Rahmen der Steueränderungen (Fiskalpaket) auch zu einer Änderung bei der Gewerbesteuer. Das Gesetz bekommt einen Zusatz über die Behandlung der Kleinunternehmen, die für die Mehrwertsteuer nicht registriert werden müssen. Sie müssen jetzt 4% ihres Umsatzes, in Form einer „vereinfachten“ Gewerbesteuer, an die Staatskasse abführen¹⁸¹. Diese Veränderung kompliziert die Arbeit der Steuerverwaltung erheblich, und erhöht zugleich die Kosten die dem Steuerpflichtigen bei seiner Mitwirkungspflicht entstehen (Fronddienste der Steuerpflichtigen). Viele Steuerzahler müssen nun neben der pauschalen Kleingewerbesteuer (jetzt als lokale Gebühr definiert) eine weitere Steuer bezahlen, und dafür über ihre täglichen Ein- und Verkäufe Buch führen. Das ist für viele Kleinunternehmer eine Zumutung, verfügen doch die meisten über keine Buchführungskennntnissen. Die Steuerverwaltung ihrerseits benötigt jetzt viele neue Beamte für die Inspektion der Steuerzahler um zahlreiche zu erwartende Verstöße des Gesetzes zu verhindern.

8.3.3 Die Behandlung der Geschäftsausgaben

Das Gesetz Nr. 8438 bietet eine ausführliche Auflistung der Ausgaben, die bei der Berechnung des Gewinns nicht abzugsfähig sind. Damit versucht der Gesetzgeber,

¹⁸⁰ Das Gesetz Nr. 8438, §38, wird im Dezember 2000 durch das Gesetz Nr. 8711 geändert.

¹⁸¹ Das Gesetz Nr. 8979, §4.

die vielen Missbrauchsmöglichkeiten der Steuerzahler zu verringern. Damit die Ausgaben anerkannt werden, müssen sie durch Rechnungen dokumentiert werden, und sie müssen zum Zwecke der Einkommenserzielung gemacht worden sein¹⁸². Die Liste der nicht anerkannten Ausgaben ist dagegen ziemlich lang. Hier nur einige davon:

- Grundstücksinvestitionen (sei es der Kauf von Grundstücken oder die Veränderung seines Zustandes),
- Erhöhungen des Gründungskapitals seitens des Eigentümers oder der Teilhaber,
- Alle Entschädigungen des Arbeitgebers an Arbeitnehmer oder andere Anbieter von Dienstleistungen, die in Naturalien abgewickelt worden sind¹⁸³,
- Eventuelle freiwillige Beiträge an das System der sozialen Sicherung,
- Steuerzahlungen des Arbeitgebers,
- Zinszahlungen, die über dem festgelegten Höchstzinssatz für Geschäftskredite (von der Zentralbank festgelegt) liegen,
- Bußgelder der Unternehmen für eventuelle Gesetzeswidrigkeiten,
- Verzugszinsen,
- Promotionsausgaben^{184 185}, Geschenke, Ausgaben für Kontaktpflege mit Geschäftspartner,
- Abschreibungen, falls sie mit Sätzen berechnet worden sind, die höher sind als die gesetzlichen Abschreibungssätze.

Ausgaben für Sponsoring sind nur bis zu einem bestimmten (niedrigem) Prozentsatz des Gewinns, abzugsfähig. Dies wurde aber durch ein anderes Gesetz geregelt (das Gesetz Nr. 7892 aus dem Jahr 1994, „Für Sponsoringausgaben). Unternehmen können auch ihre uneinbringlichen Forderungen absetzen, sie müssen allerdings dokumentieren, alles für ihre Eintreibung versucht zu haben. Zudem müssen diese Forderungen in den früheren Perioden als Einnahmen gebucht worden sein.

Aus der obigen Darstellung lässt sich eine eher restriktive Herangehensweise des Gesetzgebers bei der Handhabung der abzugsfähigen Ausgaben, ableiten. Bei einer eins zu eins Implementierung des Gesetzes, wären die ausgewiesenen Profitraten, künstlich

¹⁸² Das Gesetz ist nicht deutlich genug wenn es um die abzugsfähigen Ausgaben handelt. Eine etwas ausführlichere Darstellung bietet die Durchführungsordnung Nr. 3 vom März 1999.

¹⁸³ Weil solche Ausgaben bei der Einkommensteuer nicht berücksichtigt werden.

¹⁸⁴ Es handelt sich um Ausgaben bei der Zusammenarbeit mit anderen Geschäftspartnern. Sie sind deswegen nicht abzugsfähig weil das Finanzamt in diesem Fall nur schwer zwischen den Geschäfts- und Konsumausgaben unterscheiden kann.

¹⁸⁵ Das Gesetz 8841 erkennt als abzugsfähige Promotionsausgaben bis zu 2% des Jahresumsatzes.

nach oben verschoben¹⁸⁶. Solche Einengungen sind aber, -in einem Umfeld mit unzähligen Fälschungsmöglichkeiten (Rechnungen oder der ganzen Geschäftsbilanzen)-, eine notwendige Alternative, die im großen Stil betriebene Steuerhinterziehung abzuschwächen.

Wenn die Finanzbeamten glauben, die Teilnehmer einer bestimmten Transaktion versuchen, durch unreal niedrige oder hohe Preise, die Höhe des Nettoeinkommens zu beeinflussen, dürfen sie diese Preise ablehnen. Die Verordnung Nr. 2 vom April 2000, „Über die Verrechnungspreise“ erlaubt es den Finanzbeamten, in solchen Fällen, „vergleichbare“ Preise zu verwenden. Sie dürfen auch bestimmte Methoden verwenden um selbst die „realen“ Preise zu berechnen.

8.3.4 Die Abschreibungspolitik

Die erlaubte Abschreibungsmethode hat einen maßgebenden Einfluss auf die Rentabilität der Unternehmen. Tanzi und Zee glauben sogar, dass eine gut ausgelegte Abschreibungsmethode zu den wichtigen Bestandteilen einer freundlichen Investitionsklima in Entwicklungsländern gehört¹⁸⁷. Zahlreiche Unterteilungen des Kapitals für Abschreibungszwecke, und erlaubte Abschreibungsraten, die oft unter der ökonomischen Abschreibungsrate liegen, bezeichnen aber das typische Abschreibungsmodell dieser Länder.

Bei den Bemühungen um einer wohlgesinnten Investitionsklima, suggeriert die gängige Literatur folgendes:

- Das Tolerieren von Abschreibungsraten die höher sind als die ökonomische Abschreibung. Dadurch werden Unternehmen einigermaßen von den negativen Wirkungen der Inflation geschützt. Denn Vermögensgegenstände werden nach ihrem Kaufpreis und nicht nach dem Wiederbeschaffungswert gebucht und abgeschrieben¹⁸⁸. Durch die schnelle Abschreibung der Anlagen, bekommen Unternehmen de facto ein zinsloser Kredit vom Staat, und ihr Bedarf nach fremdem Finanzkapital sinkt¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Die Überschätzung der Gewinn durch eine restriktive Handhabung der Ausgaben wurde auch in anderen Transitionsländern praktiziert. Vgl. dazu auch J. Martinez-Vasquez & R. McNab, 2000.

¹⁸⁷ Vgl. V. Tanzi und H. Zee, IMF 2000.

¹⁸⁸ Vgl. V. Tanzi und H. Zee, IMF 2000.

¹⁸⁹ Ist sehr wichtig in Länder mit unterentwickelten Kapitalmärkten. Vgl. dazu auch P. B. Sorensen, 1995, Seite 285.

- Die Genehmigung einer degressiven Abschreibung ist möglicherweise der effizienteste Steueranreiz. Die Regierung kann durch höhere Abschreibungsraten in den ersten Jahren, die Investoren unterstützen, ohne den Staatshaushalt spürbar zu belasten. Die Verluste der ersten Jahre werden später kompensiert. Eine solche Strategie kann vor allem dann wirkungsvoll sein, wenn sie einen kurzfristigen Charakter erhält. Kurzfristige Zugeständnisse dieser Natur können unter Umständen einen Investitionsschub auslösen. Unternehmen würden wahrscheinlich solche Maßnahmen, den Regierungsversprechen für Steuersenkungen, vorziehen¹⁹⁰.

Das Gesetz Nr. 8438 lässt nur die proportionale Abschreibung zu. Vermögensgegenstände werden in verschiedenen Kategorien gruppiert, und dann wird für jede dieser Gruppen ein bestimmter Abschreibungssatz angewendet. Die erlaubten Abschreibungssätze sind 0% (Grundstücke, Schmuck und Kunstgegenstände), 5, 10, 20, 25 und 100% (für Wirtschaftsgüter mit einem niedrigen Kaufpreis). In dieser Hinsicht, wären also einige Änderungen des Gesetzes zu empfehlen. Eventuelle Verbesserungsmaßnahmen könnten die Reduzierung der Untergruppen, die Erhöhung der Abschreibungsraten, sowie die Zulassung der akzelerierten Abschreibung umfassen.

8.4 Probleme bei der Erhebung der Gewerbesteuer

Die endgültige Berechnung der Gewerbesteuer erfolgt erst nach der Einreichung der Jahresbilanz der Unternehmen. Unternehmen sind verpflichtet, ihr Jahresabschluss, spätestens zum 31 März des folgenden Jahres den Finanzbehörden zu übergeben. Die abgegebene Jahresbilanz, kann unter Umständen bei der Berechnung des Gewinns oder Verlustes, nicht berücksichtigt werden. Dies ist dann der Fall, wenn der Finanzbeamte, die Bilanz für manipuliert erklärt (auch wenn sie von einem lizenzierten Bilanzbuchhalter erstellt worden ist). Der Finanzbeamte muss dann versuchen, mit Hilfe von anderen Informationen aus den Geschäftsbüchern, die Gewinnhöhe zu schätzen, und auf diese Größe den Steuersatz anzuwenden. Dies alles betrifft nur die Berechnung der endgültigen Steuerschuld. Die Begleichung der Steuer erfolgt allerdings durch Vorauszahlungen. Das Unternehmen muss jeden Monat ein zwölftel der Gewerbesteuer, -berechnet

¹⁹⁰ Vgl. D. Koça, ATA, Juni 2001.

aufgrund der Zahlungen der letzten zwei Jahre¹⁹¹ – der Staatskasse zufließen lassen. Die Höhe der Vorauszahlungen kann nur in bestimmten Fällen reduziert werden, z.B. wenn es dem Unternehmen gelingt, den Finanzbeamten von deutlich niedrigeren Gewinnen in diesem Jahr zu überzeugen.

Nichtsdestotrotz, gestaltet sich die Erhebung der Gewerbesteuer äußerst schwierig. So ist die Zahl der Unternehmen, die sich nicht die Mühe einer Bilanzerstellung und Abgabe machen, ziemlich alarmierend (in manchen Regionen reicht sie bis 20%)¹⁹². Die Lage ist nicht viel besser auch bei den abgegebenen Bilanzen. Sie sind voll mit Fehlern und Manipulationen, so dass viele Unternehmen buchhalterisch, jahrelang mit Verlusten oder minimalen Gewinnen operieren. Es wurde von renommierten Unternehmen wie die griechische Nationalbank, Arabisch-albanische islamische Bank, American Bank in Albanien, First Investment Bank, Mak-Albania, Coca-Cola, Pierre Cardin Albania und viele anderen, berichtet, die Jahr für Jahr ihr Geschäft ausweiten, für Steuerzwecke aber ständig Verlustgeschäfte zu machen scheinen¹⁹³.

Die Bilanzfälschungen sind vieler Art. Oft werden bei der Berechnung des Gewinns auch die nicht erlaubten Aufwandarten mitgeführt, Erträge nur unvollständig angegeben usw. Die „betätigten“ Ausgaben werden oft durch fiktive Rechnungen „dokumentiert“, Verkaufspreise zu niedrig angegeben. So wird zum Beispiel von Bauunternehmen berichtet, die bis zum 95 % der Ausgaben als Materialausgaben deklarieren, was den Eindruck erweckt, sie würden einerseits keine Gewinne erzielen, und andererseits, ihre Bauvorhaben völlig ohne Arbeitseinsatz durchführen¹⁹⁴. Dies kann auch als Anzeichen für die hohen Ausmaße der Schwarzarbeit im Baubereich dienen, wird aber von der staatlichen Finanzkontrolle gegen die Schwarzarbeit nicht genutzt. Steuerzahler nützen intensiv auch die mangelnde Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Abteilungen des Finanzministeriums. So bieten sie unterschiedliche Bilanzen für die Berechnung der Gewerbesteuer und der Mehrwertsteuer. Der Rechnungshof berichtet auch von Unternehmen, bei denen die angegebenen Erträge in der Gewinn- und Verlustrechnung sogar niedriger sind als die Werte der erhaltenen öffentlichen Aufträge¹⁹⁵.

¹⁹¹ Gilt nur für die ersten vier Monate. Danach wird die Vorauszahlung nur aufgrund des Gewinns des letzten Jahres ermittelt. Wenn der zu zahlende Betrag ziemlich niedrig ausfällt, wird eine Zahlung in drei Monaten gewährt. Siehe auch die Durchführungsordnung Nr. 3 vom März 1999.

¹⁹² Vgl. auch den Jahresbericht des Rechnungshofes für das Jahr 2000, den Abschnitt, „Die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchungen im Steuer- und Zollsystem“

¹⁹³ Vgl. hierzu die Jahresberichte des Rechnungshofes für die Jahre 2000 und 2001, die Abschnitte über das Steuer- und Zollsystem.

¹⁹⁴ Der Jahresbericht des Rechnungshofes für das Jahr 2001.

¹⁹⁵ Der Jahresbericht des Rechnungshofes für das Jahr 2000.

Die Tatsache, dass die meisten dieser Bilanzen von den zugelassenen Bilanzbuchhaltern angefertigt worden sind wird nie zum Anlass genommen, diesen korrumpierten „Experten“ die Lizenz zu entziehen. Der Rechnungshof selbst, begnügt sich mit der Entdeckung der Steuerhinterziehung und der Korruption unternimmt aber nichts dafür, diese Fälle vors Gericht zu bringen (der Leiter des Rechnungshofes beschuldigt dafür die Staatsanwaltschaft, die angeblich jede Bemühung boykottieren würde, was angesichts der präsenten Korruption innerhalb der Staatsanwaltschaft durchaus plausibel erscheint). Die auferlegten Bußgelder und Strafanzeigen seitens der Inspektoren des Finanzministeriums haben praktisch keinen Einfluss auf die Höhe der Steuerhinterziehung. Dies, weil die vorgesehenen Höchststrafen immer noch zu niedrig sind um einen Schreckeffekt haben zu können, und weil es meistens nur bei der Auferlegung der Strafe bleibt. Dazu interessieren sich Inspektoren überhaupt nicht für die Begleichung dieser von ihnen selbst ausgestellten Zahlungsforderungen¹⁹⁶. Nicht selten kommt es vor, dass die Abteilungsleiter der Steuerbehörde in den Regionen, ihre Kompetenzen missbrauchen, um für sie nahe stehenden Unternehmen, willkürliche Senkungen der Steuerschuld vorzunehmen.

Die Steuerverwaltung kann, nur durch Nutzung der abgegebenen Gewinn- und Verlustrechnungen der Unternehmen, ohne große Bemühungen, ihre Machenschaften aufdecken, so dass praktisch keine Inspektionen vor Ort notwendig wären. Diese Rechnungen sind voll von unzulässigen Buchungen (es werden auch Kosten abgezogen die nicht abzugsfähig sind, Erträge werden zu niedrig angegeben, Lohnkosten werden stark unterschätzt usw.). Nichtsdestoweniger unternimmt sie viele Betriebsprüfungen. Dabei werden hauptsächlich die Unternehmen kontrolliert, die bislang nicht als Steuersünder aufgefallen sind. Die, allen bekannten, großen Übeltäter werden dagegen in Ruhe gelassen¹⁹⁷. Diese Tatsache berechtigt die oft geäußerten Zweifel, die Steuerhinterziehung würde man mit Kenntnis und Unterstützung der Leute innerhalb des Finanzministeriums betreiben.

8.5 Ausblick

Die ersten Gesetze über die Gewerbebesteuerung in den 90-iger Jahren, reflektieren deutlich die Mängel der albanischen Entscheidungsträger an Erfahrung mit den wichtig-

¹⁹⁶ Der Jahresbericht des Rechnungshofes für das Jahr 2001

¹⁹⁷ Der Rechnungshof, „Eine Untersuchung in der Zweigstelle der Finanzverwaltung in Fier“.

sten Bausteinen einer freien Marktwirtschaft. Dank der technischen Unterstützung der internationalen Institutionen, allen voran der Weltbank, IMF und der OSZE, ist es dem Land gelungen, das Gesetz über die Gewerbesteuer dahingehend zu reformieren, dass die differenzierten Steuersätze sowie die vielen Steuerprivilegien abgeschafft worden sind. Auch bei der klaren Auflistung der nicht Abzugsfähigen Ausgaben sind positive Schritte zu melden. Falls man bei dem neuen Gesetz etwas bemängeln kann, dann die niedrigen genehmigten Abschreibungssätze und deren Gestaltung. Die Komplizierung der Arbeit der Steuerverwaltung nach den Veränderungen im Dezember 2002 (der Teil über die Gewerbebesteuerung) könnte auch beanstandet werden.

Die zahlreichen Berichte des Rechnungshofes legen den Schluss nahe, die bisherigen Erhebungsschwierigkeiten sind nicht mit dem Gesetz in Verbindung zu bringen, sondern eher mit der ausbleibenden Bereitschaft der Steuerverwaltung, es umzusetzen. Die Argumentation, die Steuerverwaltung sei noch schwach, um die Steuerhinterziehung erfolgreich bekämpfen zu können ist nicht standfest, da die meisten Machenschaften leicht zu entdecken sind. Oft sind die Gesetzesbrecher allen bekannt, es fehlt allerdings an Bereitwilligkeit der Behörde, sich mit ihnen anzulegen. Das gleiche gilt auch für die „falschen“ Bilanzbuchhalter, denen man ohne weiteres die Lizenz entziehen könnte. Es bleibt als noch viel Spielraum frei, um die Rolle der Gewerbesteuer für die Staatseinnahmen zu vergrößern. Alles was getan werden müsste, ist eine ernsthafte Implementierung des Gesetzes.

9 Die Besteuerung der Kleingewerbe

9.1 Einführung

Die albanische Wirtschaft wird von Kleinstunternehmen dominiert. Mehr als 80% der 56.300 aktiven Unternehmen im Jahr 1999¹⁹⁸ hatten nur einen gemeldeten Arbeitnehmer. Nur 2% dieser Unternehmen, oder 1037 hatten mehr als 10 Mitarbeiter. Von diesen Mikrogeschäften, ungefähr zwei Drittel davon waren im Handel- oder Dienstleistungssektor aktiv. Die meisten davon erzielten einen winzigen Jahresumsatz, so dass eine ähnliche Handhabung mit den mittleren und Grossunternehmen seitens der Steuerverwaltung äußerst ineffizient wäre. Im albanischen Steuersystem werden diese Kleingewerbe gesondert behandelt und zwar durch die Kleingewerbesteuer. Dabei dient als Grundlage nicht die Zahl der Mitarbeiter sondern die Höhe des Jahresumsatzes.

Die Kleingewerbesteuer bleibt eine ineffiziente Steuerquelle, trotz der großen Zahl der Steuerpflichtigen¹⁹⁹. Ihr Beitrag zu den Steuereinnahmen ist unbedeutend. Aus der Tabelle 8.1. sehen wir, das zum Beispiel, der Anteil der Kleingewerbesteuer bei den Steuereinnahmen (zusammen mit den Sozialversicherungsbeiträgen), 2001 bei nur 1.7% lag. Ihr Anteil an das BSP war mit 0.3 geradezu belanglos. Trotz dieser winzigen Rolle, hat sich der Gesetzgeber um ein kompliziertes Gesetz bemüht, dessen Erhebung sich als schwierig erwiesen hat (sowohl für die Steuerzahler als auch für die Steuerverwaltung).

Zunächst sollen einige Begründungen zugunsten einer separaten steuerlichen Behandlung der Kleingewerbe kurz aufgelistet werden. Danach beschäftigen wir uns mit den gesetzlichen Grundlagen der Kleingewerbebesteuerung. Zum Schluss werden dann auch einige Verbesserungsvorschläge angeboten, die helfen könnten, die Verwaltungskosten sowie die Frondienste der Steuerpflichtigen zu reduzieren.

¹⁹⁸ Vgl. INSTAT, „Repertoari i ndermarrjeve ekonomike 1999“, 2000.

¹⁹⁹ Anfang 2000 waren es ungefähr 25.000. Vgl. auch gazeta Ekonomia, 16.03.2000.

Das Jahr	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Anteil der Kleingewerbesteuer									
An die Steuereinnahmen	2,5	2,3	2,2	1,8	0,8	1,3	1,2	1,6	1,7
An das BSP	0,5	0,4	0,4	0,3	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3

Tabelle 8.1. Die Kleingewerbesteuer als Einnahmequelle. Quelle: IMF Country Report- Albania, 2003.

9.2 Gründe für eine gesonderte steuerliche Behandlung der Kleingewerbe

Die Minibetriebe spielen eine signifikante Rolle während der Transformation zur freien Marktwirtschaft. Geringfügige akkumulierte Ersparnisse der Haushalte, sowie die Unterentwicklung des Kreditmarktes, führten dazu dass die meisten Neueröffnungen, in Form von Familienunternehmen mit nur einem Beschäftigten erfolgten. Sie leisteten damit einen wertvollen Beitrag zur Verbesserung der Lage im Arbeitsmarkt. Die Mini-geschäfte verfügen über einem geringen Kapitalstock und können sich daher der eventuellen Veränderungen des Wirtschaftsumfeldes ohne Schwierigkeiten anpassen.

Auf der anderen Seite stehen die Minibetriebe in einigen Bereichen, im Vergleich zu mittleren und Großunternehmen, überdurchschnittlichen Kosten gegenüber. So besitzen sie eine kleinere Kreditwürdigkeit und tragen daher höhere Kosten bei der Kreditaufnahme. Die Beschaffung der für ihr Geschäft relevanten Informationen gestaltet sich schwieriger und ist mit höheren Kosten verbunden. Sie benötigen auch überdurchschnittliche Humanressource für die Erfüllung der Pflichte gegenüber der Steuerverwaltung. Diese Ausgabenarten werden vor allem bei Unternehmen mit 1-3 Mitarbeiter spürbar. Falls sie zu hoch zu werden drohen, stärkt sich der Anreiz des Eigentümers, in die informelle Wirtschaft zu wechseln.

Regierungen vieler Länder favorisieren eine privilegierte Behandlung der Kleinunternehmen, in der Hoffnung, diesen Übergang zur Schattenwirtschaft zu vermeiden. Gleichzeitig versucht man mit dieser Sonderstellung der Kleinunternehmen, die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern und die Arbeit der Steuerverwaltung nach Möglichkeit zu erleichtern. So wird die Steuergesetzgebung für sie so weit wie möglich verein-

facht, um die Frondienste der Steuerpflichtigen gering zu halten²⁰⁰. Die Vereinfachung zeigt sich sowohl in der Zahl der Steuer für diese Minibetriebe als auch in einer solchen Gestaltung der Steuergesetze, die eine Befolgung mit minimalem Aufwand seitens der Unternehmen ermöglichen. So werden Kleinunternehmen meistens von der Mehrwertsteuer befreit, in der Regel aber auch von der Gewerbesteuer. Statt dessen werden sie von einer Art „Presumptive Tax) umfasst. Ein Variante dieser presumptive tax ist auch die Kleingewerbsteuer.

Die Steuerzahler begrüßen auch jede Maßnahme zur Beseitigung der Unklarheiten im Steuersystem und zur Festigung seiner Stabilität²⁰¹. Ständige Veränderungen der Paragraphen erhöhen dagegen die Unzufriedenheit der kleinen Steuerzahler, die immer mehr Zeit für die Einarbeitung dieser Veränderungen verbrauchen müssen. Diese Veränderungen erhöhen die Kosten der Steuerverwaltung (Vorbereitung der Gesetzesentwürfe, Einarbeitung der Änderungen, Ausstellung der neuen Formularen, Kosten für die Beratung der Steuerzahler,...), und senken zugleich die Bereitschaft der Steuerzahler zur Befolgung ihrer Steuerpflichten.

9.3 Einige Elemente des Gesetzes über die Kleingewerbsteuer

Die Zulassung der privaten Wirtschaft zu Beginn der 90-iger Jahre, verlangte nach entsprechenden Reformen im Steuersystem, damit auch der neu entstandene private Sektor zur Kasse gebetet werden könnte. Der erste Schritt wurde bereits im Januar 1992 von dem sozialistischen Präsident Ramiz Alia getan. Es handelt sich dabei um das Gesetz Nr. 7545, „Die Einkommensteuer der physischen Personen im Handel, Handwerk und andere Dienstleistungen“. Der Begriff „andere Dienstleistungen“ wird nicht genau definiert, es wird nur gesagt, dass darunter Verkehrsunternehmen, Gesundheit, Rechtsanwälte und andere ähnliche Aktivitäten fallen würden. Die wichtigsten Elemente dieses Gesetzes sind:

- Es werden sowohl proportionale Steuersätze (Einzelhändler mit Konsumgütern, Handwerker, Rechtsanwälte, Ärzte, Tierärzte und „ähnliche?!“ Berufe) als auch pauschale Steuern (Händler mit Fleischprodukten, Schneider, ambulante Ärzte, Anbieter von Transportdienstleistungen Bäcker, und viele andere) angewendet

²⁰⁰ Vgl. auch OECD und UNIDO, 2000, Seite 11-13

²⁰¹ Vgl. auch OECD und UNIDO, 2000.

- Sehr hohe proportionale Steuersätze für Ärzte, Rechtsanwälte und Tierärzte (20% des Umsatzes)²⁰². Bei pauschalen Steuern bewegte sich die Höhe der vorgesehenen Zahlungen von 1.000 Lek für Schuhputzer bis zu 50.000 Lek für größere Transportfahrzeuge.
- Bei der proportionalen Steuer musste die gesamte Steuerschuld in zwei Raten vereinbart. Bei pauschalen Beträgen hingegen, waren Steuerzahler verpflichtet, monatlich 1/12 der Steuerschuld zu überweisen.
- Die Zahl der vorgesehenen Gesetzesverstöße war sehr klein, und die vorgesehenen Bußgelder zu niedrig.

Im Juli 1992, beschloss der neue Präsident Sali Berisha sofort einige Veränderungen im Gesetz um ihn Anfang 1993 gänzlich abzuschaffen. Im März 1993 wurde das Gesetz Nr. 7679, „Die Kleingewerbesteuer“ verabschiedet. Obwohl nur für die Kleinunternehmen vorgesehen, wurde das Gesetz zu Beginn für alle Unternehmen in betreffenden Sektoren angewandt²⁰³. Erst im Jahr 1996 setzt die Regierung eine Obergrenze von 2 Mio. Lek für die Anwendung des Gesetzes fest. Das neue Gesetz brachte einige Neuerungen:

- Die Zahl der einbezogenen Aktivitäten wurde vergrößert,
- Die proportionalen Steuersätze wurden reduziert (3, 5, 8 und 10% des Umsatzes)²⁰⁴. In manchen Fällen wurden sie mit einer minimalen pauschalen Zahlung kombiniert. Die neue demokratische Regierung wollte damit ihr Engagement für die Kleinunternehmen untermauern,
- Pauschale Zahlungen wurden erhöht, um die vorhandenen inflationären Wirkungen auszugleichen,
- Den Unternehmen wurde ermöglicht, die Steuerschuld in vier Raten zu begleichen.

Es ist offensichtlich, dass es in einer Wirtschaft mit hauptsächlich in Cash abgewickelten Zahlungen und ohne irgendwelche Rechnungen, nahezu unmöglich ist, die Höhe des Jahresumsatzes zu bestimmen. Aus diesem Grund, übersteigt die geleistete Zahlung an den Staatshaushalt nur selten die vorgesehenen pauschalen Zahlungen (die für einen minimalen Umsatz vorgesehen worden sind). Denn die Steuerzahler müssen am Ende

²⁰² Das Gesetz Nr. 7545, §3. Falls Rechtsanwälte, Ärzte und Tierärzte ihren gesamten Umsatz melden würden, dann bräuchten sie eine Profitmarge von mehr als 40%, damit die Steuer nicht mehr als die Hälfte des Gewinns ausmacht.

²⁰³ Das Gesetz 7679, §1.

²⁰⁴ Das Gesetz 7679, §3.

des Jahres nur ihren gesamten Umsatz melden, wobei in der Regel die Umsätze der letzten Jahre übernommen werden²⁰⁵.

Nach der Rückkehr der Sozialisten wurde das Gesetz erneut geändert. Im März 1998 wurde das Gesetz Nr. 8313, „Über die Kleingewerbesteuer“ verabschiedet. Im neuen Gesetz wurde eine starke Vereinfachung der Tarifschunzel vorgenommen. So galt jetzt für alle Aktivitäten ein einheitlicher Steuersatz von 4% wurde aber nur für den Umsatz zwischen 2 Mio. Lek (damals etwa 14.000 US\$)²⁰⁶ und 8 Mio. Lek (ungefähr 56.000 US\$²⁰⁷) fällig. Für Umsätze unter 2 Mio. Lek, wurden pauschale, nach folgenden drei Kriterien differenzierte Gebühren erhoben:

- Nach dem Geschäftsart wurden 8 Untergruppen gebildet²⁰⁸,
- Nach dem Sitz des Unternehmens wurden alle Städte in drei Gruppen klassifiziert (I, II, und III²⁰⁹). Die Gebühr war für die erste Gruppe die höchste.
- Die nach Städten festgesetzten pauschalen Gebühren wurden für Unternehmen der ländlichen Gebiete, halbiert.

Die Ratenzahlung wurde jetzt eingeschränkt (nur zwei Raten möglich). Ein Nachlass von 10% wurde bei sofortiger Zahlung der gesamten Steuerschuld gewährt²¹⁰. Das Gesetz hatte einige der Aktivitäten (Schmuckwarengeschäfte, Juweliergeschäfte, Busunternehmen sowie größere Kraftfahrzeuge in Tirana und Durres) effektiv mit mehr als 4% belastet, weil die pauschale Gebühr für den Umsatz unter 2 Mio. Lek eigentlich mehr als 4% des Umsatzes ausmachte. Die Überbelastung war allerdings nicht allzu groß. Sie wurde aber ende 2001 spürbar erhöht (Das Gesetz Nr. 8842, „Einige Änderungen des Gesetzes Nr. 8313). Mit diesem Gesetz wurde vor allem die Überbelastung für Unternehmen in Tirana und Durres (Boutiqueinhaber, Schmuckwarengeschäfte, Juweliergeschäfte, Restaurants, Fachkliniken, Ingenieure und Architekten) stark erhöht. Diese Aktivitäten müssen jetzt eine pauschale Gebühr in Höhe von 200.000 Lek bezah-

²⁰⁵ Die Durchführungsordnung Nr.5, 1993, Punkt 4c.

²⁰⁶ Das Gesetz Nr. 8313, §5.

²⁰⁷ Die Obergrenze lag vorerst bei 5 Mio. Lek. Durch die Erhöhung der Obergrenze wurde die Zahl der Unternehmen die sich für die Berechnung der Mehrwertsteuer registrieren mussten deutlich reduziert. Dadurch wurde eine Senkung der Frondienste für Unternehmen mit einem Umsatz zwischen 5 und 8 Mio. Lek erhofft. Und die Verwaltung der anderen Subjekte, die weiterhin die Mehrwertsteuer zahlen müsste, könnte dadurch erleichtert werden.

²⁰⁸ Das Gesetz Nr. 8313, §3. Folgende Untergruppen wurden gebildet: Einzelhandel, Großhandel, Produktion, Serviceleistungen, Dienstleistungen, Freiberufler, ambulante Gewerbe und Transport.

²⁰⁹ Folgende Kategorien: I- Tirana und Durres, II- Shkodra, Korça, Vlora, Saranda, Gjirokastra, Elbasan, Fier, Lushnja, Pogradec, Berat und Kavaja, III- andere Städte.

²¹⁰ Das Gesetz Nr. 8313, §8.

len²¹¹. Für Unternehmen mit einem Jahresumsatz unter 2 Mio. Lek würde dies mehr als 10 % des Umsatzes ausmachen.

Nach dem Gesetz müssen alle Kleinunternehmen für alle Einkäufe und Verkäufe Buchführen, damit das Niveau des Umsatzes ermittelt werden kann²¹². Wenn Finanzbeamte an die Richtigkeit des gemeldeten Umsatzes zweifeln, dürfen sie selbst die Umsatzwerte einschätzen. Mit Hilfe einer Durchführungsordnung aus September 2001, werden alle Unternehmen (gilt nicht für Straßenverkäufer, Handwerke und Freiberufler²¹³) verpflichtet, Registerkassen einzubauen und jedem Käufer eine Rechnung auszustellen. Dabei werden die Eigenschaften der von der Steuerbehörde anerkannten Registrierkassen soweit ins Detail angegeben, dass der Eindruck entsteht, der Gesetzgeber versucht, die Alternativen soweit einzuengen, dass zum Schluss nur ein Anbieter in Frage kommt²¹⁴.

Ende 2002 wird das Gesetz erneut geändert. Die neusten Änderungen werden im Rahmen der Dezentralisierungsinitiativen vorgenommen. Jetzt fließt die Gebühr an die Haushalte der Kommunen und sie werden separat behandelt (das Gesetz Nr. 8978). Der prozentuale Anteil für die Umsätze zwischen 2 und 8 Mio. Lek wird jetzt innerhalb der Einkommensteuer behandelt und zwar als Teil der Gewerbebesteuerung (die Vereinfachte Gewerbebesteuerung)²¹⁵. Die vereinfachte Gewerbebesteuerung in Höhe von 4 % des Umsatzes wird jetzt von allen Kleinunternehmen, unabhängig von der Umsatzhöhe entrichtet²¹⁶. Es ist unschwer zu erkennen, dass die Fiskalreformen 2003 für alle Kleinunternehmen eine starke Überbelastung bedeutet (vor allem aber gilt dies für Minigeschäfte mit Jahresumsätzen unter 2 Mio. Lek).

Das Gesetz 8978 macht die Kleingewerbebesteuerung zu einer lokalen Steuerquelle. Nun werden alle Unternehmen, in der ersten Phase, in sieben Kategorien gruppiert

1. Einzelhandelbetriebe,
2. Großhandelsunternehmen,
3. Produktion,
4. Dienstleistungen,

²¹¹ Das Gesetz Nr. 8842, §1.

²¹² Das Gesetz Nr. 8313, §7.

²¹³ Die Verordnung Nr. 243, 2001.

²¹⁴ Vgl. auch Gazeta Korrieri, 23.09.2001.

²¹⁵ Das Gesetz Nr. 8979, §4.

²¹⁶ Das Gesetz Nr. 8979, §4.

5. Freiberufler,
6. ambulante Händler und Leistungsanbieter, und
7. Transport.

Für jede dieser Gruppierungen wird eine pauschale Gebühr festgesetzt, die an die Stadtkasse fließen soll²¹⁷. Für die letzte Gruppe werden, abhängig von der Transportart (Gütertransport, Passagiertransport und der Transport über Wasserwege) und Kapazität der Transportfahrzeuge, weitere Untergruppen gebildet.

In der zweiten Phase wird die Gebühr erneut differenziert. Jetzt werden alle Mitglieder einer Gruppe nach ihrem Unternehmenssitz in weitere 4 Untergruppen klassifiziert (Städte und Kommunen werden nach ihrem Entwicklungsstand gruppiert):

Gruppe I: Tirana, Durres,

Gruppe II: Shkodra, Korça, Vlora, Saranda, Gjirokastra, Elbasani, Fier, Lushnja, Pogradec, Berat, Lezha und Kavaja,

Gruppe III: andere Städte und Kreise,

Gruppe IV: kleine Bezirke

Die Kleingewerbsteuer ist jetzt also eine lokale Steuer. Aus diesem Grund dienen die festgesetzten Gebühren nur als Orientierung. Die lokale Verwaltung behält das Recht, die tatsächliche Gebühr selbst zu bestimmen. Allerdings dürfen die von ihnen auferlegten Gebühren, höchstens um 30 % in beiden Richtungen von den gesetzlichen Werten abweichen²¹⁸. Dies gilt für alle der obengenannten Kategorien. Die weiteren Neuerungen können wir wie folgt zusammenfassen:

- Es gibt keine Unterschiede bezüglich der Umsatzhöhe. Alle Wirtschaftssubjekte die nicht Mehrwertsteuerpflichtig sind, müssen die pauschale Gebühr tragen²¹⁹.
- Mit Ausnahme des Transports, gibt es keine Untergruppen mehr.
- Für viele Gruppen wird die Gebühr reduziert,
- Die Auflistung der Aktivitäten die als Verletzung des Gesetzes gelten, wird vereinfacht und die vorgesehenen Bußgelder werden gesenkt²²⁰.

Der Wechsel der Kleingewerbsteuer zu den lokalen Steuern wurde also mit einer Vereinfachung des Gesetzes begleitet. Es wird damit eine Erleichterung der Arbeit der

²¹⁷ Das Gesetz Nr. 8979, Tabelle 1.

²¹⁸ Das Gesetz Nr. 8979, §4.

²¹⁹ Das Gesetz Nr. 8979, §2.

²²⁰ Das Gesetz Nr. 8979, §12.

lokalen Verwaltung angestrebt. Nahteilig kann das neue Gesetz für solche Unternehmen wirken, die ihre Niederlassungen in unterschiedlichen Kommunen oder Kreise haben. Sie müssen sich jetzt in jeder dieser Kommune registrieren lassen²²¹. Sie werden inso- weit belastet, als sie in jeder Niederlassung eine andere Gebühr bezahlen müssen. Die Frondienste der Steuerpflichtigen werden aber für alle Steuerzahler gestiegen sein. Sie müssen jetzt neben der Kleingewerbsteuer (oder Kleingewerbegebühr) auch die vereinfachte Gewerbesteuer berechnen und zahlen.

9.4 Der Bedarf einer weiteren Vereinfachung des Gesetzes über die Besteuerung der Kleinunternehmen

Zurzeit werden ungefähr 25.000 Kleinbetriebe von der Kleingewerbsteuer umfasst. Ihr Beitrag an den Staatshaushalt betrug 1999 durchschnittlich 30 US\$ im Monat, oder 1 US\$ am Tag. Ein Jahr später erhöht sich die Zahl auf 40\$ monatlich. Demgegenüber stehen Verwaltungskosten der Steuerbehörde sowie Frondienste der Steuerpflichtigen. Die Kosten der Finanzbehörde beinhalten die Vorbereitung und Verabschiedung der Gesetze und Durchführungsordnungen, die Informierung und Beratung der Steuerzahler über etwaige Veränderungen, komplizierte Methoden für die Berechnung des Umsatzes in Zweifelsfällen (falls der Umsatz über 2 Mio. Lek liegen sollte, oder die Finanzbehörde das annimmt), die Ausarbeitung der neuen Formularen nach jeder Gesetzesänderung, Inspektionen bei den Betrieben um sich von der Erfüllung der Ausstellungspflicht von Rechnungen zu überzeugen, und anderes. Auf der anderen Seite benötigen die Steuerpflichtigen etwas Zeit bis Sie mit den Veränderungen klarkommen. Sie müssen ihre Käufe und Verkäufe täglich in einem Buch Eintragen, Registrierkassen kaufen usw. Wir sollten auch den physischen Stress nicht vergessen, der dadurch entsteht, dass die Steuerzahler glauben, sie müssten zu viel Zeit für die Steuerbehörde opfern. Alles in allem erscheinen die Gesamtkosten viel zu hoch im Vergleich mit ihrem Beitrag zu den Staatseinnahmen.

Es wäre daher im Sinne der Kleinunternehmer, aber auch der Steuerbehörde, die Kleingewerbsteuer soweit zu vereinfachen, damit diese Kostenarten nach Möglichkeit reduziert werden. Neue und einfache Berechnungsmethoden der Steuerschuld müssen entwickelt werden, vor allem weil die Kleingewerbsteuer jetzt von lokalen Behörden mit weniger qualifiziertem Humankapital verwaltet wird. Eine denkbare Alternative,

²²¹ Das Gesetz Nr. 8979, § 5 und § 6..

wäre die Berechnung der Steuerschuld nach der Beschäftigtenzahl. So könnte eine der Lösungen ungefähr aussehen:

- Die gesamte Steuer wird von der lokalen Administration verwaltet, einschließlich des Anteils, dass immer noch im Rahmen der Gewerbesteuer behandelt wird
- Steuerzahler werden in drei Gruppen unterteilt (bis 2 Beschäftigte, 3-5 und 5-10 Mitarbeiter,
- Es werden dann pauschale Gebühren für jede Gruppe erhoben (sie können nach der Art der Aktivität und Sitz des Unternehmens differenziert werden)
- Steuerzahler bekommen mehr Freiheiten bezüglich der Ratenzahlung, des Zeitpunkts der Zahlung sowie der Auswahl der Finanzinstitution wo sie die Überweisung tätigen,
- Spürbar höhere Bußgelder für Gesetzesverstöße.

Diese Alternative wird durch mehrere Vorteile gekennzeichnet. Die Frondienste der Steuerpflichtigen werden dadurch beachtlich gesenkt. Das gleiche ist auch für den Verwaltungsaufwand für die Informierung der Steuerzahler und für die Berechnung der Zahlungspflicht zu erwarten. Für Finanzinspektoren ist es leichter die Zahl der Beschäftigten zu prüfen, als die Höhe des Jahresumsatzes oder die Ausstellung der Rechnungen an die Käufer. Die Überprüfung der Buchhaltung der Kleinunternehmen ist sehr mühsam und nur für die Finanzbehörde von Relevanz. Andere Staatsinstitutionen mit Ausnahme des statistischen Amtes haben wenig Nutzen davon. Die Überprüfung der Beschäftigtenzahl dagegen liefert wichtige Informationen auch für andere Bereiche des Staates. Als erstes würde das Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten aber auch Das Institut der sozialen Sicherung davon profitieren. Hohe Bußgelder für falsche Angaben über die Zahl der Beschäftigten würden dazu beitragen die Ausmaße der illegalen Beschäftigung im Schach zu halten.

Ein eventuelles Gegenargument dieser Berechnungsmethode wäre die Ungleichstellung der Kleinunternehmen mit mehr Beschäftigten aber proportional niedrigem Jahresumsatz. Diese Möglichkeit wird hier nicht widerlegt. Es sei nur daran erinnert, dass auch die jetzige Version nicht frei von Ungerechtigkeiten ist. Es gibt auch jetzt Wirtschaftssubjekte die eine überdurchschnittliche Steuerschuld tragen müssen. Nichtsdestotrotz würde die Reduzierung der Verwaltungskosten und der Frondienste der Steuerpflichtigen die zu erwarten wäre, die möglichen Ungleichheiten mehr als ausgleichen. Manche könnten auch die Befürchtung äußern, Arbeitgeber hätten jetzt Anreize, die

Steuerschuld durch Arbeitnehmerentlassungen zu mindern. Eine solche Argumentation ist allerdings schwammig, wenn man die Höhe der monatlichen Steuerpflicht berücksichtigt.

9.5 Ausblick

Zu Beginn der Transformation war die Zielsetzung der Entscheidungsträger, mit Hilfe der Kleingewerbesteuer, die ständig wachsende Zahl der privaten Kleinunternehmen unter dem Schirm des Steuersystems zu bringen. Später ging es um die Erleichterung der Arbeit sowohl der Steuerbehörde als auch der Kleinunternehmen, so dass sie von der Mehrwertsteuerpflicht und der Gewerbesteuer befreit wurden (die Kleingewerbesteuer als Ersatz für diese zwei Steuerarten). Durch den großzügig festgelegten erforderlichen Mindestumsatz für die Registrierung bei der Mehrwertsteuer, wurde zwar die Arbeit der Steuerverwaltung erheblich erleichtert. Die komplizierte Gestaltung der Kleingewerbesteuer (nun Gebühr) hat allerdings das Gegenteil bewirkt. Dazu sollten wir auch die hohen Frondienste der Steuerpflichtigen zählen, vor allem nach den Veränderungen im Jahr 2001 (Buchführungspflicht, Kauf von Registrierkassen,...).

Die hohen Verwaltungskosten im Vergleich zu dem geringen Beitrag zu den Staatseinnahmen machen die Kleingewerbesteuer zu einer schlechten Steuer. Die Einnahmen in Höhe von nur 0.3 % des BSP sind zu niedrig um die erheblichen Kosten für die Steuerbehörde und die Steuerzahler zu rechtfertigen. Deshalb hat sich die albanische Regierung, im Zuge der Vereinfachung der Gesetzgebung für Kleinunternehmer und der Dezentralisierung dafür entschieden, die Kleingewerbesteuer den Kommunen zu überlassen. Ob die vielen Vereinfachungen des Gesetzes Nr. 8978 ausreichen werden, bleibt noch zu sehen.

10 Soziale Sicherung

10.1 Einführung

Die wirtschaftliche Stagnation der 80-iger Jahre hatte Albanien besonders hart getroffen. Die Senkung der Investitionsquote nach dem Ausbleiben der chinesischen Unterstützung sowie der darauf folgende Produktivitätsrückgang hatten recht schnell die Wachstumsraten des Outputs Richtung Null bewegt²²². Seit 1983 ist sogar ein Rückgang des Prokopfeinkommens zu verzeichnen. So betrug die Wachstumsrate in den Jahren 1984 und 1984 mehr als -3 %²²³ (zu der Zeit hatten die Wirtschaftsplaner des Landes Wachstumsraten von 7-8 % jährlich einkalkuliert). Die Regierung reagierte mit härteren Budgetbeschränkungen für Unternehmen, was die Belastung der Unternehmen durch die überschüssigen Arbeitskräfte zusätzlich erhöhte. Dank der weichen Budgetbeschränkungen und der Irrelevanz des Profits als Ziel eines Unternehmens, hatten sich Staatsunternehmen jahrelang nicht gegen die Beschäftigungspolitik des Staates gewehrt, was überall zu einer Überbeschäftigung geführt hatte.

Die Entlassung der überschüssigen Arbeitnehmer war politisch nicht akzeptable. Statt dessen entschied sich die Regierung für die Liberalisierung der Frühpensionierung und der Krankmeldung. So stieg die Zahl der Rentner während dieser Zeit jährlich um 6.8%, und die Rentenausgaben des Staates um 8 %. Dadurch wurde der Anteil der Rentenausgaben an das BSP relativ schnell verdoppelt (von 4.7 %, 1982 auf 8.8 % im Jahr 1990)²²⁴. Die Regierung sah sie gezwungen, 1985 den Beitragssatz von 13 % auf 15 % zu erhöhen, was zu einer weiteren Erhöhung der Staatsquote führte²²⁵.

Die Lage wurde nach Beginn des Transformationsprozesses weiter verschärft. Viele Unternehmensschließungen, die Privatisierung der Landwirtschaft sowie der kleinen und mittleren Unternehmen, hatten das Einkommen vieler Familien gefährdet. Die so entstandene Arbeitslosigkeit erhöhte die Zahl der zu deckenden Risiken im Netz der sozialen Sicherung. Die soziale Sicherung wurde von der Transition der albanischen Wirtschaft mehrfach betroffen:

²²² Über Entwicklungen in anderen sozialistischen Ländern siehe auch George Kopits, 1995.

²²³ Vgl. Mario Blejer und Co, 1990, Seite 12.

²²⁴ Vgl. Mario Blejer und Co, 1990, Seite 31-37.

²²⁵ Vgl. Mario Blejer und Co, 1990, Seite 36.

- Die Schließung der unrentablen Unternehmen bewirkte eine Senkung der Beitragszahler und erhöhte zugleich die Zahl der Leistungsempfänger²²⁶. Die Differenz zwischen der demographischen und der ökonomischen Gesamtlastquote wurde vergrößert.
- Die Privatisierung der Klein- und Mittelunternehmen wurde mit Entlassungen begleitet. Sie bekamen nur einige Monaten Arbeitslosengeld (von der Regierung) und mussten dann vom Sozialversicherungsnetz übernommen werden.
- Die Privatisierung der Landwirtschaft resultierte in hunderttausenden Minibauernhöfe und Minifarmen. Wegen der winzigen Farmgröße und des Mangels an elementaren Landwirtschaftsanlagen, mussten viele Farmer um ihre Existenz kämpfen. Eine Teilnahme an das System der sozialen Sicherung wurde von den meisten Landwirten eher als Luxus empfunden und wurde daher vermieden.
- Die Transition der albanischen Wirtschaft wurde auch von vielen Neugründungen von kleinen und mittelständischen Unternehmen begleitet. Die neuen Arbeitgeber wussten die Schwäche der öffentlichen Verwaltung auszunutzen, um ihre Steuerschuld niedrig zu halten. So wurde die illegale Beschäftigung intensiv praktiziert und die Löhne wurden meistens zu niedrig ausgewiesen. Nicht selten wurden die Beiträge vom Arbeitgeber zwar einbehalten, nicht aber an das Konto des Instituts für soziale Sicherung überwiesen.

Durch die Mitwirkung dieser Faktoren wurden die Zahl der Beitragszahler sowie die Besteuerungsgrundlage ernsthaft gefährdet. Auf der anderen Seite führte die Erleichterung der Frühpensionierung und der Krankmeldung zu einer schnellen Erhöhung der Ausgaben. Das Netz der sozialen Sicherung geriet so vor scheinbar unlösbaren Aufgaben. Zudem war eine Reform des Systems notwendig, um neue, während der Transformation entstandene Risiken decken zu können²²⁷. Der erste Schritt in dieser Richtung war die Abtrennung des Sozialversicherungssystems von dem Staatshaushalt und die Gründung eines formell unabhängigen Instituts (ISSH)²²⁸.

Mit der konkreten Gestaltung des Reformprozesses werden wir uns erst im nächsten Unterkapitel beschäftigen. Zunächst sollen die theoretische Grundlage zugunsten einer öffentlichen Bereitstellung der sozialen Sicherung und die wichtigsten Eigenschaf-

²²⁶ Vgl. auch Worldbank, 1994.

²²⁷ Die Neugestaltung des Systems der sozialen Sicherung war in allen Transitionsländern eine notwendige Maßnahme. Siehe auch Peter S. Heller und Christian Keller, 2001.

²²⁸ Verordnung Nr. 249, „Über die Gründung des Instituts für soziale Sicherung“, Juni 1992.

ten der zwei praktizierten Rentenversicherungsmodelle erörtert werden. Es folgt dann eine Darstellung der aktuellen Schwierigkeiten mit denen das System aktuell konfrontiert wird. Zum Schluss werden einige mögliche Alternativen zur Überwindung dieser Hindernisse angeboten. Dabei wird allerdings nur die Einnahmenseite des Systems betrachtet.

10.2 Die soziale Sicherung und deren Organisationsformen

10.2.1 Vorteile einer staatlichen Bereitstellung der sozialen Sicherung

Heutzutage werden Versicherungen gegen unzählige Risiken angeboten. Für uns sind allerdings nur öffentlich bereitgestellte Versicherungen relevant. Für die Rechtfertigung einer staatlichen Übernahme der Risiken wird eine Reihe von Argumentationen angeboten. Hier sollen nur einige davon kurz erwähnt, auf einer ausführlichen Bewertung der Argumente soll aber verzichtet werden²²⁹. In der Regel wird die öffentliche Deckung einiger Risiken (Rentenversicherung, Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Pflegeversicherung,...) durch folgende Argumentationen unterstützt:

- Die Existenz einer überproportionalen Gegenwartsvorliebe für Konsum. Die Gegenwartsvorliebe führt ihrerseits zu einer Geringschätzung der Zukunftsrisiken. Dabei handelt es sich vorrangig um die Risiken eines Einkommensrückgangs und der übermäßigen Gesundheitsausgaben im fortgeschrittenen Alter. Bei einem freiwilligen privaten Versicherungsmarkt würde es zu einem geringen Interesse für die Substitution der jetzigen Produktion durch Forderungen an die Zukunftsproduktion kommen. Das Gleichgewicht würde sich bei einer niedrigen Nachfrage nach Versicherungspolice einstellen. Um dies zu verhindern wird vom Staat eine einheitliche, für alle obligatorische Versicherung eingeführt. Die Nachfrage nach zusätzlichen Versicherungsleistungen kann dann vom privaten Versicherungsmarkt befriedigt werden.
- Die Existenz von asymmetrischen Informationen würde die normale Funktionierung eines privaten Versicherungsmarktes nicht gewähren. Asymmetrische Informationen spiegeln sich in der adversen Selektion und in einem moral Hazard der Versicherten

²²⁹ Argumentationen zugunsten einer öffentlichen Bereitstellung der sozialen Sicherung stützen sich auf die Ausführungen im Zweifel und Eisen, Kapitel 9, 2000.

wider. Bei der adversen Selektion zwingt der Informationsvorsprung der Käufer den Anbieter von Versicherungspolicen, den Preis seiner Policen durch die Durchschnittsrisiken zu kalkulieren. Dadurch wird aber die Police für diejenigen mit unterdurchschnittlichen Risiken zu teuer, was zur Ausscheidung der besten Risiken führen wird. Dem Anbieter bleiben damit nur die schlechten Risiken und er muss mit Preiserhöhungen reagieren. Das Spiel wiederholt sich bis das gesamte System zusammenbricht. Der moral Hazard tritt allerdings erst nach dem Erwerb einer Versicherungspolice auf. Es wird befürchtet, dass nach dem Kauf einer Police, die Bereitschaft des Versicherungsnehmers zur Teilnahme an risikoreichen Aktivitäten zu nehmen wird. Dadurch könnten sowohl die Wahrscheinlichkeit eines Unfalls als auch der Versicherungsschaden zunehmen. Dies würde genau so wie die adverse Selektion den Zusammenbruch des Systems herbeiführen.

- Die private Bereitstellung von Versicherungspolicen wird von höheren Transaktionskosten und von einem Zuschlag für eventuelle Zusatzrisiken begleitet. Dazu kommen auch die Kosten, die mit dem Verkauf von Policen verbunden sind. Dadurch ist aber der Preis der Police zu hoch im Vergleich zu den gedeckten Risiken. Bei der obligatorischen staatlichen Versicherung entfallen diese Verkaufskosten. Ein Zuschlag für eventuelle Risiken ist dank der Solvenz des Staates auch nicht mehr notwendig. Es bleiben nur die Verwaltungskosten die bei einer öffentlichen Bereitstellung, wegen der Skalenerträge, niedriger ausfallen würden. Aus diesem Grund ist der Preis einer Police bei staatlicher Bereitstellung auch niedriger.

Dazu könnten wir auch die in der Literatur oft genannten Präferenzen der Politiker zugunsten einer staatlichen Übernahme von Risiken kurz erwähnen. Für einen Stimmenmaximierenden Politiker ist das Netz der sozialen Sicherung ein geeignetes Instrument um die Sympathien der Wähler zu gewinnen. So können sie zum Beispiel bestimmte Segmente der Rentenversicherung zur Privilegierung der einzelnen Wählergruppen manipulieren.

10.2.2 Organisationsformen der sozialen Versicherung

Die Finanzierung der Ausgaben für die soziale Sicherung erfolgt hauptsächlich durch die Entrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen. Die steuerfinanzierte soziale Sicherung nach dem Konzept von Beveridge wird dagegen selten angewandt. Da der Staat die Defizite der Beitragsfinanzierten sozialen Sicherung in der Regel übernimmt, gibt es auf dem ersten Blick keine Unterschiede zwischen diesen beiden Finanzierungsformen. Eventuelle Differenzen ergeben sich bei der Betrachtung der tatsächlichen Träger der Finanzierungslast unter den beiden Systemen²³⁰. Trotzdem werden wir später versuchen zu Argumentieren, dass es für Albanien vorteilhaft wäre, die Beitragsfinanzierte soziale Sicherung aufzugeben, und zu einem steuerfinanzierten System zu übergehen.

Die Beiträge zur sozialen Sicherung werden meistens direkt vom Arbeitgeber an die Kasse der sozialen Sicherung überwiesen. Die Beiträge werden sowohl vom Arbeitgeber als auch vom Arbeitnehmer gezahlt. Allerdings liegt der Anteil der Arbeitgeber oft etwas höher, um das System „attraktiver“ zu gestalten²³¹. Solche Lösungen werden von den Arbeitnehmern vorgezogen. Sie unterliegen nämlich der Illusion, nicht die wirklichen Hauptträger der Versicherung zu sein. Die Arbeitgeber glauben auch nicht für die Finanzierung der Ausgaben auskommen zu müssen. Der Marktmechanismus ermöglicht ihnen, die gezahlten Beiträge, durch höhere Preise oder niedrigere Löhne zu überwälzen. Langfristig bleiben ihre Gewinne dadurch nicht beeinflusst²³². Für die Analyse der Wirkungen der Sozialversicherungsbeiträge auf dem Arbeitsmarkt ist es allerdings irrelevant, wer der formelle Beitragszahler ist. Das neu entstandene Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt wäre bei allen Finanzierungs kombinationen identisch (es ändert sich nur der Bruttolohn).

Zum Schluss dieses Unterkapitels sollen die zwei Organisationsformen der Rentenversicherung als den wichtigsten Teil der sozialen Versicherung kurz erwähnt werden. Die Rentenversicherung kann nach dem Umlageverfahren (PAYG), oder nach dem Kapitaldeckungsverfahren funktionieren. Ein Hybrides System als Kombination dieser

²³⁰ Falls die Einnahmen für die soziale Sicherung aus den Versicherungsbeiträgen erbracht werden, dann werden sie nur von den Beschäftigten getragen, bei einer Steuerfinanzierung (zum Beispiel durch die Mehrwertsteuer) werden die Kosten von der gesamten Bevölkerung getragen.

²³¹ Dahinter steckt die Überzeugung, dass sich Arbeitgeber um ihre Arbeitnehmer kümmern sollten.

²³² Vgl. auch Encyclopedia Britannica, „The Rationale for Social Security“.

zwei Varianten ist auch möglich. Ökonomen sind in der Regel von der Überlegenheit des Kapitaldeckungsverfahrens überzeugt. Dieses System soll eine höhere Sparquote und damit eine höhere Wachstumsrate des Nationaleinkommens ermöglichen. Dazu soll es zu niedrigeren öffentlichen Ausgaben und zu einer höheren Stabilität des Rentensystems beitragen. Das Kapitaldeckungsverfahren soll vor allem bei instabilen demographischen Entwicklungen geeignet sein und würde die Zukunftsgenerationen weniger belasten. In den letzten Jahren erleben wir allerdings eine Dämpfung dieses Enthusiasmus, wird doch an die reine theoretische Überlegenheit des Verfahrens intensiv gezweifelt²³³.

10.3 Sozialversicherungsbeiträge und der Staatshaushalt

Die Sozialversicherungsbeiträge werden an dem Institut der Sozialen Sicherung (ISSH), einer formell unabhängigen Institution entrichtet. Die Einnahmen des Instituts erscheinen allerdings auch bei der Bilanz des Staatshaushalts. Die Beiträge der sozialen Sicherung sind zwar eine wichtige Einnahmequelle für den albanischen Staatshaushalt, im internationalen Vergleich bleiben sie aber weiterhin auf niedrigem Niveau²³⁴. Vor allem wenn man von den sehr hohen Beitragssätzen in Albanien ausgeht. Die vielen Bemühungen zur besseren Erhebung und zu einer Erweiterung des Systems auch in der Landwirtschaft haben in dieser Hinsicht wenig bewirkt. Aus der Tabelle 9.1 ist statt dessen ein Rückgang des Anteils der Sozialversicherungsbeiträge an das BSP zu verzeichnen (von 4.5 % im 1996 auf 3.7 % im 2000).

Von den anderen Transitionsländern lassen sich nur in Armenien und Mongolen vergleichbare Werte finden, also in den Ländern die nur ungern zum Vergleichherangezogen werden. In anderen Transitionsländer reicht der Anteil der Sozialversicherungsbeiträgen an das BSP von 10% (Lettland, Ukraine, Kasachstan, Estland, Polen) bis zu 15 % (Tschechien, Ungarn, Slowenien, Slowakei, Kroatien)²³⁵. Zugleich gehören die Beitragssätze in Albanien zu den höchsten in der Gruppe. Die Gründe für dieses Abschneiden sind bei der schlechten Implementierung des Systems, der hohen Hinterziehung der Beiträge, dem niedrigem Niveau des Prokopfeinkommens und bei der hohen

²³³ Zur Inzidenz der Sozialversicherungsbeiträge siehe auch Blankart, Kapitel 16, 2001.

²³⁴ Über die Beiträge zur sozialen Sicherung in den Balkanländern, siehe auch João Costa, 2002.

²³⁵ Vgl. hierzu auch IMF, „World Economic Outlook, Financial Crises, Causes and Indicators“, 1998, Seite 105.

Arbeitslosigkeit zu suchen²³⁶. Der große Anteil der Landwirtschaft an das BSP hat auch zu der Schwäche des Sozialversicherungssystems beigetragen. Die meisten Landwirte verfügen über kleine Grundstücke und werden mit vielen Existenzproblemen konfrontiert, und schenken daher dem Netz der sozialen Sicherung keine große Beachtung.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	Als Anteil an die Budgeteinnahmen									
MWSt/USt.	27,3	21,3	13,8	14,1	21,2	33,8	39,6	35,5	36,8	35,5
Sozialversicherungsbeiträge	19,6	16,4	17,8	23,3	29,6	28,4	21,8	21,7	19,2	19,3
	Anteil an das BSP									
MWSt/USt.	4,7	4,0	2,7	2,5	3,2	4,6	6,2	5,9	7,1	7,0
Sozialversicherungsbeiträge	3,4	3,1	3,5	4,1	4,5	3,8	3,4	3,6	3,7	3,8

Tabelle 9.1 Die Sozialversicherungsbeiträge und der Staatshaushalt. Quelle: IMF (1999 und 2001).

10.4 Die gesetzliche Regelung der sozialen Sicherung

10.4.1 Die Gestaltung des Systems

Wie bereits erwähnt, trugen verschiedene Faktoren dazu bei, dass das albanische System der sozialen Sicherung, zu Beginn der Transformation vor ernsthaften Schwierigkeiten geriet. Eine grundlegende Reform war notwendig um das völlige Zusammenbruch des Systems zu verhindern. Die Verordnung Nr. 249 „Für die Gründung des Instituts für soziale Sicherung“ von Juni 1992, war der erste Schritt in dieser Richtung. Die Verordnung sieht die Gründung eines Instituts vor, der als unabhängig funktionieren soll, der später verabschiedete Statut des Instituts (Verordnung Nr.161 vom April 1994²³⁷) schränkt aber diese Unabhängigkeit entschieden ein. Nach dem §13 dieses Statuts ist der Verwaltungsrat die höchste Führungsebene des Instituts. Die Hälfte der 12 Verwaltungsratsmitglieder einschließlich des Präsidenten wird vom Ministerrat er-

²³⁶ Obwohl das Prokopfeinkommen eher als Indikator für das Niveau der öffentlichen Ausgaben für soziale Sicherung verwendet werden kann, nicht aber auch für den Anteil der Sozialversicherungsbeiträgen an das BSP. Siehe auch Barbara Fakin und Alain de Crombrughe, 1997.

²³⁷ Verordnung, „Über den Statut des Instituts für soziale Sicherung“, 1994.

nannt. Der Verwaltungsrat seinerseits wählt den Direktor des Instituts, so dass praktisch die wichtigsten Posten aufgrund politischer Präferenzen besetzt werden.

Das Gesetz Nr. 7703 „Über die soziale Sicherung in Albanien“ dient als Gesetzesgrundlage für die soziale Sicherung. Im Laufe der Zeit kam es öfters zu Änderungen einzelner Paragraphen. Dabei ging es hauptsächlich um Anpassungen des Rentenniveaus an die Einkommenserhöhungen. Der Netz der sozialen Sicherung deckt folgende Risiken: kurzfristige Arbeitsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit²³⁸, Rentenalter und Kindererziehung. Die Krankenversicherung wird gesondert geregelt (das Gesetz Nr. 7870 „Über die Krankenversicherung in Albanien“). Für die Verwaltung der Ausgaben in der Krankenversicherung wurde ein Institut gegründet (Das Institut der Versicherung für gesundheitliche Vorsorge).

10.4.2 Die Beitragssätze für die soziale Sicherung

Die Reform des Systems der sozialen Sicherung im Jahr 1993 führte zu einer gewaltigen Beitragserhöhung. So stieg der Beitragssatz einmalig von 19 % auf 42.5 %. Um die Reform aus der Sicht der Arbeitnehmer „attraktiver“ zu gestalten, sollte ihr Anteil nur 10 % betragen. Der Rest von 32.5% musste von den Arbeitgebern gezahlt werden. Zugleich kam der Staat im ersten Jahr, für den Anteil der Arbeitnehmer (10 %) auf. Der Beitrag des Staates würde dann bis 1996 kontinuierlich zurückgehen. 1995 wurde ein zusätzlicher Beitrag für die Krankenversicherung in Höhe von 3.4 % eingeführt (Arbeitnehmer und Arbeitgeber zahlen jeweils 1.7 %). Damit stieg der gesamte Beitrag für die soziale Sicherung auf 45.9 %, womit das Land sehr hohe Beitragssätze im internationalen Vergleich aufweist. Allerdings müssen die Beiträge nur für eine bestimmte Einkommensspanne entrichtet werden. Die Berechnung beginnt bei 6.040 Lek (\approx 45 US\$²³⁹) und endet bei einem Einkommen von 18.120 (\approx 135 US\$)²⁴⁰.

Diese Beitragssätze gelten nur für nichtselbstständige Arbeitnehmer (nicht in der Landwirtschaft). Der Arbeitgeber ist verpflichtet, die Beiträge einzubehalten und mo-

²³⁸ Gilt nicht für Selbstständige und für Beschäftigte in der Landwirtschaft. Gesetz Nr. 7703, §9.

²³⁹ Zu dem Wechselkurs von 1998.

²⁴⁰ Verordnung Nr. 73 von Januar 1998. Am Anfang lag die obere Bemessungsgrundlage bei nur 4917 Lek (Verordnung Nr. 452, September 1993) und wurde dann mehrmals erhöht (auf 6.768 Lek durch die Verordnung Nr. 610 von Dezember 1993, 9.540 Lek durch die Verordnung Nr. 42 von Januar 1995, 12.300 Lek. durch die Verordnung Nr. 180 von März 1996 und auf 14.730 Lek. durch die Verordnung Nr. 20 von Januar 1997. Später (2002) wurde die obere Bemessungsgrundlage verdoppelt.

natlich an das Konto des ISSH zu überweisen²⁴¹. ISSH muss auch die Beiträge für die Krankenversicherung einziehen, und leitet sie dann an das ISKSH weiter²⁴². Der Beitragssatz für Selbstständige liegt bei 41.5% eines Minimallohnes (34.5 für soziale Sicherung und 7 % für die Krankenversicherung). Landwirte zahlen einen niedrigeren Satz. Abhängig von der Qualität ihres Besitzes liegt der Beitragssatz bei 12 % (9+3) oder bei 20 % (15 + 5)²⁴³. Sie werden auf einem einheitlichen hypothetischen Jahreseinkommen erhoben. Dabei wurde das Jahreseinkommen sehr niedrig gesetzt (etwa 100 US\$).

Die Einnahmen des ISSH werden dann wie folgt an die fünf Abteilungen des Instituts verteilt:

- Abteilung für die Rentenversicherung 31.7 %
- Abteilung für die Arbeitslosenversicherung 6.0 %²⁴⁴
- Abteilung für die Kindererziehung 2.8 %
- Abteilung für Krankentagegeldversicherung 1.5 %
- Abteilung für die Arbeitsunfallversicherung 0.5 %²⁴⁵

Der Transfer von finanziellen Mittel innerhalb der Institutsabteilungen ist per Gesetz verboten. Falls es doch dazu kommt, dann muss der Transfer als ein Kredit gehandelt und mit 3 % jährlich verzinst werden²⁴⁶. Allerdings kommt es fast nie zu solchen Transfers, operieren doch alle Abteilungen regelmäßig mit Defiziten. Das Gesetz verlangt auch die Bildung von ausreichenden Reserven innerhalb des Instituts. Sie müssten mindestens die dreimonatigen Ausgaben für Renten decken können. Ursprünglich wurde auch die Bildung von Reserven in anderen Abteilungen vorgesehen, genau so wie ihre strikte Verwendung (auch Investitionsmöglichkeiten)²⁴⁷. Allerdings sollten diese Reserven von den Überschüssen der einzelnen Abteilungen gebildet werden, wodurch sich die weitere Erklärung erübrigt.

Die Beitragszahlungen der Versicherten stellen die wichtigste Einnahmequelle des ISSH dar. Der Rest besteht aus Subventionen des Staatshaushalts und aus den von

²⁴¹ Alle drei Monate für Selbstständige und in nur zwei Raten für Landwirte. Siehe auch die Finanzverordnung des ISSH Nr. 5, §13.

²⁴² ISSH erhält dafür 1% der Einnahmen.

²⁴³ Für Sozial- und Krankenversicherung.

²⁴⁴ Das Institut entrichtet zwar auch die Beiträge für die Arbeitslosenversicherung, die entsprechenden Leistungen an Arbeitslose werden aber vom Staatshaushalt gezahlt. Dadurch wird das wahre Defizit des Instituts permanent unterschätzt. Vgl. auch Volker Treichel, 2001.

²⁴⁵ Vgl. auch die Verordnung über die Versicherungsbeiträge für das Jahr 1993, Nr. 2, Abschnitt 1.

²⁴⁶ Siehe auch die Finanzverordnung des ISSH Nr. 5, Abschnitt 2.

²⁴⁷ Siehe auch die Finanzverordnung des ISSH Nr. 5, Abschnitt 5, 6 und 7.

dem Staat gezahlten Beiträgen für Personen, die aus bestimmten Gründen nicht versichert sind. Das Gesetz sieht auch andere Einnahmequellen vor (Strafzahlungen, Schenkungen, Zinseinnahmen aus Investitionen usw.)²⁴⁸. Der Staat ist verpflichtet, jegliche Defizite des ISSH aus Steuereinnahmen zu decken²⁴⁹. Die Finanzielle Aktivität des Instituts sollte von einer „externen“, „unabhängigen“ und mit „weitreichenden“ Kompetenzen ausgestatteten Kontrollkommission überwacht werden. Dies ist aber eine rein theoretische Konstruktion, ist doch der Direktor des Instituts für die Schaffung der Kommission zuständig²⁵⁰.

10.4.3 Das Gesetz, Privilegien und Sonderregelungen

Die größten Privilegien stammen aus der Zeit vor der Reform des Systems. Die Liberalisierung der Frühpensionierung (in der Hoffnung, so die Lage auf dem Arbeitsmarkt zu mildern), wurde so massiv genutzt, dass es nur innerhalb von zwei Jahren (1992, 1993) zu einer Erhöhung um 36 % (von 11% auf 15 %) des Anteils der Rentner an die Bevölkerung kam²⁵¹. Bei mehr als einem Drittel der Renteneträge in diesen zwei Jahren ging es um Frührenten, was zu einem deutlichen Rückgang des effektiven Rentenalters führte²⁵².

Privilegiert werden auch politisch Verfolgte des alten Systems. Nach dem Gesetz Nr. 7514 von September 1991 (geändert im Dezember 1993) wurde die gesamte im Gefängnis verbrachte Zeit für Versicherungszwecke anerkannt, und zwar mit dem doppelten Koeffizient. Dazu wurden jegliche Alterseinschränkungen aufgehoben, für den Fall dass die Rente der politisch Verfolgten von studierenden Kindern bezogen wird²⁵³.

Eine Sonderbehandlung ist auch für Offiziere der Streitkräfte des Landes und für Individuen in bestimmten Führungspositionen innerhalb der öffentlichen Verwaltung vorgesehen. Das Gesetz Nr. 8087 von 1996 sieht eine Zusatzrente für Offiziere vor²⁵⁴.

²⁴⁸ Das Gesetz Nr. 7703, §66.

²⁴⁹ Das Gesetz Nr. 7703, §67 und §69.

²⁵⁰ Siehe auch die Finanzverordnung des ISSH Nr. 5, §26.

²⁵¹ Vgl. auch ISSH, „Statistik“, Broschüre, 1999.

²⁵² Vgl. auch Internationale Revue für Soziale Sicherung, 1994, Seite 85. Demnach war das effektive Rentenalter auf 56 Jahre für Männer und 52 Jahren für Frauen zurückgegangen. Die Versicherten hatten intensiv die privilegierte Handhabung der Schwerarbeit ausgenutzt. Zudem hatten sie oft schwere Krankheiten angegeben.

²⁵³ Das Gesetz Nr. 7514 von September 1991.

²⁵⁴ Bei kurzfristiger Arbeitsunfähigkeit beträgt die Zusatzzahlung 20% des Tageseinkommens. Die Zusatzrente kann hingegen bis zu 50% der normalen Altersrente für Offiziere betragen. Offizieren wird auch

Zudem sind Zusatzleistungen bei kurzfristiger Arbeitsunfähigkeit sowie eine erleichterte Frühpensionierung vorgesehen. Alle nach diesem Gesetz empfangenen Leistungen sind steuerfrei²⁵⁵. Die daraus entstandenen Ausgaben werden zu 100% vom Staat finanziert. Mehr als 9.000 Offiziere profitierten 2001 von diesen Privilegien, bei den meisten (72%) handelt es sich um Frühpensionierungen²⁵⁶. Die Zusatzleistungen für Individuen in Führungspositionen werden durch das Gesetz 8097 von 1996 geregelt. Die Finanzierung wird hauptsächlich durch den Staatshaushalt ermöglicht, die Versicherten müssen nur mit einem kleinen Prozentanteil ihres Einkommens partizipieren (1 %-3 % abhängig von der Einstufung in zwei Kategorien)²⁵⁷. Für Teilnehmer ist eine Frühpensionierung ab 55 Jahren vorgesehen. Die Zusatzrente kann, abhängig von der Dienstzeit, bis zu 60 % des Lohnsatzes betragen. Die Zahl der Leistungsempfänger nach diesem Gesetz war 2001, mit nur 422 immer noch sehr gering²⁵⁸.

Die Übernahme eines Anteils der Arbeitnehmerbeiträge für die Jahre 1993-1996 seitens des Staatshaushalts könnte auch als ein Privileg aufgefasst werden. Dazu zählt auch die Entscheidung der albanischen Regierung aus dem Jahr 1999, die Verzugszinsen für Landwirte, die Jahrelang ihre Beiträge nicht gezahlt hatten, zu erlassen. Dies allerdings nur für diejenigen, die sich bereit erklärten, ihre gesamte Schuld zu begleichen. Diese Entscheidung kam anscheinend bei den Landwirten sehr gut an²⁵⁹. So kam es nur in zwei Jahren zu einer Verfünffachung der Beitragszahler aus der Landwirtschaft (von 38.500 in 1998 auf 180.000 in 2000)²⁶⁰. Allerdings war der Erfolg nur von kurzer Dauer. Bereits ein Jahr später wird ein Rückgang der Beitragszahler um 2 5% gemeldet. Nichtsdestotrotz bleibt die Teilnahme der Landwirte an das System der sozialen Sicherung weiterhin sehr niedrig.

eine Frühpensionierung gewährt (ab 50 Jahren abhängig von der Kategorie). Vgl. auch das Gesetz Nr. 8087 von März 1996.

²⁵⁵ Das Gesetz Nr. 8087, §4.

²⁵⁶ Vgl. auch ISSH, „Statistiken des ISSH, Januar 2001- Juni 2001“, 2001.

²⁵⁷ Zur ersten Gruppe gehören Mitglieder des Ministerrats, Abgeordnete des albanischen Parlaments, Richter des Verfassungsgerichts und Direktoren der relevanten öffentlichen Institutionen. Die zweite Gruppe umfasst alle Beschäftigten im öffentlichen Sektor die zumindest als Spezialisten eingestuft sind.

²⁵⁸ Vgl. auch ISSH, „Statistiken des ISSH, Januar 2001- Juni 2001“, 2001.

²⁵⁹ Sie mussten für jedes fehlende Versicherungsjahr nur etwa 10 US\$ an Beiträgen bezahlen.

²⁶⁰ Vgl. auch Volker Treichel, 2001, Seite 6 und ISSH, „Statistiken des ISSH, Januar 2001- Juni 2001“, 2001.

10.4.4 Gesetzesübertretungen und vorgesehene Sanktionen

Das Gesetz Nr. 7703 sieht die verspätete Überweisung der Beiträge, die verspätete Anmeldung der Beschäftigten und die falsche Berechnung der Beiträge als Verletzungen vor. Dafür sind Bußgelder und Verzugszinsen (0.5 % täglich für verspätete Überweisungen²⁶¹) vorgesehen. Falls der Versicherte aufgrund von gefälschten Unterlagen Leistungen der sozialen Sicherung bezieht, so muss er die empfangenen Zahlungen in voller Höhe zurückzahlen. Ihm drohen aber keine weitere Straffen²⁶². Diejenigen die auf längere Frist ihre Beiträge nicht überweisen, sollten rechtlich verfolgt werden. ISSH kann auch eine Zwangsvollstreckung einleiten. Aus einem Rundschreiben des Direktors des ISSH an die regionalen Filialen von Oktober 1996 ist festzustellen, dass die Kosten einer Zwangsvollstreckung (bis zu 7 % des Streitwerts) vom Institut selbst getragen werden²⁶³.

10.5 Bisherige Entwicklungen im albanischen Sozialversicherungssystem

10.5.1 Verschiedene Gruppen der Beitragszahler

Das Institut klassifiziert die Beitragszahler nach zwei Kriterien:

1. Art der Versicherung die sie zahlen
 - Kurzfristige Arbeitsunfähigkeit
 - Rentenversicherung
 - Arbeitsunfallversicherung
 - Arbeitslosenversicherung
 - Kindererziehung
2. Nach Art ihres Arbeitsverhältnisses:
 - Öffentlicher Sektor
 - Staatsunternehmen
 - Arbeitnehmer aus dem privaten Sektor

²⁶¹ Das Gesetz Nr. 7703, §16.

²⁶² Verordnung Nr. 452 vom September 1993, Abschnitt 6.

²⁶³ Rundschreiben Nr. 753/1Prot des Generaldirektors des ISSH an den Leiter der Zweigstelle in Tirana, Oktober 1996.

- Selbstständige
- Landwirte
- Freiwillig Versicherte
- Personen deren Beiträge vom Staat übernommen werden (z.B. Wehrdienstleistende, Arbeitslose)

Nur bei der Rentenversicherung müssen alle Versicherten partizipieren. Landwirte und Selbstständige müssen bei der kurzfristigen Arbeitsunfähigkeit, Arbeitsunfallversicherung und bei der Arbeitslosenversicherung nicht bezahlen. Deshalb ist in diesen Abteilungen die Zahl der Versicherten auch deutlich niedriger als bei der Rentenversicherung (268.330 gegenüber von 473.792 für das Jahr 2001)²⁶⁴. Bei der Klassifizierung nach Art des Arbeitsverhältnisses dominieren die Beschäftigten im öffentlichen Sektor und die Landwirte, obwohl der Beitrag der Landwirte zu den Einnahmen des Instituts zweitrangig bleibt. So konnte das Institut im Jahr 2000 mit den Beiträgen der Landwirte lediglich 3% seiner gesamten Ausgaben decken. Für die Zeit davor fällt diese Zahl noch geringer aus.

10.5.2 Der Staat und das ISSH

Der Staat stellt die wichtigste Einnahmequelle für das System der sozialen Sicherung in Albanien dar. Seine Mittel fließen dem Institut durch die folgenden Kanäle zu:

1. Beschäftigte in dem öffentlichen Sektor – In diese Gruppe finden wir auch die größte Zahl der Beitragszahler. Es handelt sich dabei um Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung und in öffentlichen Unternehmen. Dies gewährleistet eine vollständige Erfassung der Versicherten und eine wahrheitsgetreue Angabe des Lohnniveaus. Aus diesem Grund kommen zurzeit mehr als die Hälfte der regulären Einnahmen des Instituts von dieser Gruppe der Beitragszahler. In den letzten Jahren ist es zwar zu einem kontinuierlichen Rückgang der Beitragszahler in diesem Sektor gekommen, sehr bald ist aber mit einer Umkehrung des Trends zu rechnen. Der Prozess des mittelfristigen Verwaltungsabbaus im öffentlichen Sektor dürfte bereits für abgeschlossen erklärt werden, wodurch der Beitrag dieser Gruppe an die Einnahmen des Instituts stabilisiert werden soll (der prozen-

²⁶⁴ Vgl. auch ISSH, „Statistiken des ISSH, Januar 2001- Juni 2001“, 2001.

tuale Anteil an die Einnahmen könnte allerdings infolge einer besseren Erfassung des privaten Sektors und einer Erweiterung der Teilnehmerzahl aus der Landwirtschaft, zurückgehen). So war die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor 2001 auf nur 138.000 zurückgegangen (1995 waren es noch 165.000). Der Rechnungshof berichtet zwar gelegentlich von öffentlichen Institutionen oder Unternehmen die es versäumen, die einbehaltenen Beiträge zu überweisen, dies bleibt aber auf einem sehr niedrigen Niveau.

2. Beschäftigte in den Staatsunternehmen – Zu Beginn der Transformation, eine sehr wichtige Gruppe für das System (vergleichbar mit der ersten Gruppe). Durch die Privatisierung des Staatseigentums ist es allerdings zu einem ständigen Rückgang der Beitragszahler gekommen. War diese Gruppe 1995 mit 143.000 Beschäftigten für rund ein Drittel der regulären Einnahmen des Instituts verantwortlich²⁶⁵, so ging ihr Beitrag 2001 mit nur 59.000 Arbeitnehmer spürbar zurück. Für die Zukunft ist von einem weiteren Rückgang der Relevanz dieser Gruppe auszugehen.
3. Bestimmte Gruppen deren Beiträge vom Staat gezahlt werden – Dazu zählen Wehrdienstleistende, Offiziere sowie Bezieher vom Arbeitslosengeld. Zu Beginn war die Zahl der Empfänger vom Arbeitslosengeld recht hoch, deshalb waren auch die Einnahmen des Instituts aus dieser Kategorie beachtlich. Sehr schnell landete aber die Mehrheit der Arbeitslosen bei der „Ndihma ekonomike“ eine Art Sozialhilfe, wozu die Rolle dieser Kategorie stark zurückging. So waren es 2001 lediglich 31.581 Beitragszahler aus dieser Gruppe (verglichen mit 261.000 aus dem Jahr 1993).
4. Differenzzahlungen aus dem Haushalt für die Versicherung der Landwirte.
5. Die Finanzierung der Zusatzversicherungen für Offiziere der albanischen Armee und für Individuen in Führungspositionen innerhalb der öffentlichen Verwaltung.
6. Transferzahlungen für Preissubventionen für bestimmte öffentliche Dienstleistungen und Konsumgüter (Strom, Brot).
7. Die Finanzierung der Defizite des Instituts. In einigen Jahren handelt es sich um Defizite die sogar mehr als 50 % der gesamten regulären Einnahmen des Instituts überschreiten. So betrug der Defizit für das Jahr 2000 mehr als 10 Mrd. Lek

²⁶⁵ Vgl. auch ISSH – jährliche Statistiken, 1999.

(\approx 75 Mio. US\$) was mehr als die Hälfte der Einnahmen des Instituts ausmacht²⁶⁶.

Wenn wir alle diese Kanäle addieren (einschließlich der Defizitfinanzierung) ergibt sich ein Anteil des Staates von mehr als 85%.

10.5.3 Der private Sektor

Die Ausweitung des Sozialversicherungsnetzes innerhalb der privaten Wirtschaft wurde von vielen Schwierigkeiten begleitet. Viele Unternehmer melden ihre Arbeitnehmer überhaupt nicht beim Institut, andere wiederum weigern sich, die einbehaltenen Beiträge an die Kasse des Instituts zu überweisen. Mit ungefähr 60.000, blieb die Zahl der registrierten Arbeitnehmer seit 1996 relativ konstant (61.860 für das Jahr 2000). Fast 15% davon (9200 für 2000) überweisen ihre Beiträge überhaupt nicht, wodurch sich die Zahl der faktischen Teilnehmer zusätzlich reduziert. Für das Jahr 2001 wurden vom Institut widersprüchliche Angaben veröffentlicht. Das Institut meldet eine Zahl der registrierten Arbeitnehmer von 58.119, gleichzeitig sollen aber Beiträge für 71.427 Arbeitnehmer überwiesen worden sein²⁶⁷.

Unter Berücksichtigung der Selbstständigen (23.864 Registrierte für das Jahr 2000, davon haben nur 15.751 ihre Beiträge auch überwiesen) ergibt sich eine Gesamtzahl von weniger als 75.000 Teilnehmern aus der privaten Wirtschaft. Beide Kategorien zusammen tragen mit ungefähr 1/6 der regulären Einnahmen des Instituts bei. Zugleich berichtet aber die nationale Beschäftigungskommission von 207.000 Beschäftigten im privaten Sektor. Nur ein Drittel davon werden als von dem System der sozialen Sicherung erfasst.

Viele Faktoren haben zu einer Hinterziehung dieser Ausmaße mitgeholfen. Viele Arbeitnehmer werden ohne Arbeitsverträge beschäftigt. Die nationale Beschäftigungskommission geht davon aus, dass mehr als ein Drittel der Beschäftigten keinen gültigen Arbeitsvertrag unterzeichnet haben, in der Realität könnte die Zahl noch höher ausfal-

²⁶⁶ Vgl. auch Rechnungshof „Bericht über die Umsetzung des Staatshaushaltes 2001“.

²⁶⁷ Widersprüchlich sind auch Informationen über die Zahl der Versicherten unter den Selbstständigen. Viele sind der Meinung dass es sich in diesen Fällen um keine Zufallsfehler handelt. Vielmehr würde ISSH systematisch versuchen, die Bevölkerung irrezuführen, um den faktischen Bankrott des Instituts (und die starke Abhängigkeit vom Staatshaushalt) zu verschleiern. Einige Tageszeitungen bezeichnen das Institut sogar als eine zusammengebrochene Pyramide. Vgl. auch die Tageszeitung Republika von 06.09 und 08.09.2000.

len. Bei vielen Aktivitäten ist die Zusammenarbeit mit dem ISSH auf einem sehr niedrigen Niveau (Einzelhandel, Hotel und Gastronomieangestellte, Handwerkersubunternehmen und unqualifizierte Arbeitskräfte im Baubereich, usw.)²⁶⁸. Arbeitgeber haben wenig Anreiz, ihre Arbeitnehmer ordnungsgemäß anzumelden, zumal das Risiko entdeckt und bestraft zu werden minimal ist. Durch die sehr hohen Beitragssätze werden sie zusätzlich zur Hinterziehung motiviert. Statt dessen ziehen sie moderate Lohnerhöhungen für ihre Arbeitnehmer vor, weil sie dadurch auch die Akzeptanz der Arbeitnehmer erkaufen. Das niedrige Einkommensniveau und das mangelnde Vertrauen an die Arbeit des ISSH bewirken nämlich auch bei den Arbeitnehmern eine Gegenwartsvorliebe bezüglich des Konsums. Viele Arbeitnehmer glauben (möglicherweise zu recht) nicht an eine Korrelation zwischen den von ihnen gezahlten Beiträgen und den Leistungen des Versicherungsnetzes, andere wiederum setzen weiterhin auf die traditionelle Versorgung innerhalb der Familie.

Es gibt in Albanien viele Unternehmen die ihre Aktivität ausüben, ohne die dafür notwendige Lizenz zu beantragen. Schätzungen gehen von 20% der aktiven Unternehmen aus, die formell gar nicht existieren. Die Hinterziehung der Sozialversicherungsbeiträge wird durch die mangelnde Zusammenarbeit zwischen der Zentralinstitutionen (ISSH, das Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten, die staatliche Finanzkontrolle gegen die Schwarzarbeit, die Steuerverwaltung) zusätzlich erleichtert. Daher können es sich manche Arbeitgeber oft erlauben, unterschiedliche Angaben über die Beschäftigung beim Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten und beim ISSH zu machen. Wie die führende albanische Tageszeitung Shekulli im Dezember 2002 berichtete, waren zu dieser Zeit bei der nationalen Beschäftigungskommission 46.147 Wirtschaftsubjekte gemeldet. Beim ISSH waren aber nur 35.664 davon registriert²⁶⁹. Sehr oft wird die Lizenz der Wirtschaftsubjekte erneuert, auch wenn die Unternehmen ihre Verpflichtungen gegenüber ISSH nicht beglichen haben (die Erneuerung der Lizenz darf nur nach Zahlung der gesamten Schuld gegenüber ISSH erfolgen).

Die Sozialversicherungsbeiträge werden erst ab einem bestimmten Lohnniveau erhoben. Diese Regelung wird von einigen Arbeitgebern intensiv missbraucht. Sie lassen ihre Arbeitnehmer beim ISSH registrieren, geben allerdings sehr niedrige Löhne an. Den Restbetrag erhält der Arbeitnehmer dann „unter die Hand“, oder der Arbeitgeber bereitet zwei Lohnzettel vor (die eine für den Arbeitnehmer, und die andere für das

²⁶⁸ Siehe auch Gazeta Ekonomia, „ISSH, ISHP dhe tatim-Taksat drejt bashkepunimit, Viti 2000, do te rritet numri i kontribuesve“, 14.05.2000.

²⁶⁹ Die Tageszeitung Shekulli, „ISSH, paguani sigurimet qe te merrni licencat“, 10.12.2002.

ISSH). So wurden 2001 für ungefähr zwei Drittel der Beschäftigten im privaten Sektor, Monatslöhne unter 10.000 Lek (≈ 75 US\$) angegeben²⁷⁰. Dies wurde auch von einigen Bauunternehmen praktiziert, obwohl die gezahlten Löhne dort in der Regel über dem Landesdurchschnitt liegen.

Trotzdem neigen die Führungsmanager des Instituts dazu, von außergewöhnlichen Erfolgen bei der Implementierung der Gesetze mit Begeisterung zu berichten. Die offiziellen des Instituts sehen weiterhin keinen Grund für eine signifikante Verbesserung ihrer Vorgehensweise und für eine Verschärfung der Sanktionen. Statt dessen glauben sie an eine Erweiterung des Systems dank ihrer „qualitativen“ Arbeit und dem „erfolgreichen“ Marketingkonzept²⁷¹. Es entsteht der Eindruck dass alle außer den Mitarbeitern des Instituts, von der auswegslosen Situation des Sozialversicherungssystems in Albanien überzeugt sind. Bei einem Gespräch mit dem Direktor des ISSH konnte der Autor nur von den „Erfolgen“ des Managements und der entscheidenden „Verbesserungen“ des Netzes etwas erfahren.

10.5.4 Selbstständige in der Landwirtschaft

Die Schwierigkeiten bei der Erfassung von Landwirten sind noch ausgeprägter. Dem Institut wird allerdings vorgeworfen, durch künstliche Schönrechnerei, die Öffentlichkeit in dieser Hinsicht irreführen zu wollen. In ihren Statistiken versucht ISSH, das gesamte Erwerbspotential in der Landwirtschaft als versichert anzugeben, wodurch die Teilnehmerzahl mehrfach überhöht wird. So werden für das Jahr 1992 genau 500.000 Versicherte aus dieser Kategorie angegeben, ein Jahr später sollen es dann genau 400.000 sein. Für 1994 wird exakt die gleiche Zahl angegeben. Interessant sind auch die entsprechenden Zahlen für die Jahre 1995 und 1996. Erst geht die Zahl der Versicherten um 16% zurück und steigt dann auf einmal um runde 67% (226.000), was einfach keine Logik ergibt. Während dieser Zeit bewegt sich die Zahl derjenigen die ihre Beiträge auch tatsächlich überweisen, mit 30.000-40.000 auf einem sehr niedrigen Niveau. Die Lage wird sich erst 1999 deutlich verbessern, nach der Entscheidung der albanischen Regierung, auf die Verzugszinsen für nicht gezahlte Beiträge zu verzichten. Von dieser Erleichterung könnten allerdings nur Landwirte profitieren, die bereit waren, einen Teil

²⁷⁰ Vgl. ISSH, „Statistiken des ISSH, Januar 2001- Juni 2001“, 2001.

²⁷¹ Aus der ISSH, „Entwicklungsstrategie der sozialen Sicherung für die Jahre 1998-2005“, unveröffentlichtes Material.

ihrer früheren Verbindlichkeiten zu begleichen. Die Entscheidung kam bei den Landwirten sehr gut an, stieg doch die Zahl der Versicherten nur innerhalb eines Jahres von 39.000 auf 140.000²⁷².

Nichtsdestotrotz gilt das albanische System der sozialen Sicherung der Landwirte als missglückt. Das Institut kann mit den hier erzielten Einnahmen, nicht mal 3 % seiner Ausgaben finanzieren. Für die nächsten Jahre ist auch keine gravierende Verbesserung in Sicht. Vieles hat dazu beigetragen dass das System für die meisten Landwirte weiterhin unattraktiv bleibt²⁷³:

- Landwirtschaftsrenten bleiben auf einem sehr niedrigen Niveau. Die Anpassung mit der Lohnentwicklung und mit den anderen Rentenarten war nur unzureichend.
- Das Einkommensniveau in der Landwirtschaft liegt immer noch weit unter dem Landesdurchschnitt
- Viele Landwirte haben kein Vertrauen an das System der sozialen Sicherung. Statt dessen erhoffen die meisten eine Erfassung durch die „ndihma ekonomike“
- Nur Landwirte mit mindestens 20 Beitragsjahren kommen im Genuss einer Altersrente
- Beitragszahler werden in der Regel trotzdem gezwungen, im Krankheitsfall zusätzliche informelle Zahlungen zu leisten, usw.

Da System zieht hauptsächlich ältere Landwirte an. Mehr als zwei drittel der tatsächlichen Beitragszahler sind älter als 40 Jahre²⁷⁴. Dadurch wird aber die soziale Versicherung in der Landwirtschaft insgesamt zu einer kostspieligen Aktivität für das Institut und den Staat. Gleichzeitig bleiben die gezahlten Leistungen so niedrig, um die bei der Erhebung anfallenden Kosten zu rechtfertigen. Das Institut musste allein für die Ausweitung des Netzes in der Landwirtschaft 300 weitere Arbeitskräfte beschäftigen²⁷⁵. Selbst bei einer günstigen Variante, wenn das Institut nur Durchschnittslöhne zahlen würde (100-120 US\$), müssten die Beiträge von etwa 40% der Landwirte (60.000) nur für Lohnzahlungen dieser 300 Mitarbeiter ausgegeben werden. Bei der Beurteilung des gesamten Systems sollte dies als wichtiges Argument berücksichtigt werden.

Zu erwähnen sind auch die Schwierigkeiten des Instituts bei der Bewertung der Anspruchsberechtigungen bei Rentenzahlungen. Hierfür ist auch die Beschäftigung der

²⁷² Vgl. auch Volker Treichel, Seite 9, 2001.

²⁷³ Gilt auch für Neuzugänge.

²⁷⁴ Über die Hinterziehung der Sozialversicherungsbeiträge in der Landwirtschaft siehe auch Briken Meça und andere, 2000.

²⁷⁵ Vgl. auch Merita Xhumari und andere, 1998.

Beitragszahler vor der Transition zu berücksichtigen. In diesem Fall ist das Institut an die Informationen der ehemaligen Landwirtschaftskooperativen und Staatsfarmen angewiesen. Dies wurde aber von den Liquidationsverwaltern in den landwirtschaftlichen Genossenschaften und Staatsfarmen intensiv für persönliche Bereicherung missbraucht. Sie werden vom Institut beschuldigt, gegen informelle Zahlungen, die Angaben über die Beschäftigungszeiten einzelner Individuen zu manipulieren. Oft weigern sich die Verwalter, ihre Informationen an das Institut weiterzuleiten²⁷⁶.

10.6 Die Krankenversicherung

Zum Schluss dieses Unterkapitels soll auch die Entwicklung im albanischen System der Krankenversicherung kurz erläutert werden. Wie bereits erwähnt, werden auch die Beiträge zur Krankenversicherung vom ISSH erhoben und dann an das ISKSH weitergeleitet. Die getrennte Berechnung der Krankenversicherungsbeiträge wurde 1994 beschlossen, in der Überzeugung, dass dadurch ein, dem Westen ähnliches System aufgebaut wird. Der Beitragssatz ist mit 3.4% des Bruttolohns recht niedrig und wird sowohl von den Arbeitgebern als auch von den Arbeitnehmern jeweils zu 50% gezahlt. Die so erzielten Einnahmen sind unbedeutend. Sie werden für die Finanzierung einiger Medikamente und für die Löhne eines kleinen Teils der Beschäftigten im Gesundheitssektor verwendet.

Allerdings führt der schlechte Ruf der Staatskliniken dazu, dass viele Patienten für die Durchführung von Laboranalysen oft eine Privatklinik (oft ohne Zulassung) aufsuchen. Einige schwarze Schaffe unter den Privatkliniken nutzen dieses mangelnde Vertrauen an Staatskliniken, und füllen ihre Formulare mit Standardwerten, ohne irgendwelche Analysen durchzuführen. Oder werden in illegale Aktivitäten involviert, wie die Durchführung von Abtreibungen bei fortgeschrittener Schwangerschaft²⁷⁷.

Bei der Bewertung des gegenwärtigen Stellenwerts des albanischen Krankenversicherungssystems sollen drei Umstände berücksichtigt werden:

- Die Ausgaben des ISKSH machen nur 4-5% der gesamten Gesundheitsausgaben des Landes aus. Davon werden $\frac{3}{4}$ für Medikamente ausgegeben²⁷⁸.

²⁷⁶ Tageszeitung „Koha Jone“, „Ndermarrjet e shtetit, punonjesit rrezikojne pensionet“, 26.04.2000.

²⁷⁷ Tageszeitung „Koha Jone“, „Mjekesia private ka ngritur flamurin e mevetesis“, 23.02.2000.

²⁷⁸ Angaben sind für das Jahr 1996. Vgl. auch DFID, Seite 15, 2002 und Besim Nuri und Judith Healy, Seite 29, 1999.

- Die Mehrheit der Bevölkerung bleibt weiterhin außerhalb des Netzes (vor allem in der Landwirtschaft)
- Es besteht kein Zusammenhang zwischen der gezahlten Beiträge und den empfangenen Leistungen. Wegen der hohen Korruption im Gesundheitssektor, ist eine Leistung ohne informelle Zahlungen fast unmöglich.

Aus diesen Gründen bleibt die Rolle des ISKSH mehr als unbedeutend. Die für seine Erhaltung notwendigen Verwaltungskosten sowie die Frondienste der Steuerpflichtigen können nicht rechtfertigt werden.

10.7 Alternativen zur Überwindung der aktuellen Schwierigkeiten

Die Darlegung aus dem vorangegangenen Unterkapitel verdeutlicht die marode Lage des albanischen System der sozialen Sicherung. Ein kurzer Blick auf die Statistiken der Rentenversicherung soll dies zusätzlich bekräftigen. Albanien hat zwar europaweit die jüngste Bevölkerung (nur 9.1% sind älter als 60 Jahren²⁷⁹), das Verhältnis der Rentenempfänger zu den Beitragszahlern ist trotzdem sehr ungünstig. So waren es im Jahr 2001 nur 338.445 Beitragszahler, dafür aber 358.396 Rentenempfänger, d.h. auf jedem Empfänger kommen nur 0.94 Beitragszahler. In der Landwirtschaft ist das Verhältnis mit 0.75 noch ungünstiger (135.347 Beitragszahler und 181.308 Rentner)²⁸⁰.

Die misslichen Entwicklungen innerhalb der einzelnen Bereiche des Sozialversicherungssystems, die inzwischen sehr hohen Defizite des ISSH die vom Staatshaushalt finanziert werden müssen, sowie der große Anteil der vom ISSH verwalteten öffentlichen Gelder, haben in den letzten Jahren das Institut im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gebracht. Inzwischen werden auch ausländische Fachleute (IMF, Weltbank und andere) mit der Suche nach adäquaten Lösungen zur Stabilisierung des Systems der sozialen Sicherung in Albanien auseinandergesetzt. Sie alle sind von einem dringenden Reformbedarf überzeugt, um das Zusammenbruch des Systems zu verhindern. Eine weitere Reduzierung der Beschäftigung innerhalb der öffentlichen Verwaltung sowie eventuelle Erfolge bei der Privatisierung von als strategisch eingestuften Unternehmen, könnten das Institut zusätzlich gefährden und seine Abhängigkeit vom Staatshaushalt erhöhen. Der Versuch, die relativ großen Unterschiede zwischen der ökonomischen und der demografischen Gesamtlastquote, durch die Erweiterung des Netzes in der Land-

²⁷⁹ Angaben sind für das Jahr 1999. INSTAT, „Albanien in Zahlen“, 2000.

²⁸⁰ Vgl. ISSH, „Statistiken des ISSH, Januar 2001- Juni 2001“, 2001.

wirtschaft zu reduzieren, ist zumindest finanziell irrelevant, sind doch die zurzeit gezahlten Beiträge der Landwirte eher unbedeutend.

Die bisherigen Standardempfehlungen – hauptsächlich aus dem Ausland – zur Überwindung der aktuellen Krise des Instituts, können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Schaffung einer engen Verknüpfung zwischen den gezahlten Beiträgen und der erhaltenen Leistungen, zumindest im Bereich der Rentenversicherung. Das jetzige System weist in dieser Hinsicht zwei Anomalien vor. Zum einen, ist die obere Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge zwar niedrig aber immer noch zu hoch für die jetzigen Differenzen zwischen der minimalen und der maximalen Rente. Dem Gesetzgeber wird empfohlen, die obere Bemessungsgrundlage zu erhöhen, und gleichzeitig größere Unterschiede zwischen den gezahlten Leistungen zuzulassen²⁸¹. Zumindest die erste Empfehlung, kam bei den albanischen Entscheidungsträgern gut an. Anfang 2002 beschloss die Regierung eine Erhöhung der oberen Bemessungsgrundlage auf 41.980 Lek (\approx 300 US\$)²⁸². Zum anderen wurde die Methode zur Berechnung von gezahlten Renten kritisiert. Das Institut berechnet die zu zahlende Rente aufgrund des Durchschnittseinkommens aus drei aufeinander folgenden Jahren (aus den letzten zehn Jahren). Die Versicherten hätten die hier vorhandenen Spielräume missbraucht und nur für drei Jahren überdurchschnittlich hohe Löhne angegeben.
- Die Angleichung der Beitragssätze für Selbstständige und für Beschäftigte in der Landwirtschaft. So empfiehlt die Weltbank eine kontinuierliche Erhöhung der Beiträge für Landwirte, die zurzeit einen geringfügigen Jahresbeitrag zu leisten haben (< 8 US\$ jährlich). Die Erhöhung würde langfristig den Bedarf für direkte Haushaltssubventionen in Grenzen halten, und zur Stabilität der sozialen Sicherung in der Landwirtschaft beitragen. Es soll nur erwähnt werden, dass die eventuelle Angleichung der gezahlten Beiträge für diese zwei Kategorien, eine Erhöhung um etwa 700 % der Beiträge in der Landwirtschaft unterstellt. Die Fachleute der Weltbank

²⁸¹ Vgl. auch Volker Treichel, 2001. Treichel ist der Meinung, dass eine große Zahl der Arbeitnehmer deutlich mehr verdient als die obere Bemessungsgrundlage. Die Erhöhung der oberen Berechnungsgrenze würde die Einnahmen des Instituts erhöhen und gleichzeitig die hohe Regressivität des Systems der sozialen Sicherung abschwächen.

²⁸² Das Gesetz Nr. 8852, Dezember 2001.

erhoffen dadurch eine Stabilität des Systems, selbst dann wenn die Zahl der Versicherten nicht steigen sollte²⁸³.

- Die Erhöhung der Rentenalter und die Verschärfung der Kriterien für Frühpensionierungen. Dies würde zu einer Erhöhung der Einnahmen des Instituts führen und gleichzeitig zu einer Senkung der Ausgaben. Die Empfehlung wurde im April 2002 durch das Gesetz Nr. 8889 konkretisiert. Das Rentenalter stieg auf 65 Jahren für Männer und 60 für Frauen²⁸⁴.
- Die Senkung der Beitragssätze. Dadurch soll das System attraktiver gemacht werden, vor allem für Beschäftigte im privaten Sektor. Albanien hat nämlich die höchsten Beitragssätze in der Region. Das Gesetz Nr. 8889 bringt in dieser Hinsicht nur moderate Verbesserungen mit sich. So wird der Arbeitgeberbeitrag von 34.2% auf 30.7% und der Arbeitnehmerbeitrag von 11.7% auf 11.2% reduziert.
- Eine engere Zusammenarbeit mit anderen Ministerien und Institutionen und schärfere Kontrollen um die zurzeit sehr hohe Hinterziehung der Beiträge zu bekämpfen²⁸⁵. Schätzungen zu Folge, könnte dies allein in Tirana zu einer Verdoppelung der Versichertenzahl aus der privaten Wirtschaft (Arbeitnehmer und Selbstständige) führen.

Die albanischen Entscheidungsträger haben viele dieser Empfehlungen in die entsprechenden Gesetze eingearbeitet, allen voran die Vorschläge der internationalen Organisationen, die eher als Aufforderungen zu verstehen sind. Ob sie auch zu einer entscheidenden Verbesserung der Lage des ISSH führen werden, wird sich erst in die nächsten Jahre zeigen. Eines haben allerdings all diese Empfehlungen gemeinsam. Sie alle versuchen, durch partielle Eingriffe oder Reformen der einzelnen Bereiche des Sozialversicherungssystems, das System als Ganzes zu verbessern. Bestimmte Elemente des Systems werden behandelt, seine Grundlagen sollen aber erhalten bleiben. Der Autor ist allerdings der Auffassung, dass das gesamte System der sozialen Sicherung in Albanien für unheilbar, und für die Besonderheiten der albanischen Wirtschaft für unbrauchbar erklärt werden sollte. Die Umsetzung eins zu eins der obigen Empfehlungen wird also

²⁸³ Allerdings geht Volker Treichel dabei von sehr optimistischen Voraussetzungen aus. So rechnet er mit einer Senkung der Arbeitslosigkeit bis auf 9%.

²⁸⁴ Das Gesetz Nr. 8889, April 2002.

²⁸⁵ In nur zwei Monaten (September-Oktober 2002) hat eine gemeinsame Inspektion des ISSH und des Arbeitsinspektorrats ergeben, dass 166 Unternehmen operierten, beim ISSH aber nicht gemeldet waren. Siehe auch die Tageszeitung Shekulli von 10.12.2002.

das gesamte System nicht sanieren können. Im besten Fall können sie die jetzige Krise abschwächen, eine Stabilisierung des Systems werden sie kaum herbeiführen können.

10.8 Eine mögliche Alternative

An dieser Stelle soll eine völlig andere Lösungsalternative vorgeschlagen werden. Der Vorschlag impliziert eine komplette Aufgabe des jetzigen Finanzierungsmodells und den Übergang zu einem direkten steuerfinanzierten sozialen System. Der Staat würde also die Erhebung von Beiträgen zur Sozial- und Krankenversicherung aufgeben, und statt dessen eine Erhöhung der Steuersätze für bestimmte Steuern (Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern) veranlassen. Der Übergang würde eine Erweiterung der Besteuerungsbasis bewirken, müssen doch auch diejenigen indirekte Steuern zahlen, die es im aktuellen System geschafft haben, die Beiträge zu hinterziehen. Die erforderliche Steuererhöhung bei den indirekten Steuern wäre nicht erheblich, kommen doch auch im jetzigen System die meisten Einnahmen des Instituts aus der Steuerzahlungen. Gleichzeitig würden die Lohnkosten für diejenigen Arbeitgeber sinken, die bisher regelmäßig die Beiträge ihrer Arbeitnehmer überwiesen haben. Dies gilt auch für die Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Denn, die Erweiterung des Finanzierungskreises führt dazu, dass die aus der Änderung der Finanzierungsform resultierende Erhöhung der Nettolöhne niedriger ausfällt, als die bis dato gezahlten Beiträge. Des Weiteren würde eine solche Alternative die Zahl der erhobenen Steuern reduzieren, was zu einer Erleichterung der Arbeit der Steuerverwaltung, und wahrscheinlich auch zu einer Senkung der Beschäftigtenzahl in der öffentlichen Verwaltung führen würde.

Auf der Ausgabenseite würde der Staat nur eine Grundrente (in der Höhe des Existenzminimums) anbieten, eventuelle Präferenzunterschiede bezüglich der Rentenhöhe sollen privat versichert werden.

Nachfolgend sollen einige Argumentationen zugunsten dieser Lösungsalternative kurz aufgeführt werden:

- Der Staat ist auch bei dem aktuellen PAYG System die wichtigste Einnahmequelle des Instituts. Durch die bereits erwähnten Kanäle (Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung, in Staatsunternehmen, Zusatzversicherungen für Offiziere und Personen in Führungspositionen, Soldaten, Deckung des Defizits des ISSH), sorgt er für mehr als 80% der Einnahmen des ISSH. Dies wird sich auch nach dem Personalab-

bau innerhalb der öffentlichen Verwaltung und der Privatisierung der strategischen Unternehmen nicht entscheidend ändern. Es ist damit zu rechnen dass diese Entwicklungen zu einer Erhöhung der Defizite des ISSH führen werden, was wieder vom Staatshaushalt finanziert wird.

- Die sehr hohe Hinterziehung der Beiträge im privaten Sektor lässt die soziale Sicherung aus der Sicht des Arbeitgebers als eine Steuer auf Ehrlichkeit aussehen. Der Übergang zu einem steuerfinanzierten Sozialversicherungssystem würde die Belastung dieser Arbeitgeber reduzieren und auch die anderen zur Mitfinanzierung zwingen²⁸⁶.
- Die aktuelle soziale Versicherung in der Landwirtschaft ist sehr ineffizient. Die erzielten Einnahmen aus den Beiträgen der Landwirte dienen eigentlich nur für die Deckung der Lohnzahlungen und der anderen Verwaltungskosten der zuständigen Abteilung innerhalb des ISSH. Die angebotenen Leistungen sind so niedrig, dass es für die Landwirte kein Anreiz besteht, sich dem System anzuschließen. Deshalb ist das jetzige System in dieser Form auf lange Sicht nicht zu erhalten. Die Option der Weltbank, die Beitragssätze der Landwirte mit denen der Selbstständigen in der privaten Wirtschaft anzugleichen ist zwar attraktiv, in Albanien aber schlicht aussichtslos. Wenn ein Jahresbeitrag von 6-8 US\$, für viele Landwirte als unzumutbar gesehen wird, dann wird ihr Widerstand viel größer ausfallen, wenn der Beitrag auf mehr als 40 US\$ für jeden Erwachsenen Familienmitglied erhöht wird, wie dies der Vorschlag der Weltbankfachleuten vorsieht.
- Die Entscheidung der albanischen Regierung, einen gesonderten Beitrag für die Krankenversicherung zu erheben, erscheint auch unüberlegt. Die daraus erzielten Einnahmen sind zu niedrig, um die entstandenen Verwaltungskosten sowie die Frondienste der Steuerpflichtigen zu rechtfertigen. Die Krankenversicherung in Albanien ist also aus diesem Blickwinkel eine sehr ineffiziente Steuerart. Zugleich bleiben die empfangenen Leistungen der Versicherten auf einem sehr niedrigen Niveau. Vielmehr ist die Qualität der angebotenen Leistungen im Gesundheitssektor sehr schlecht und unterscheidet sich nicht von denen die an unversicherte Individuen angeboten werden. Auf der anderen Seite ist der Anteil der erzielten Einnahmen an die Gesamtausgaben im Gesundheitswesen so unbedeutend, dass es einem schwer fällt, die weitere Erhaltung des Systems zu rechtfertigen.

²⁸⁶ Abhängig davon welche Steuern für die Finanzierung der Netzes erhöht werden.

Selbstverständlich ist auch die Option einer steuerfinanzierten Sozialversicherung in Albanien nicht frei von Nachteilen. Ein steuerfinanziertes Sozialnetz könnte als regressiv bemängelt werden. Andere könnten wiederum argumentieren, der Wegfall der Sozialversicherungsbeiträge müsste nicht unbedingt und bei allen Arbeitgebern von einer entsprechenden Lohnerhöhung begleitet werden. Dadurch wäre das Einkommensniveau vieler Familien negativ beeinflusst. Allerdings handelt es sich dabei um Schwierigkeiten die bei einer Wohlüberlegten Gestaltung des Systemswechsels vermieden werden können.

10.9 Ausblick

Das albanische System der sozialen Sicherung erwies sich als unvereinbar mit der neu entstandenen Sachlage im Zuge der Transition zu einer Marktwirtschaft. Die schnelle Zunahme der Arbeitslosenzahl wegen der Verschärfung von Budgetbeschränkungen für Staatsunternehmen sowie der Privatisierung von vielen Unternehmen (auch in der Landwirtschaft) und die Entstehung von viele kleinen und mittleren Unternehmen in der privaten Wirtschaft, drängten zur Reform im sozialen System, um auch neue Risiken decken zu können und um die Erfassung der neuen Privatunternehmen und der Selbstständigen in der Landwirtschaft zu ermöglichen. Die Trennung der Sozialausgaben vom Staatshaushalt und ihre Verwaltung von einem formell unabhängigen Institut (ISSH) waren die Hauptmerkmale der ersten Reformversuche.

Die albanische Regierung war von einer langfristigen Stabilität des neuen Sozialversicherungssystems mehr als überzeugt, waren doch die beschlossenen Beitragssätze sehr hoch, und das vererbte Verhältnis der Beitragszahler zu den Leistungsempfänger in der Rentenversicherung mehr als günstig (1.347.616 Beitragszahler gegenüber von 371.652 Rentnern für das Jahr 1991). Zudem rechneten die Entscheidungsträger mit einer hohen Compliance seitens der Versicherten. Aus diesem Grund ging der Gesetzgeber auch von der Möglichkeit aus, finanzielle Reserven im System zu bilden und beschäftigte sich mit der Festlegung von Investitionsmöglichkeiten der Haushaltsüberschüsse.

Die Entwicklung war allerdings für alle sehr enttäuschend. Die Transformation der Wirtschaft und der Personalabbau in der öffentlichen Verwaltung reduzierten spürbar die Zahl der Versicherten, die erhoffte Erfassung der privaten Wirtschaft blieb wegen der hohen Hinterziehung in der Landwirtschaft (und im privaten Sektor) auf einem

sehr niedrigen Niveau. Statt Überschüssen wurden vom ISSH regelmäßig nur Defizite vermeldet, die dann vom Staatshaushalt übernommen wurden. Finanziert wurde dies hauptsächlich durch Neuverschuldung der albanischen Regierung. Der Gesetzgeber hat in mehreren Schritten versucht, durch die Reform des Systems, den Teufelskreis zu verlassen, für eine längerfristige Stabilität des Sozialversicherungssystems werden sie aber nicht ausreichen. Unter diesen Umständen wären die völlige Aufgabe des jetzigen Finanzierungssystems und der Übergang zu einer steuerfinanzierten sozialen Sicherung eine denkbare Alternative.

11 Die Mehrwertsteuer

11.1 Einführung

Albanien stütze sich während des Aufbaus eines neuen Steuersystems vermehrt auf die vorhandenen Systeme der westeuropäischen Länder. Die Vorbereitung und die Einführung der Mehrwertsteuer im Juli 1996 zählen zu den wichtigsten Schritten der albanischen Regierung in dieser Hinsicht. Bereits ein Jahr nach der Einführung wurde der Enthusiasmus der albanischen Volkswirte von der Überlegenheit der Mehrwertsteuer gegenüber der zu ersetzenden Umsatzsteuer und der anderen Steuerarten mehr als bestätigt. Diese Überlegenheit spiegelte sich in der sofortigen Etablierung der Mehrwertsteuer als wichtigste Einnahmequelle für den Staatshaushalt wider (47% der Steuereinnahmen für das Jahr 1997 verglichen mit nur 18% aus der Umsatzsteuer im 1995)²⁸⁷. Die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer stiegen 1997 um 6.5 Mrd. Lek oder 73% im Vergleich zum Vorjahr. Gleichzeitig waren die gesamten Steuereinnahmen um nur 3.2 Mrd. Lek oder 10.5% gestiegen. Die Erhöhung der Mehrwertsteuereinnahmen ist auch deswegen so beeindruckend, weil es 1997 zu einem starken Rückgang der gemeldeten Importe von einigen steuerlich relevanten Gütern gekommen war (zwei Drittel der Mehrwertsteuer wird von der Zollverwaltung eingenommen). So ging der offizielle Import von Kaffee um 85% zurück, die entsprechenden Werte waren für Tabakprodukte (-87.7%), Ölprodukte (-16.1%), Bier (-60.6%), PKW-s (-57.7%)²⁸⁸. Der Erfolg bei der Erhebung der Mehrwertsteuer ermutigte die Regierung zur Senkung der maximalen Grenzsteuersätze bei den direkten Steuern (Lohnsteuer, Gewerbesteuer). Dadurch sollten die Exporte angeregt werden, um die sehr hohen Handelsbilanzdefizite des Landes einigermaßen zu reduzieren.

Dieser Kapitel ist wie folgt strukturiert: zunächst sollen die Vorbereitungen der albanischen Steuerverwaltung zu einer erfolgreichen Erhebung der Mehrwertsteuer kurz angeführt werden. Es folgt eine Darstellung der wichtigsten Merkmale der Mehrwertsteuer in Albanien (Steuersätze, eventuelle Steuerbefreiungen, die Behandlung der Dienstleistungen, usw.). Die Administrierung der Steuer und eventuelle Wirkungen der Mehrwertsteuereinführung auf die Wirtschaft sollen auch erwähnt werden. Zum Schluss

²⁸⁷ Selbstberechnungen aus der Tabelle 3.1, Finanzministerium der Republik Albanien, 1999.

²⁸⁸ Veröffentlichte Statistiken der albanischen Regierung (Internetseite des Ministeriums).

des Kapitels soll versucht werden, einige Änderungen vorzuschlagen, die zur Verbesserung des Mehrwertsteuergesetzes beitragen könnten.

11.2 Vorbereitungen zur Einführung der Mehrwertsteuer

Beginnen wir mit den offiziellen und den verdeckten Beweggründe der albanischen Politikmacher, die hinter der Entscheidung zugunsten der Einführung der Mehrwertsteuer standen. Der erste offizielle Grund war die Unzufriedenheit mit dem vorhandenen Steuersystem, allen voran mit dem Kaskadeneffekt bei der Umsatzsteuer. So war die faktische Steuerbelastung eines Gutes von dem Konzentrationsgrad des Produktionsprozesses abhängig, was zu wirtschaftlichen Verzerrungen führte. Zudem war in Albanien der Steuersatz mit 15% recht hoch, was zu einer Steuerhinterziehung im großen Stil geführt hatte²⁸⁹. Der zweite Beweggrund war die Bemühung der albanischen Regierung, die Verwaltungsformalitäten im Außenhandel zu vereinfachen. Für diese Erleichterung sei der Aufbau eines Steuersystems „anzustreben“, dass von denen aus Italien und Griechenland, also den wichtigsten Handelspartnern des Landes, nicht stark abweichen würde. Des Weiteren würde die Einführung der Mehrwertsteuer als eine ertragreiche Steuerart, den Anteil der indirekten auf Kosten der direkten Steuern verstärken (direkte Steuern wie die Besteuerung des Einkommens und des Gewinns waren schwieriger zu implementieren).

Trotz der erwähnten Beweggründen, scheint die Eigenschaft der Mehrwertsteuer als eine Geldmaschine für den Staatshaushalt und als ein kräftiges Instrument in den Händen des Finanzministeriums entscheidend gewesen zu sein. Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer erreichten nicht mal 3% des BSP, viel zu wenig für ein Land mit regelmäßigen Haushaltsdefiziten von mehr als 10% des BSP²⁹⁰. Und da waren auch die Erfahrungen der anderen Länder mit der Mehrwertsteuer, in denen die Einführung der neuen Steuer zu einer merklichen Erhöhung der Steuereinnahmen verholfen hatte.

Als sich Albanien 1995 für die Einführung der Mehrwertsteuer entschied, war die Zahl der Länder mit dieser Steuerart sehr groß. Die Regierung sah darin einen Vorteil, schließlich konnten sie die Erfahrungen der anderen Länder zunutze machen, um eine für die albanischen Gegebenheiten, optimale Gestaltung der Mehrwertsteuer zu

²⁸⁹ Das Gesetz Nr. 7676, §4.

²⁹⁰ Der Anteil der Umsatzsteuereinnahmen an das BSP lag 1995 bei nur 2.5%. Vgl. auch IMF, „Albania – Staff Country Report“, Seite 20, 1998.

gewährleisten. Gleichzeitig könnte sie aus den Fehlern dieser Länder während der Vorbereitungsphase lernen, und sie vermeiden.

Die Erfahrungen der anderen Länder haben gezeigt, dass eine Vorbereitungsphase von ungefähr 18 Monate notwendig ist, um eine erfolgreiche Einführung der Mehrwertsteuer zu ermöglichen. Die Liste der Aktivitäten die während dieser Periode zu absolvieren sind, ist ziemlich lang. Unter anderen beinhaltet sie:

- Die Vorbereitung und Verabschiedung der notwendigen Gesetze²⁹¹,
- Die Schaffung einer Abteilung für die Verwaltung der neuen Steuer
- Die Verteilung von Informationsbroschuren zur Aufklärung der Steuerzahler,
- Die Ausbildung des für die Erfassung der Steuerzahler, Beratung und für die Führung von Betriebsprüfungen zuständigen Personals
- Die Wahl einer geeigneten Organisationsstruktur
- Die Kalkulation der potentiellen Steuerbasis
- Die Ausarbeitung und das Austesten von Softwareprogrammen
- Die Erstellung von notwendigen Handbücher
- Die Organisierung von Informationsveranstaltungen mit Wirtschaftssubjekten um eventuelle Unklarheiten auszuräumen, usw.

Zugleich deuten diese Erfahrungen darauf hin, dass Transitionsländer in ihrem Enthusiasmus dazu neigen, bestimmte Komponenten der Vorbereitungsphase zu vernachlässigen. Traditionell wird die Aufklärung der Steuerzahler unterschätzt, eine aus den kommunistischen Zeiten übernommene Gepflogenheit²⁹². Albanien ist in dieser Hinsicht ein gutes Beispiel. Die Vorbereitungsphase dauerte dort weniger als ein Jahr. Die Ausbildung des Personals bestand aus einem rudimentären und schlecht vorbereiteten Workshop. Dahinter stand die Überzeugung dass keine umfangreiche Ausbildung notwendig sei, waren doch die gleichen Finanzbeamte für die Umsetzung einer anderen indirekten Steuer (die Umsatzsteuer) zuständig. Bei der Aufklärung der Steuerzahler begnügte sich die Finanzbehörde mit der Verteilung einer in Dezember 1995 vorbereiteten Broschüre. Die Broschüre besteht aus nur 7 Seiten und bietet Antworten auf zehn, der Finanzbehörde nach, relevanten Fragen zur Mehrwertsteuer. Anscheinend ging es hierbei um die Bemühung des Finanzministeriums, die Wirtschaftssubjekte von der

²⁹¹ Für eine Detaillierte Gestaltung der Vorbereitungsphase siehe auch Alan Tait, 1991.

²⁹² Vgl. auch Alan Tait, Seite 192-196, 1995.

Überlegenheit der neuen Steuer zu überzeugen, um eventuelle Widerstände zu vermeiden, die wirkliche Aufklärung über mögliche Implikationen der Mehrwertsteuer für deren Unternehmen stand dabei nur im Hintergrund. Das Ministerium versuchte, die Steuerzahler davon zu überzeugen, dass:

- es sich bei der Mehrwertsteuer um eine moderne Steuer handelt,
- alle Aktivitäten von der Berechnung der Steuerschuld, über die Ausfüllung der Formulare und bis zur Begleichung der Schuld sehr einfach zu verwalten sind,
- die Einführung der Mehrwertsteuer nicht zu einer Inflation führen wird (der Mehrwertsteuersatz war zu Beginn mit 12,5%²⁹³ niedriger als die Umsatzsteuer (15%), und die stufenförmige Besteuerung würde wegfallen).
- Die Mehrwertsteuer eine exportfreundliche Steuer ist,
- Die Einführung der Mehrwertsteuer zur Modernisierung der Steuerverwaltung beitragen wird, usw.

Aus diesem Blickwinkel ist die erfolgreiche Umsetzung der Mehrwertsteuer (falls das Niveau der erzielten Einnahmen als Anteil an die Steuereinnahmen als Kriterium für den Erfolg herangezogen wird) auf die Wirkung anderer Faktoren zurückzuführen, nicht aber auf eine zufriedenstellende Vorbereitung.

Eine andere Besonderheit Albaniens ist die Erhebung der neuen Steuer ohne irgendwelche Analysen über die Wirkung unterschiedlicher Steuersätzen auf die erzielten Steuereinnahmen vorbereitet zu haben. Die Höhe der Steuereinnahmen ist unter anderem, eine Funktion der Steuersätze, der Besteuerungsgrundlage (der Anteil der befreiten Gütern, der Gütern mit einem Steuersatz von Null und der Importen an das BSP), des Widerstands der Steuerzahler und dem Organisationsstand der Steuerverwaltung. Diese Informationen können mitunter zur Ausarbeitung von Modellen verwendet werden, mit derer Hilfe dann, der Steuersatz ermittelt werden kann, der die gewünschten Steuereinnahmen annähernd einbringt²⁹⁴. Annähernd, weil verschiedene andere Faktoren zur Diskrepanzen zwischen den potentiellen und der erzielten Einnahmen führen können.

²⁹³ Der Steuersatz von 12.5% wird allerdings das erste Jahr nicht überstehen. Sehr schnell kam es zu einer Erhöhung auf 20%.

²⁹⁴ Zu den Simulationsmodellen über die möglichen Einnahmen aus der Mehrwertsteuer, siehe auch Glen P. Jenkins und Chun-Yan Kua, 2000.

11.3 Die wichtigsten Merkmale der Mehrwertsteuer in Albanien

11.3.1 Steuersätze und die Besteuerungsgrundlage

Das Gesetz Nr. 7928 von April 1995 bietet die gesetzliche Grundlage der Mehrwertsteuer in Albanien. Im Laufe der Jahre kam es allerdings öfters zu Änderungen der einzelnen Paragraphen dieses Gesetzes. Wie auch in vielen anderen Ländern beruht die Berechnung der Steuer auf die indirekte Abzugsmethode (Steuersatz x Output – Steuersatz x Input), auf dem Destinationsprinzip und beinhaltet den Anrechnungselement. Des Weiteren gibt es nur zwei Steuersätze (0% und 20%) und viele Befreiungen für bestimmte Warengruppen oder Steuersubjekte²⁹⁵.

Bei der Erhebung der Mehrwertsteuer in Entwicklungsländern stehen die Regierungen vor einem Trade-off zwischen der Notwendigkeit zur Vereinfachung der Gesetzgebung und dem Wunsch, die Regressivität (bezogen auf die jährlichen Konsumausgaben) der Steuer zu reduzieren²⁹⁶. Albanien hat zwar durch die großzügige Festlegung des minimalen erforderlichen Jahresumsatz für die Registrierung als steuerpflichtiges Unternehmen, die Arbeit der Steuerverwaltung deutlich erleichtert²⁹⁷, die vielen gewährten Steuerbefreiungen sowie zahlreiche Gesetzesänderungen haben die Arbeit der Steuerpflichtigen erheblich kompliziert.

Albanien verwendet nur einen Standardsteuersatz von 20%, der als politischer Kompromiss zwischen den zwei vorgeschlagenen Steuersätzen von 18% und 22% beschlossen wurde. Ein so hoher Steuersatz wurde in anderen Entwicklungsländern nur selten verwendet, zumindest in der Zeit vor 1990. Sowohl für Unternehmen als auch für die Beschäftigten in der Steuerverwaltung gilt ein Mehrwertsteuersatz von mehr als 20% als schwer anwendbar, wäre doch der Anreiz zur Hinterziehung erheblich²⁹⁸. Die albanische Regierung ging von niedrigen negativen Wirkungen der Steuerhinterziehung aus. Die Steuerbasis bestand ja hauptsächlich aus Importgütern und dort glaubte man,

²⁹⁵ Das Gesetz Nr. 7928, §30 legt den Standardsteuersatz fest. Der Steuersatz von 20% wird ab dem 01.10.1997 eingeführt. Für die Berechnung der Mehrwertsteuer siehe §32.

²⁹⁶ Die Mehrwertsteuer ist eine Konsumsteuer, bei der die persönlichen Verhältnisse des Steuerzahlers (Einkommensniveau, Alter, Familienstand usw.) keine Rolle spielen. Vgl. auch Robert F. Conrad, Seite 97, 1990.

²⁹⁷ Der Ministerrat darf in bestimmten Zeitabständen den erforderlichen Mindestumsatz ändern. Das Gesetz Nr. 7928, §3.

²⁹⁸ Für Gegenargumente siehe auch Milka Casanegra de Jantscher, Seite 173, 1990.

die Hinterziehung unter Kontrolle halten zu können. Schließlich hatten sich auch die meisten anderen Transitionsländer für einen hohen Steuersatz entschieden, und haben als Gruppe weltweit die höchsten Steuersätze. Die Tabelle 10.1 zeigt die Unterschiede in den Standardsteuersätzen in einigen Transitions- und Entwicklungsländern. Es ist zu erkennen dass es sich, bei 18 der 22 Ländern mit einem Steuersatz von >20%, um Transitionsländern handelt. Die Erkundung der Gründe hinter dieser Entwicklung übersteigt allerdings die Zielsetzungen dieser Arbeit. Es soll nur gesagt werden, dass der hohe Steuersatz von den meisten Transitionsländern bevorzugt wurde, ungeachtet der Entwicklungsunterschiede, unterschiedlichen Steuereinnahmen als Anteil an das BSP, oder dem unterschiedlichen Organisationsgrad der Steuerverwaltung.

Die albanische Regierung entschied sich gegen die Einführung eines reduzierten Steuersatzes für einige meritorische Güter, oder für solche die überdurchschnittlich von Individuen mit niedrigem Einkommen nachgefragt werden. Sie wollte die Mehrwertsteuer nicht zusätzlich komplizieren, zumal viele Güter oder Leistungen die niedriger besteuert wären, von der Steuerpflicht bereits befreit worden sind. Solche Befreiungen haben allerdings auch die Kehrseite der Medaille, ist doch der Vorsteuerabzug der in dem Preis solcher Güter beinhalteten Mehrwertsteuer nicht möglich (falls sie zur Weiterverarbeitung verwendet werden).

Zudem ist auch die Argumentation, Individuen mit niedrigen Einkommen würden von einem reduzierten Steuersatz überdurchschnittlich profitieren, nicht unumstritten. Damit der Endverbraucher von reduzierten Steuersätzen überhaupt profitiert, muss sich der niedrigere Steuersatz im niedrigeren Endpreise der betroffenen Güter widerspiegeln. Es ist allerdings denkbar, dass der Anbieter versucht, die Güter mit dem Standardsteuersatz durch höhere Preise der Güter mit niedrigen Steuersätzen zu subventionieren²⁹⁹. Genauso umstritten erscheint auch die Behauptung, der niedrigere Steuersatz würde zur Progressivität der Mehrwertsteuer beitragen. Erfahrungen der anderen Länder zeigen, dass oft auch solche Güter niedriger besteuert werden, deren Konsum mit steigendem Einkommen, überproportional steigt.

²⁹⁹ Vgl. auch Alan Tait, Seite 42, 1991.

Das Land	MWSt.	Das Land	MWST.
MWSt-Satz \geq 20 %			
1. Albanien	20	5. China	17
2. Argentinien	21	6. Costa Rica	13
3. Armenien	20	7. Ekuador	10
4. Azerbaijan	20	8. El Salvador	13
5. Bulgarien	20	9. Estland	18
6. Georgien	20	10. Ghana	10
7. Kasachstan	20	11. Guatemala	10
8. Kirgisien	20	12. Jamaika	15
9. Kroatien	22	13. Kenia	16
10. Marokko	20	14. Kolumbien	16
11. Moldawien	20	15. Lettland	18
12. Polen	22	16. Litauen	18
13. Russland	20	17. Mexiko	15
14. Senegal	20	18. Peru	18
15. Slowakei	23	19. Philippine	10
16. Tadschikistan	20	20. Rumänien	18
17. Tschechien	22	21. Südafrika	14
18. Turkmenistan	20	22. Thailand	10
19. Ukraine	20	23. Trinidad und Tobago	15
20. Ungarn	25	24. Uganda	17
21. Uruguay	23	25. Venezuela	16,5
22. Weißrussland	20	26. Vietnam	10
MWSt-Satz 10-20 %		MWSt-Satz < 10	
1. Benin	18	Dominikanische Republik	8
2. Bolivien	13	Nigeria	5
3. Brasilien	11	Panama	5
4. Chile	18	Singapur	3
		Zypern	8

Tabelle 10.1 Der Standardsteuersatz in einigen Transitions- und Entwicklungsländern. Angaben beziehen sich auf das Jahr 1999. Quelle: Weltbank, Internetquelle.

Wer ist in Albanien verpflichtet, die Mehrwertsteuer zu berechnen, und an die Staatskasse abzuführen? Nach dem Gesetz sind es die Anbieter von Gütern und Dienstleistungen mit einem minimalen Jahresumsatz von 2 Mio. Lek (\approx 19.000 US\$). Im Januar 2000 wurde der erforderliche Mindestumsatz auf 5 Mio. Lek (\approx 35.700 US\$), ein

Jahr später auf 8 Mio. Lek. (\approx 57.000 US\$) erhöht. Der Mindestumsatz wird für Unternehmen mit einer kürzeren Dauer der Aktivität, entsprechend nach unten korrigiert³⁰⁰. Für Importunternehmen gelten keine Mindestumsätze, sie müssen sich unabhängig von ihrem Jahresumsatz, registrieren.

Die Erhöhung des erforderlichen Mindestumsatzes hat die Zahl der steuerpflichtigen Subjekte merklich reduziert (nur 97 der 29.421 registrierten Handelsunternehmen hatten mehr als 10 Beschäftigte gemeldet). Für die Steuerverwaltung war diese Maßnahme allerdings mehr als willkommen, konnte sie nun ihr Personal verstärkt für die „großen“ Steuerzahler einsetzen³⁰¹. Ende 2001 waren in Albanien nur 11.262 Subjekte die sich für die Mehrwertsteuer registriert hatten. Die absolute Mehrheit dieser Steuerzahler leistet nur einen geringfügigen Beitrag zu den Staatseinnahmen aus der Mehrwertsteuer, kommt doch mehr als die Hälfte der Einnahmen von nur 2% der Steuerpflichtigen, die als „große“ Steuerzahler (auch als Gruppe der „200 großen“ bekannt) eingestuft sind³⁰². Aus dieser Perspektive ist die Erhöhung des Eingangsumsatzes eine vernünftige Entscheidung, denn die Erfassung der vielen Kleinstunternehmen ist finanziell uninteressant und rechtfertigt nicht die erforderlichen Verwaltungskosten der Steuerbehörde. Bei solchen Kleinstunternehmen handelt es sich hauptsächlich um kleine Familienunternehmen, geführt von Personen mit unzureichenden Buchführungskennnissen. Aus diesem Grund wird ihre Erfassung durch andere Steuern, in diesem Fall durch die Kleingewerbsteuer, bevorzugt. Allerdings dürfen sich diese Kleinstunternehmen trotz des erforderlichen Mindestumsatz registrieren lassen, wenn sie zum Beispiel mit Kunden arbeiten die eine Rechnung mit der ausgewiesenen Mehrwertsteuer verlangen, oder wenn sie sich dadurch eine Verbesserung des Images ihres Unternehmens erhoffen.

³⁰⁰ Die Durchführungsordnung des Finanzministeriums von Januar 2000 beinhaltet einige logische Fehler.

³⁰¹ Von den 56.300 registrierten Unternehmen im 1999, hatten 55.263, oder 98.15% weniger als zehn Beschäftigte angemeldet. Die Zahl der Unternehmen mit nur einem gemeldeten Arbeitnehmer war 45.414 (80.66%). Vgl. auch INSTAT, 2000.

³⁰² Aus einer Information der Zentrale der Steuerverwaltung (Mai 2002) geht hervor, dass 50.4% der Mehrwertsteuereinnahmen von den „großen“ Steuerzahlern kamen. Die Angaben beziehen sich allerdings nur für die Zeit Januar-April 2002.

11.3.2 Befreiungen von der Mehrwertsteuer

11.3.2.1 Befreiung bestimmter Warengruppen

In der Regel sind Befreiungen einiger Güter oder Dienstleistungen von der Mehrwertsteuer drei Argumentationen zu verdanken³⁰³. Zum einen soll die Befreiung zur Progressivität der Mehrwertsteuer beitragen. Hierzu zählen bestimmte Nahrungsmittel, Mietzahlungen, der öffentliche Personenverkehr und ähnliches (in Albanien auch die Befreiung der kleinen Einzelhändler). Die zweite Argumentation betrifft einige als meritorisch eingestufte Güter, deren Konsum durch die Steuerbefreiung angeregt werden sollte. Zu erwähnen sind Kinderbekleidung, Leistungen im Gesundheitswesen, Bildung, Kultur, Ausgaben der gemeinnützigen Organisationen usw. Und zum Schluss gibt es einige Güter und Dienstleistungen die schwer zu besteuern sind, auch wenn der Gesetzgeber sie gerne besteuern würde. Dazu zählen die Bauindustrie, Dienstleistungen im Finanzsektor, im Ausland erbrachte Leistungen, der Handel mit Gebrauchsgüter, usw.

In Albanien sind die Steuerbefreiungen in den Paragraphen 20 bis 26.2 des Gesetzes Nr. 7928 aufgeführt. Von der Mehrwertsteuer werden folgende Güter befreit:

1. Transaktionen der albanischen Staatsbank (der Kauf von Goldbeständen, Münzen und Währungen),
2. der Verkauf von Briefmarken,
3. die Käufe der öffentlichen und gemeinnützigen Organisationen für medizinische Behandlung, Kindervorsorge und für die Vorsorge der älteren Individuen, für Bildung und Kultur, sowie Käufe der religiösen Bezirke.
4. Die Käufe der ausländischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen (unter der Bedingung einer gleichen Behandlung der albanischen Diplomaten in jeweiligen Ländern), der internationalen Organisationen oder Institutionen und ihren Mitarbeitern und der NATO,
5. Der Kauf von Weizenmehl zur Brotherstellung und der Brot selbst (gilt auch für die Importe dieser Güter),

³⁰³ Vgl. auch Alan Tait, Kapitel 3-7, 1991.

6. Der Kauf vom flüssigen Gas und der Heizungsgas seitens der Bevölkerung (einschließlich der Import),
7. Der Kauf von Medikamenten, medizinischen Anlagen, und der Rohstoffe für die Herstellung von Medikamenten,
8. Der Import von Gütern zur Lohnveredelung³⁰⁴,
9. Der Import von Gütern zur Forschung und Entwicklung im Brennstoffindustrie

Zu 3. Hierzu handelt es sich um solche Güter, deren Konsum im öffentlichen Interesse sein sollte. Allerdings ist unklar, weshalb diese Befreiung auch bei einer privaten Bereitstellung nicht erfolgen soll? Aus der Sicht des Verbrauchers ist es schließlich irrelevant ob der Anbieter eine gemeinnützige Organisation oder ein Privatunternehmen ist. Durch die Besserstellung des öffentlichen Sektors werden Verzerrungen verursacht und die Präferenzen der Konsumenten beeinflusst. Genau dies wird durch den §24 bewirkt. Die Wirkungen können vor allem beim Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Anbieter im Gesundheits- und im Bildungswesen von Bedeutung sein. Zudem ist es relativ schwierig, eine präzise Trennlinie zu ziehen. Viele Faktoren bestimmen ob eine Aktivität befreit wird oder nicht.

Zu 4. Hier wurde eine eher komplizierte Abwicklung vorgesehen. Die betroffenen Subjekte müssen sich, wenn sie im Laufe des Jahres etwas importieren wollen, als Steuerpflichtige registrieren lassen und erhalten von der Steuerverwaltung eine Identifikationsnummer³⁰⁵. Für die Inlandskäufe ist das Verfahren noch komplizierter. So müssen diplomatische und konsularische Vertretungen sowie internationale Institutionen und Organisationen bei ihren Käufen auch die Mehrwertsteuer bezahlen, sie wird allerdings zurückerstattet, falls die Rechnung den Wert von 10.000 Lek (≈ 75 US\$) übersteigt. Das Verfahren gilt nicht für NATO-Truppen in Albanien, sie genießen einen privilegierten Status³⁰⁶. Sie müssen auch beim Kauf von Gütern keine Mehrwertsteuer zahlen. Statt dessen erhält der Verkäufer eine Art Kaufbescheinigung, in der er dann nur den Nettopreis angeben muss, mit dem Vermerk dass es sich um eine steuerbefreite Transaktion handelt.

Zu 5. In dieser Hinsicht ist das Gesetz eher undeutlich. Nach dem §26.1 werden von der Mehrwertsteuer die Importe aller Güter befreit, die auch bei einer inländischen

³⁰⁴ Hauptsächlich in den Arbeitsintensiven Industriebranchen (Textil und Schuhproduktion). Es handelt sich ausschließlich um griechische und italienische Unternehmen.

³⁰⁵ Die Durchführungsverordnung Nr. 8, Punkt. 6.6, 2000.

³⁰⁶ Die Durchführungsverordnung Nr. 8, Punkt. 6.6, 2000.

Herstellung mehrwertsteuerfrei sind. Etwas anderes steht allerdings im §26.2. Dort wird trotzdem eine Liste der befreiten Güter angeboten, sie entspricht aber nicht der Liste mit Gütern derer inländische Produktion mehrwertsteuerfrei ist (es fehlt das Weizenmehl, dafür wird aber der Maisimport hinzugefügt). Später wurde dies bemerkt, was zu einer kompletten Streichung des §26.2 und zum Verlust des steuerfreien Status dieser Güter führte.

Zu 6. Die Steuerbefreiung in diesem Fall kann zu Präferenzverzerrungen zugunsten der Importgüter führen. Der heimische Produzent wird zwar von der Mehrwertsteuer befreit, sein Preis beinhaltet allerdings die Mehrwertsteuer der verwendeten Inputs. Dagegen werden importierte Güter mit einem Steuersatz von 0% belegt. Dadurch können sie zu einem günstigeren Preis angeboten werden.

Zu 7. Bei Medikamenten, medizinischen Anlagen und den Rohstoffen zur Herstellung von Medikamenten handelt es sich um als meritorisch eingestufte Güter. Deshalb werden sie in vielen Ländern von der Mehrwertsteuer befreit. Auch hier stellt sich der Gesetzgeber vor dem Problem, eine klare Trennlinie zu ziehen, zwischen den Gütern die steuerfrei sein sollten, und denen die besteuert werden. Für die absolute Mehrheit der Bevölkerung macht der Medikamentenkauf einen relativ kleinen Anteil des Jahreseinkommens aus. Deshalb wäre es möglicherweise sinnvoller gewesen, die Steuerbefreiung hier völlig abzuschaffen. Statt dessen könnte die Regierung diejenigen mit überdurchschnittlich hohen Jahresausgaben direkt subventionieren. Dies würde zu einer Erweiterung der Steuerbasis, zu einer Vereinfachung der Arbeit der Steuerverwaltung und zur Progressivität der Mehrwertsteuer beitragen.

Zu 8 . Hier handelt es sich um eine Entscheidung, die die Arbeit der Steuerverwaltung deutlich erleichtert (auch Rückgang der Verwaltungskosten der Finanzbehörde), müsste sie doch die Beiträge beim Reexport zurückerstatten³⁰⁷. Allerdings muss sie nun die Handhabung der importierten Güter intensiv überwachen, um eine alternative Verwendung zu verhindern.

Zu 9. Hier ist der Vorteil für die Branche eher gering, wegen der späteren Belastung der Fertigprodukte durch die Mehrwertsteuer. Allerdings werden einzelne Unternehmen von dieser Maßnahme profitieren, z.B. Auslandsunternehmen die bereits erteilte Forschungsaufträge durchführen.

³⁰⁷ Die Besteuerung der Güter zur Lohnveredelung hätte trotzdem positive Wirkungen für den Staatshaushalt (die Steuerpflicht entsteht beim Import der Ware, die Rückerstattung erst einige Wochen nach dem Reexport). Die Regierung würde praktisch einen Zinslosen Kredit erhalten.

Einige dieser Befreiungen haben vorübergehenden Charakter. Der Finanzminister behält das Recht, in bestimmten Situationen auch eine Befreiung von anderen Warengruppen zu beschließen, oder bereits beschlossene Befreiungen aufzuheben³⁰⁸. Im April 1997 wurde auf seinem Vorschlag, vom albanischen Parlament das Gesetz Nr. 8211 verabschiedet. Nach dem Gesetz, wurde kurzfristig (15.05.1997-31.12.1997) der steuerfreie Import von Investitionsanlagen (und des für die Montage notwendigen Zubehörs) in den Bereichen Telekommunikation, Bankwesen, Wasserversorgung und Energiesektor ermöglicht.

11.3.2.2 Dienstleistungen und Befreiungen von der Mehrwertsteuer

Grundsätzlich muss auch für Dienstleistungen der gleiche Mehrwertsteuersatz gezahlt werden. Allerdings gibt es auch hier einige Sonderbehandlungen³⁰⁹:

1. Land- und Gebäudevermietungen sind bei einer Mietdauer von mindestens 2 Monaten von der Mehrwertsteuer befreit. Bei Gebäuden gilt dies nur wenn sie nicht als Parkplatz benutzt werden.
2. Finanzdienstleistungen werden in der Regel befreit. Die Befreiung gilt allerdings nicht für:
 - a. Münzhandel für numismatische Zwecke,
 - b. Zahlungen an dritte Personen oder Subjekte für ihre Dienstleistungen bei der Überwachung von Transaktionen auf Finanzmärkten,
 - c. Versicherungen außer der Lebensversicherung (Kfz-Versicherung, Unfallversicherung, usw.). Als Bemessungsgrundlage gilt dabei der Preis der Versicherungspolice.
3. Der Kauf von Dienstleistungen seitens der gemeinnützigen Organisationen und Institutionen für medizinische Behandlung, Kinder- und Altersvorsorge, Bildung, Kultur, Sport sowie Dienstleistungen der religiösen Bezirke³¹⁰.
4. Dienstleistungen der Agentur für flüssige Brennstoffe.

Zu 1. Wenn längerfristige Gebäudevermietungen der Besteuerung unterliegen würden, dann wäre dies eine zweifache Besteuerung, muss doch für Neubauten die

³⁰⁸ Das Gesetz Nr. 7928, §19.

³⁰⁹ Das Gesetz Nr. 7928. §20-§25.

³¹⁰ In Albanien sind viele fragwürdige „mildtätige“ Organisationen tätig, die von diesem privilegierten Status profitieren.

Mehrwertsteuer bezahlt werden. Zudem ist es für die Steuerverwaltung überaus schwierig, solche Mietzahlungen zu besteuern. Allerdings wird in der Realität ein Teil dieser Mietzahlungen indirekt doch besteuert. Dabei handelt es sich um Renovierungsausgaben (wird als Neubau behandelt) sowie um Ausgaben für die Gebäudeversicherung (sind steuerpflichtig)³¹¹. Bei Landtransaktionen handelt es sich nur um einen Vermögenstransfer, daher ist die Steuerbefreiung auch vernünftig. Man könnte zwar den Mehrwert besteuern (zum Beispiel die Provision der Vermittler), solche Transaktionen werden in Albanien aber direkt verhandelt, und der eventuelle Mehrwert ist schwer zu ermitteln.

Für mögliche ökonomische Wirkungen der Besteuerung des Wohnungsbaus gilt folgendes: Die Erfassung der Bauaktivitäten durch die Mehrwertsteuer spiegelt sich in höheren Wohnungspreisen wider. Davon profitieren in erster Linie die Besitzer von Häusern und Wohnungen die vor der Einführung der Mehrwertsteuer gebaut worden sind. Allerdings profitieren sie nur bei der ersten Transaktion und nur wenn die Neubauten auch wirklich besteuert werden. Falls aber der Wohnungsbau hauptsächlich in der Schattenwirtschaft organisiert wird, wie dies in Albanien der Fall ist, dann wird auch der Wohnungspreis nur geringfügig von der Einführung einer Mehrwertsteuer betroffen.

Zu 2. Dem Finanzsektor werden oft überdurchschnittliche Gewinne nachgesagt. Daher wäre es für viele sinnvoll auch Finanzdienstleistungen durch die Mehrwertsteuer zu erfassen. Zudem würde die Besteuerung der Leistungen im Finanzsektor zur Progressivität der Mehrwertsteuer mithelfen (oder zu einer Reduzierung der Regressivität), falls Ersparnisse eine Funktion des Einkommens sind. Die Kontrolle der eventuellen Hinterziehung wäre Dank der relativ kleinen Zahl der Geschäftsbanken leichter durchzuführen. Aus dieser Perspektive wäre ihre Befreiung von der Mehrwertsteuer ökonomisch verzerrend. Dadurch werden die Steuerbasis und damit auch die Steuereinnahmen unnötig reduziert.

Trotz dieser Argumentation werden Finanzdienstleistungen in keinem Land umfassend besteuert. Vieles spricht zugunsten einer Befreiung dieser Dienstleistungen. Der Zinssatz den Geschäftsbanken ihren Anleger zahlen müssen, sowie der Zinssatz für die vergebene Kredite, sind beide sehr komplizierte Variablen, bei denen es äußerst schwierig ist den tatsächlichen Mehrwert zu ermitteln. Der Zinssatz beinhaltet auch solche Variablen wie die Inflationsrate, Abschreibungen, Kosten der Finanzvermittlung u.ä.,

³¹¹ Die Durchführungsverordnung Nr. 8, Punkt. 6.1, 2000.

die nur schwer getrennt behandelt werden können³¹². Auf der anderen Seite könnte eine umfassende Erfassung der Finanzdienstleistungen von der Mehrwertsteuer, bei mobilen Kapitalmärkten, zu größeren internationalen Kapitalbewegungen (in Albanien wäre dies nicht unbedingt zu erwarten) führen. In Albanien könnte dies allerdings die Anreize verstärken, Finanzverträge außerhalb des Bankensektors abzuschließen, womit Albanien bereits sehr schlechte Erfahrungen hatte. Aus diesem Grund und wegen des Stellenwerts des Bankensektors für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes, erscheint es sinnvoll, das Prinzip der Gerechtigkeit und ein Teil der Steuereinnahmen zugunsten einer Simplifizierung des Steuersystems zu opfern.

Die Entscheidung der albanischen Regierung, einen Teil der Finanzdienstleistungen doch zu besteuern ist steuerlich so irrelevant, dass sie die Komplizierung der Mehrwertsteuer und die höheren Ausgaben der Steuerverwaltung nicht rechtfertigen kann. Vor allem, weil den Finanzinstitutionen unzählige Möglichkeiten offen stehen, (durch eine Verlagerung ihrer Ausgaben auf steuerfreie Aktivitäten), die anfallende Steuerverbindlichkeiten zu hinterziehen. Deshalb wäre es angebracht, auch diese Aktivitäten (entstandene Ausgaben bei der Schuldeneintreibung und bei der Überwachung von Transaktionen auf Finanzmärkten) von der Mehrwertsteuer zu befreien.

11.3.2.3 Der Nullsatz bei der Mehrwertsteuer

Neben den vielen erwähnten Steuerbefreiungen ist auch der Nullsatz zu erwähnen. Der Nullsatz ist die einzige Möglichkeit, Waren oder Dienstleistungen auch tatsächlich mehrwertsteuerfrei zu verkaufen. Der Nullsatz wird in vielen Ländern praktiziert. Allerdings führt der Nullsatz, ähnlich wie andere Steuerbefreiungen, zu einer Schrumpfung der Steuerbasis und damit zu niedrigeren Steuereinnahmen. Es ist zu erwarten, dass die Regierung anderswo die Steuersätze erhöhen muss, um die so entgangenen Einnahmen auszugleichen. Albanien war zumindest bei der Anwendung des Nullsatzes eher zurückhaltend. Es gibt außer den Exporten nur drei Aktivitäten bei denen der Nullsatz angesetzt wird³¹³:

1. Von heimischen Unternehmen und Personen im Ausland gekaufte Dienstleistungen
2. Der Kauf von Gütern und Dienstleistungen für den internationalen Waren- und Personenverkehr.

³¹² Vgl. auch Alan Tait, Seite 93, 1991.

³¹³ Das Gesetz Nr. 7928, §31.

3. Der Kauf von Gütern und Dienstleistungen für Handels- und Industrieaktivitäten auf dem Meer.

Der Grund für diese Zurückhaltung bei der Anwendung des Nullsatzes liegt vor allem daran, dass viele Güter oder Dienstleistungen, die dafür in Frage kämen, bereits einer Steuerbefreiung unterliegen. Für den Staatshaushalt ist die Befreiung immerhin eine bessere Alternative. Beim Endverkauf der befreiten Güter, verzichtet die Staatskasse nur auf die Besteuerung des Mehrwerts der letzten Produktionsstufe (und der Einzelhandel). Falls aber diese befreite Güter oder Dienstleistungen als Input bei der Herstellung von anderen Gütern eingesetzt werden, führt dies zu einer höheren effektiven Besteuerung der neuen Produkte, wird doch die bei den befreiten Gütern enthaltene Mehrwertsteuer nicht erstattet.

11.4 Die Mehrwertsteuer und ihre Umsetzung

11.4.1 Die Bezahlung der Mehrwertsteuer und die Abwicklung von Erstattungen

Die Steuerverwaltung und die Zollbehörde sind für die Umsetzung der Mehrwertsteuer zuständig. Der Steuerverwaltung (in Zusammenarbeit mit dem Finanzminister) obliegen die Ausarbeitung der notwendigen Formulare und die Gestaltung der Rechnungen die von den Wirtschaftssubjekten zu verwenden sind. Jede ausgestellte Rechnung muss folgende Informationen enthalten: Angaben über das Unternehmen und seine Steuernummer³¹⁴, den Namen der verkauften Güter oder Dienstleistungen, den Verkaufspreis, den Prozentsatz und den Betrag der Mehrwertsteuer und das Ausstellungsdatum³¹⁵. Bei der Steuerverwaltung registrierte Wirtschaftssubjekte müssen für alle ihre Käufe und Verkäufe Buch führen und sie für eine Zeit von fünf Jahren aufheben³¹⁶. Die eventuelle Ausstellung von Rechnungen mit enthaltener Mehrwertsteuer

³¹⁴ Der Steuerzahler erhält eine Identifikationsnummer unabhängig von der Zahl seiner Aktivitäten. Dadurch sollte verhindert werden, dass jemand die Steuerzahlung ausweicht, in dem er seine Aktivität auf mehrere kleine Einheiten aufspaltet (mit einem Umsatz unter dem erforderlichen Mindestniveau).

³¹⁵ Der Einzelhändler muss in bestimmten Situationen auch eine Rechnung ausstellen (wenn der Kaufwert über 10.000 Lek. liegt, oder wenn der Käufer ein registriertes Subjekt ist und eine Rechnung haben möchte).

³¹⁶ Das Gesetz Nr. 7928, §40.

von nicht registrierten Personen gilt als Betrug. Der Betroffene muss den so erhaltenen Betrag und ein zusätzliches Bußgeld an die Staatskasse überweisen.

Registrierte Unternehmen müssen monatlich eine Steuererklärung in zweifacher Ausfertigung ausfüllen und sie an die Filiale der Geschäftsbanken (die eine Vereinbarung mit der Steuerverwaltung haben – zu Beginn war es nur die Nationale Handelsbank³¹⁷) abgeben. Dort wird dann auch die Zahlung der Steuerverbindlichkeit veranlasst³¹⁸. Nach dem Gesetz, ist die Steuerverwaltung allerdings ermächtigt, bei „berechtigtem“ Zweifel an die Richtigkeit einer Steuererklärung (auch bei verspäteter Abgabe oder bei Formfehlern), die „richtige“ Steuerschuld selbst zu schätzen³¹⁹. Falls es zu Änderungen der zu zahlenden Steuerschuld kommt, wird das Unternehmen darüber informiert, und über die ihm gewährten Fristen für die Begleichung der Schuld. Das Unternehmen hat die Möglichkeit, sich gegen dieser „Schätzung“ zu beschweren. Falls die erneute Überprüfung zu einer niedrigeren Verbindlichkeit führt, muss die Steuerverwaltung die Differenz samt Zinsen zurückerstatten (Zinsen werden nur gezahlt wenn die Begleichung der Steuerschuld mehr als ein Jahr zurückliegt, und zwar nur für die Zeit nach einem Jahr)³²⁰.

Die zu zahlende Steuerschuld eines Unternehmens kann in bestimmten Situationen unter der zu erstattenden Mehrwertsteuer liegen. In solchen Fällen wird der Differenzbetrag nicht erstattet, sondern auf die nachfolgenden Monate übertragen (höchstens auf sechs Monaten)³²¹. Nach sechs Monaten müssen eventuelle Restbeträge überwiesen werden. Eine sofortige Erstattung wird nur gewährt, wenn die beantragte Erstattung den Wert von 4 Mio. Lek (\approx 30.000 US\$) übersteigt³²². Für das Jahr 2001 Betrug die gesamte Erstattung (fast ausschließlich bei Exporten) 1.3 Mrd. Lek (\approx 10 Mio. US\$). Der Betrag ist aus folgenden zwei Gründen so niedrig:

1. Albanien exportiert relativ wenig (höchstens 300 Mio. US\$ jährlich)

³¹⁷ Durchführungsverordnung Nr. 7, Punkt 7, 1996. Bei der Durchführungsverordnung Nr. 8 aus dem Jahr 2000 steht statt der Nationalen Handelsbank die folgende Formulierung. „bei den Filialen der Geschäftsbanken, mit denen die zentrale Steuerverwaltung eine Vereinbarung für die Entgegennahmen dieser Zahlungen getroffen hat.“

³¹⁸ Die Steuererklärung muss auch dann ausgefüllt werden, wenn der Steuerzahler keine Zahlung zu leisten hat.

³¹⁹ Das Gesetz regelt auch das Beschwerdeverfahren, einzuhaltende Fristen sowie die zuständige Instanz die für die endgültige Entscheidung.

³²⁰ Das Gesetz Nr. 7928, §52 und §53.

³²¹ In bestimmten Situationen erfolgt die Rückerstattung bereits nach 45 Tagen (wenn der Steuerzahler ein Ausländer ist, für den das Parlament eine Steuerbefreiung beschließt).

³²² Das Gesetz Nr. 7928, §51 eröffnet der Steuerverwaltung trotzdem die Möglichkeit, die Rückerstattung der Beiträge zu vermeiden. Sie ist nämlich berechtigt, vor der Erstattung, von dem Steuerzahler „Sicherheiten“ über zukünftige Steuerzahlungen zu verlangen.

2. Mehr als 60% der Exporte besteht aus Gütern der Lohnveredelung, bei denen keine Mehrwertsteuer zu erstatten ist.

11.4.2 Sanktionen für eventuelle Gesetzeswidrigkeiten

Im Gesetz Nr. 7928 (§57) werden nur die als gesetzeswidrig eingestufte Aktivitäten und die vorgesehen maximalen Bußgelder aufgelistet, die konkreten Strafen für jede Gesetzeswidrigkeit sind bei der Durchführungsordnung³²³ zu finden. Die Liste der Gesetzeswidrigkeiten ist sehr lang (insgesamt 25 Aktivitäten). Für die meisten dieser Übertretungen sind Bußgelder vorgesehen, die abhängig von der Art der Übertretung, automatisch wirksam werden. Die höchste Geldstrafe beträgt 1 Mio. Lek (\approx 7.500 US\$)³²⁴, und ist für Steuerzahler vorgesehen, die die Durchführung einer Betriebsprüfung durch die Steuerverwaltung verhindern. Sonst sind geringe Bußgelder vorgesehen und beginnen bei nur 10.000 Lek (\approx 75 US\$) für verspätete Registrierung. In bestimmten Fällen kann die Geldstrafe allerdings recht hoch sein. Es handelt sich dabei um Zahlungen als Prozentsatz der Steuerschuld (sie kann bis zu 50% der Steuerschuld betragen). Für eine verspätete Überweisung der Mehrwertsteuer wird ein hoher Zinssatz berechnet (5% für den ersten Monat, danach 2% monatlich, jedoch mindestens 10% des Betrags). 2001 wurden insgesamt 2.550 Bußgeldbescheide mit einem Gesamtwert von 277 Mio. Lek (\approx 2 Mio. US\$) erteilt. Der Generaldirektor der Steuerverwaltung hat das Recht, einen Teil der erhängten Strafe zu erlassen, dies gilt allerdings nicht für die Zinszahlungen³²⁵.

Für bestimmte Übertretungen und vor allem, wenn bei einem Steuerzahler die Steuerverwaltung von einer potentiellen Fluchtgefahr ausgeht, hat die Steuerverwaltung (der Zweigstellenleiter) das Recht, andere Maßnahmen zur Sicherung der Steuereinnahmen zu unternehmen. Dazu gehört die Pfändung der mobilen und immobilienvermögenswerte des Steuerzahlers³²⁶, die vorübergehende Schließung seiner Aktivität, die öffentliche Bekanntmachung (in den Medien) seines Namens und der ausstehenden Schuld usw. Der Zweigstellenleiter kann auch eine vorübergehende Blockierung der

³²³ Durchführungsordnung Nr. 7 von 1996 und Nr. 8 von 2000.

³²⁴ Sie wurde 2001 lediglich drei Mal auferlegt. Unveröffentlichtes Material des Finanzministeriums, 2002.

³²⁵ Die Durchführungsverordnung Nr. 8, Punkt. 17, 2000.

³²⁶ Der Wert der gepfändeten Immobilienwerte muss die Steuerschuld übersteigen, damit auch die entstandene Kosten der Pfändung, Aufbewahrung und des Verkaufs gedeckt werden.

Bankkonten des Steuerzahlers beantragen, und die Verwendung der gefundenen Finanzmittel für die Begleichung der Steuerschuld anordnen³²⁷. Falls die Steuerverwaltung von der Verbindlichkeiten Dritter gegenüber dem Steuerzahler erfährt, kann sie diese Personen oder Unternehmen verpflichten, die Schulden des Steuerzahlers aus diesen Verbindlichkeiten zu begleichen.

Für die Auswahl der Wirtschaftssubjekte, die im Laufe des Jahres, einer betrieblichen Prüfung unterzogen werden, wird ein Mix aus mehreren Kriterien verwendet. Dazu gehören: Art der Wirtschaftsaktivität, die Größe des Unternehmens, das Niveau der gezahlten Mehrwertsteuer, das Niveau der gezahlten Gewerbesteuer usw. Wenn man den Angaben der zentralen Steuerverwaltung glauben soll, kann man bei der betrieblichen Prüfung von einer sehr guten Erfassung der Steuerzahler ausgehen. Aufgrund dieser Informationen, wurden nur im Jahr 2001, Prüfungen in 41% der registrierten Unternehmen (4.655) durchgeführt³²⁸.

11.5 Die Einführung der Mehrwertsteuer und ihre Wirkungen

Die Einführung der Mehrwertsteuer kann zu unterschiedlichen Wirkungen bei einigen relevanten makroökonomischen Variablen führen. Sie kann unter anderem das Preisniveau beeinflussen, die Effizienz, Handelsbilanz, die Staatsquote usw.

11.5.1 Die Mehrwertsteuer und das Preisniveau

Die Entscheidungsträger sind in der Regel vorrangig über den Einfluss der Mehrwertsteuereinführung auf das Niveau der Einzelhandelspreise beunruhigt. Eventuelle Preiserhöhungen können Wählerstimmen kosten, daher ist es für einen Stimmenmaximierenden Politiker sehr wichtig, dass solche Preissteigerungen ausbleiben. Verängstigt sind auch Konsumenten, aber auch die Händler, die über die Frondienste der neuen Steuer oder ihren Einfluss auf ihre Liquidität nur spekulieren können. Vor allem wenn sie der Überzeugung sind, die Regierung möchte mit der neuen Steuer hauptsächlich die Steuereinnahmen erhöhen (was für Albanien auf jedem Fall zutrifft).

³²⁷ Es ist fraglich ob diese Regelung im Einklang mit dem geltenden Recht ist. Sie kann auch das Vertrauen der Bevölkerung an das Bankensystem negativ beeinflussen.

³²⁸ Angaben sind aus einem unveröffentlichten Material der zentralen Steuerverwaltung (Antworten auf einige schriftlich gestellten Fragen des Autors).

Eine der Quellen dieser Steuererhöhung ist die faktische doppelte Besteuerung der Güter und Dienstleistungen bei der Einführung der neuen Steuer. Nach der Einführung, wird die Mehrwertsteuer auf Transaktionen erhoben, die der neuen Steuer unterliegen, unabhängig der Tatsache dass viele der betroffenen Güter bereits mit der Umsatzsteuer belastet worden sind. Wenn diese Umsatzsteuer nicht erstattet wird, dann steht der Händler vor höheren Kosten. Die Preiserhöhung wäre eine denkbare Reaktion. Wenn aber gleichzeitig auf dem Markt auch andere, nach der Mehrwertsteuereinführung importierte Güter angeboten werden, kann der betroffene Händler seine Preise nicht erhöhen, ohne dass er seine Marktanteile verliert. Dies würde seinerseits seine Profitmarge spürbar reduzieren. Um solche Entwicklungen zu vermeiden, würde sich der Händler in den letzten Monaten vor der Einführung mit seinen Einkäufen zurückhalten. Als Ergebnis hätten wir minimale Lagerbestände und möglicherweise einen Rückgang der Investitionen³²⁹.

Die Erweiterung der Steuerbasis nach der Mehrwertsteuereinführung kann auch zu Preiserhöhungen führen. Die Mehrwertsteuer kann auch an Güter und Dienstleistungen erhoben werden, die von der Umsatzsteuer befreit waren, wodurch ihre Kosten und die der anderen Güter und Dienstleistungen, die sie als Input verwenden, steigen werden. Wenn wir die erhöhten Frondienste der Händler mitberücksichtigen, dann ist eine Preiserhöhung unvermeidbar.

Einige Ökonomen glauben nicht, dass es überhaupt zu Preiserhöhungen führen wird. Vor allem nicht, wenn die Mehrwertsteuer die gesamten Steuereinnahmen als Anteil an das BSP erhöht. Das resultierende Überschussangebot auf dem Gütermarkt müsste eigentlich durch Preissenkungen beseitigt werden. Diese Hypothese findet allerdings keine empirische Unterstützung. Informationen aus 35 unterschiedlichen Ländern zeigen dass es in nur zwei dieser Länder (Kolumbien³³⁰ und Madagaskar), die Einführung der Mehrwertsteuer zwar von einer Erhöhung der Steuereinnahmen, nicht aber von Preissteigerungen (die auf die neue Steuer zurückzuführen wären) begleitet wurde³³¹³³². Dagegen lassen sich viele Länder finden, bei denen die Mehrwertsteuereinführung gleichzeitig zur Erhöhung der Staatseinnahmen und zu Preissteigerungen geführt hat. In Dänemark zum Beispiel stiegen die Preise um 8%, 5.5% davon sind der Mehrwertsteuer

³²⁹ Vgl. auch Alain Tait, Seite 183, 1991.

³³⁰ In Kolumbien wurde nicht die Umsatzsteuer ersetzt, sondern eine andere vereinfachte Form der Mehrwertsteuer.

³³¹ Vgl. auch die Tabelle 10.1, in Alan Tait, Seite 194-197, 1991.

³³² In Norwegen hat die Einführung der Mehrwertsteuer zu einer Senkung der Steuereinnahmen geführt. Gleichzeitig ist es aber zu einer Preiserhöhung gekommen. Vgl. auch Alan Tait, Tabelle 10.1, 1991.

zuzuschreiben. Die entsprechenden Werte waren 8.7% (7.1%) für Ecuador, 17.9% (9.0%) für Israel, 8.9% (6.5%) in Neuseeland, 27.1% (13.5) für Peru usw.

Jahr	Durchschnitt		Ende der Periode	
	Index	Veränderung zur Vorperiode	Index	Veränderung zur Vorperiode
1995	120,0	7,8	122,8	6,0
Q1	119,8	5,0	120,9	4,4
Q2	121,8	1,7	120,2	-0,7
Q3	117,2	-3,8	118,4	-1,5
Q4	121,3	3,5	122,8	3,7
1996	143,7	12,7	144,2	17,4
Q1	127,4	5,0	129,4	5,4
Q2	131,9	3,5	131,7	1,7
Q3	138,3	4,8	141,6	7,5
Q4	143,7	3,9	144,2	1,8
1997	180,2	25,4	204,8	42,1
Q1	158,9	10,6	176,0	22,1
Q2	177,6	11,8	184,5	4,9
Q3	184,4	3,6	186,4	1,0
Q4	200,3	8,9	204,8	9,9

Tabelle 10.2 Die Entwicklung des Konsumentenpreisindex für die Jahre 1995-1997, 1993=100

In Albanien mangelt es an entsprechenden Analysen, obwohl es für ein Land mit ständigen politischen und wirtschaftlichen Schwankungen (mit unterschiedlichen Auswirkungen auf das Preisniveau) sehr schwierig wäre, den Anteil der Preiserhöhung zu ermitteln, der auf die Einführung der neuen Steuer zurückzuführen wäre. Nichtsdestotrotz gibt es auch in Albanien Anzeichen dafür, dass die Mehrwertsteuereinführung doch zu Preiserhöhungen geführt hatte. Die Tabelle 10.2 zeigt für das Jahr 1996 (Einführung der Mehrwertsteuer) eine höhere Preiserhöhung im Vergleich zum Vorjahr (12.7% gegenüber 7.8%). Zweifellos haben auch andere Faktoren außer der Mehrwertsteuer zu dieser Entwicklung beitragen können. Allerdings spricht einiges für einen wichtigen Einfluss der neuen Steuer. Die sehr hohen Ersparnisse der albanischen Bevölkerung in diesem Jahr (der Höhepunkt der finanziellen Pyramiden) werden höchst-

wahrscheinlich eine Senkung der aggregierten Nachfrage bewirkt haben. Daraus hätte sich eher eine Preissenkung ergeben müssen, im schlimmsten Fall eine kleinere Preiserhöhung im Vergleich zum Vorjahr. Aus diesem Grund wäre es nicht inkonsequent, einen Teil dieser Preiserhöhung, der neuen Steuer zuzuschreiben, z.B. die Entwicklung im dritten Quartal des Jahres. Zugegeben, mögliche Wirkungen der Mehrwertsteuer auf das Preisniveau standen nie im Mittelpunkt des Interesses der albanischen Volkswirte, fehlt es doch an jeglichen Untersuchungen zu diesem Thema.

11.5.2 Die Mehrwertsteuer und die Effizienz

Eine breitgelegte Mehrwertsteuer würde alle Voraussetzungen erfüllen, effizienter und neutraler als andere Steuerarten zu werden. Je mehr Güter und Dienstleistungen besteuert werden, desto kleiner ist der Spielraum für Verzerrungen bei den Konsumpräferenzen der Individuen. Aus diesem Gesichtspunkt ist die albanische Mehrwertsteuer nur bedingt als neutral zu bewerten. Der wichtigste Anteil des Einkaufskorbs einer albanischen Familie besteht aus Nahrungsmitteln. Von den Nahrungsmitteln sind allerdings nur Mehl und der Brot von der Steuer befreit (wurde später abgeschafft). Die Nachfrage nach diesen zwei Produkten ist aber in Albanien wie auch in anderen Entwicklungsländern eher unelastisch. Deshalb hat diese Befreiung auch keinen Einfluss auf die Präferenzen der Haushalte. Eine Verzerrung wäre zwischen der heimischen und der importierten Lebensmitteln, da die Mehrheit der heimischen Produkte aus der informellen Wirtschaft kommt. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen allerdings ein ganz anderes Bild. Der durchschnittliche Konsument zieht weiterhin importierte Produkte vor.

Aus der Tatsache, dass das Gesetz in Albanien keine Steuervergünstigungen für Lebensmittel vorsieht, könnte man die Regressivität der Mehrwertsteuer ableiten. Haushalte mit unterdurchschnittlichem Einkommen, müssten proportional eine höhere Steuerlast tragen. Allerdings wäre dies ein Irrtum, zumindest wenn es um den Konsum der im Inland hergestellten Lebensmittel handelt. Sie werden hauptsächlich in den Minibauernhöfen hergestellt und von den kleinen Einzelhändlern angeboten. Sowohl Landwirte als auch die kleinen Einzelhändler werden von der Mehrwertsteuer nicht erfasst.

Viele Länder versuchen die Regressivität der Mehrwertsteuer abzuschwächen, indem sie für einige Konsumgüter Steuerbefreiungen gewähren, oder sie mit einem

niedrigeren Steuersatz belegen. Dadurch wird das Steuersystem zusätzlich kompliziert, zumal die Argumentation zugunsten der Progressivität der Mehrwertsteuer nicht unumstritten ist. Es ist fraglich, ob es sinnvoll ist, die Mehrwertsteuer komplizierter zu gestalten, nur um die Progressivität des Steuersystems zu verstärken. Ist dieses Ziel mit der Mehrwertsteuer zu erreichen, oder wäre dies mit Hilfe anderer Instrumente eher machbar, zum Beispiel durch Transfers? Durch Transfer kann der Gesetzgeber dafür sorgen, dass ausschließlich diejenigen profitieren, die auch bessergestellt werden sollen.

11.5.3 Die Mehrwertsteuer und die Handelsbilanz

Die Fürsprecher der Mehrwertsteuer unterstreichen oft ihre Wirkung auf die Handelsbilanz des Landes. Die Rückerstattung der Steuer für Exportgüter wird als Hauptvorteil gegenüber der Umsatzsteuer gewürdigt. Die Kaskadenwirkung der albanischen Umsatzsteuer (Bruttoallphasenumsatzsteuer) macht die Ermittlung der wirklichen Steuerlast fast unmöglich, selbst bei identischen Produkten, ist doch die enthaltene Steuer eine direkte Funktion des Konzentrationsgrades bei der Herstellung. Der Exporteur erhält zwar eine Rückerstattung, ihre Höhe entspricht aber nicht unbedingt der gezahlten Steuer, sie ist eher als eine Subvention an Exporteure zu bewerten. Die Einführung der Mehrwertsteuer kann einen Großteil dieser Mängel beseitigen.

Diese Argumentation lässt sich für Albanien (und andere Entwicklungsländer deren Exporte hauptsächlich aus Landwirtschaftsprodukten zusammengesetzt sind) nur bedingt anwenden. Die meisten dieser Nahrungsmittel kommen in Albanien aus einem Sektor, der von der Mehrwertsteuer nur teilweise erfasst wird. Deshalb wird den Produzenten auch keine Mehrwertsteuer (im Preis der gekauften Inputs oder Anlagen enthalten) erstattet. Die Rückerstattung bleibt auch bei einem eventuellen Export dieser Güter aus. Daher konnte die neue Steuer in Albanien für keine nennenswerten Impulse für die Exporte des Landes sorgen.

11.5.4 Die Mehrwertsteuer und die Staatsquote

Zu Beginn dieses Kapitels wurde bereits erwähnt, dass die Unzufriedenheit der Regierung mit dem existierenden Steuersystem, einer der Gründe hinter der Einführung

der Mehrwertsteuer in vielen Ländern war. Darunter ist vor allem die Unzufriedenheit mit dem niedrigen Anteil der Steuereinnahmen an das BSP zu verstehen. Die Einführung der Mehrwertsteuer könnte eine Zunahme des öffentlichen Sektors, oder aber eine Schrumpfung der öffentlichen Schuld ermöglichen.

Die Ausweitung des öffentlichen Sektors kann ihrerseits das Einflussradius des Politikers erweitern. Deshalb wird er eine Vorliebe für die Einführung der Mehrwertsteuer, oder für die Erhöhung des Steuersatzes haben. Dadurch erhalten sie die Möglichkeit, die marginalen Steuersätze der direkten Steuer zu senken, in der Hoffnung, so die Steuerhinterziehung zu reduzieren und die Arbeitsanreize der Bevölkerung zu erhöhen³³³. Regierungen vieler Länder haben diese Logik verfolgt, zeichnen sich doch die bisherigen Erfahrungen hauptsächlich durch Erhöhungen der Mehrwertsteuersätze aus. Nicht selten wurde diese Erhöhung des Steuersatzes nur von einer Erhöhung der öffentlichen Ausgaben (Erhöhung der Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung oder ihrer Löhne), nicht aber von einer Senkung der marginalen Steuersätze der anderen Steuern, begleitet³³⁴.

Die Tabelle 10.3 zeigt die Entwicklung der Steuereinnahmen in Albanien in den ersten 6 Jahren nach der Einführung der Mehrwertsteuer. Zu sehen ist eine kontinuierliche Erhöhung der Einnahmen aus der Mehrwertsteuer und damit auch der gesamten Steuereinnahmen. Die Informationen für das Jahr 1997 passen zwar nicht zu diesem Trend, sind allerdings nicht aussagekräftig, sind sie doch ein Ergebnis des allgemeinen Chaos infolge des Pyramidenzusemmenbruchs. Die Unruhen hatten auch die Steuer- und Zollverwaltung erheblich angeschlagen, betroffen waren vor allem die Einnahmen aus der Gewerbe- und der Verbrauchsteuer. Die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer lagen 2000 bei 7.1% des BSP, was ungefähr dem Niveau entspricht, das für Entwicklungsländer als erreichbar gilt³³⁵.

³³³ Vgl. auch Alan Tait, Seite 227, 1991.

³³⁴ Ungefähr die gleiche Argumentation bringen auch die Gegner der Mehrwertsteuer. Sie befürchten, dass die Einführung der Mehrwertsteuer, die Macht der bestimmten Segmente innerhalb der öffentlichen Verwaltung stärken würde (Finanzministerium zum Beispiel). Allerdings wäre es oberflächlich zu behaupten, dass die Länder mit einer Mehrwertsteuer auch automatisch höhere Staatsquote haben werden.

³³⁵ Vgl. auch Milka Casanegra de Jantscher, Seite 173, 1990.

Jahr	Steuereinnahmen / BSP	MWSt. / BSP	MWSt. / Steuer- einnahmen
1996	15,3	3,2	21,2
1997	13,5	4,6	33,8
1998	15,8	6,2	39,6
1999	16,6	5,9	35,5
2000	19,3	7,1	36,8
2001	19,4	7,0	36,0

Tabelle 10.3 Die Mehrwertsteuer und die Steuereinnahmen als Anteil an das BSP. Quelle, IMF, „Albania: Selected Issues and Statistical Appendix“, 2003.

11.6 Ausblick

Die Einführung der Mehrwertsteuer wurde in Albanien sowohl von der politischen Elite als auch von den Ökonomen des Landes uneingeschränkt befürwortet. Dieser Enthusiasmus hat auch nach 8 Jahren in keiner Weise nachgelassen. Bei Gesprächen mit albanischen Politikern oder bei der Einführung der Mehrwertsteuer involvierten Fachleuten, wird die Mehrwertsteuer nur mit Bewunderung erwähnt. Als Begründung für die Überlegenheit der Steuer wird lediglich ihr Beitrag an die Steuereinnahmen herangezogen. Erwähnt wird auch ihre Überlegenheit gegenüber der Bruttoallphasenumsatzsteuer, vor allem für den Außenhandel, obwohl für Albanien diese Überlegenheit eher eine theoretische Konstruktion bleibt. Selbst die bisherigen Bemühungen zur Modernisierung der Steuer- und der Zollverwaltung werden auf die Einführung der Mehrwertsteuer zurückgeführt.

Vermutlich steckt diese Begeisterung auch hinter den Bemühungen der albanischen Regierung um einer schnellen Einführung der Mehrwertsteuer. Sie kann womöglich auch das völlige Fehlen von Analysen oder Untersuchungen zu bestimmten Aspekten der Mehrwertsteuer erklären. Alles was man in Albanien findet, sind Zeitungsausschnitte über die Entwicklung der Einnahmen aus der Mehrwertsteuer, oder Berichte über eventuelle Änderungen der einzelnen Paragraphen des Gesetzes über die Mehrwertsteuer. Dabei sind diese Veränderungen eher technischer Natur (die Änderung des erforderlichen Mindestumsatzes, die Aufhebung einzelner Befreiungen, usw.) Geändert wurde auch Paragraph 50, der die Rückerstattung der Mehrwertsteuer regelt. Es wurde eine schnellere Rückerstattung der Steuer ermöglicht, in der Hoffnung auf positive Impulse bei den Exporteuren.

Für die Zukunft bleibt allerdings eine Reihe von Hausaufgaben zu erledigen:

- Die Suche nach Spielräumen für die Erweiterung der inländischen Steuerbasis um die sehr hohe Abhängigkeit des Staatshaushalts von den Einnahmen aus den Importgütern kontinuierlich zu reduzieren. 1999 kamen 70% der Einnahmen aus der Mehrwertsteuer von der Zollbehörde, 2002 waren es immerhin 68%. Die inländische Steuerbasis ist demnach entweder sehr klein, oder aber ist die Steuerhinterziehung auf einem sehr hohen Niveau. Neben der Hinterziehung haben auch die Schwierigkeiten bei der Besteuerung der Landwirtschaftsprodukte, der relativ hoch angesetzte erforderliche Mindestumsatz sowie die vielen vorgesehenen Befreiungen zu diesem geringen Anteil der heimischen Wirtschaft geführt. Von den 56.300 aktiven Wirtschaftssubjekten waren 2001 nur 11.262 für die Mehrwertsteuer registriert.
- Die Suche nach Möglichkeiten zur Beseitigung der durch die Mehrwertsteuer verursachten Verzerrungen, um eine gleiche Behandlung der Anbieter von Gütern und Dienstleistungen, unabhängig von der Organisationsform oder Herkunft, zu gewährleisten. Es wurde bereits erwähnt, dass durch Befreiungen für gemeinnützige Organisationen bei medizinischen Leistungen, im Bildungs- oder Kultursektor, der private Anbieter deutlich benachteiligt wird. Zudem muss auch an die Gleichstellung der heimischen Produzenten mit den Importeuren gearbeitet werden. In manchen Bereichen werden sie von der aktuellen Version des Gesetzes nämlich benachteiligt (wenn die heimische Produktion von der Mehrwertsteuer befreit wird, während Importe mit dem Nullsatz belegt werden).
- Die weitere Vereinfachung der Arbeit der Steuerverwaltung, wenn dies ohne spürbare Wirkungen für den Staatshaushalt bleibt. Ein Beispiel wäre die Steuerbefreiung auch für die zwei Leistungen im Bankensektor, die zurzeit besteuert werden. Die erzielten Einnahmen rechtfertigen nicht den Zeitaufwand und andere Kosten der Steuerverwaltung.

12 Verbrauchsteuern

12.1 Einführung

Verbrauchsteuern zählen zu den älteren Steuerarten. Zu Beginn wurden sie für die Besteuerung der Produktion bestimmter Güter eingeführt und wurden vorrangig auf inländische Produkte erhoben³³⁶. Später entwickelten sie sich zu Konsumsteuern und wurden dann unabhängig von der Herkunft der Produkte erhoben. Die mit der Erhebung entstandene Verwaltungskosten und Frondienste der Steuerpflichtigen werden im Vergleich zu anderen Steuern als niedrig geschätzt³³⁷. Für ihre Verwaltung werden nicht unbedingt besondere Fachkenntnisse der Finanzbeamten vorausgesetzt, die relativ kleine Zahl der Steuerpflichtigen sollte die Überwachung der Steuerhinterziehung erleichtern³³⁸.

Zudem verfügen Verbrauchsteuern über zwei andere Vorteile, die sie vor allem bei Politikern zu beliebten Steuerarten machen. Zum einen handelt es sich bei den belasteten Gütern, hauptsächlich um solche mit einer niedrigen Nachfrageelastizität. Die Regierung kann also den Steuersatz erhöhen und zusätzliche Steuereinnahmen erzielen, ohne die Besteuerungsbasis spürbar zu gefährden. Zum anderen wird die Steuererhöhung für die Regierung weiter erleichtert, kann sie doch solche Maßnahmen mit der Erreichung einiger erstrebenswerten Ziele begründen (Verbraucherschütz, Internalisierung der Externalitäten, usw.³³⁹). Dadurch werden ein schwacher Widerstand der Steuerzahler und eine Steuererhöhung ohne spürbare Stimmeneinbussen für die regierende Partei, erhofft.

Diese und andere Vorteile machen die Verbrauchsteuer zu einer fruchtbaren Steuerart. Dies gilt vorrangig für Entwicklungsländer, mit kleinen Modifikationen aber auch für Transitionsländer. In den meisten Transitionsländern liegt der Anteil der Verbrauchsteuer bei mehr als 10% der Steuereinnahmen, oder 3% des BSP (in Mazedonien lag ihr Anteil 1999 bei 5.8% des BSP³⁴⁰, in Polen und Ungarn bei 4.1%, 4.0% in Tsche-

³³⁶ Vgl. auch John F. Due, Seite 61, 1988.

³³⁷ Über die verschiedenen Frondienste der Steuerpflichtigen bei einer Verbrauchsteuer, siehe auch, Jonathan Haughton, 1998.

³³⁸ Vgl. auch Emil M. Sunley und andere, Seite 416, 2002.

³³⁹ Vgl. auch Bruno Frey, Seite 5, 2002.

³⁴⁰ Selbstberechnungen aus den Informationen der IMF für einzelne Länder.

chien, 3.6 % in Estland, usw.). Eine vergleichbare Situation herrschte auch in Albanien während der ersten fünf Transitionsjahren. Der Anteil der Verbrauchsteuer an die gesamten Steuereinnahmen (einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge) lag in der Zeit 1992-1996 zwischen 11.5 % und 26.4 % (vergleiche auch die Tabelle 11.1). Ihr Anteil an das BSP betrug 1994 sogar 5.1 %. Die Situation ändert sich allerdings bedeutend nach den Unruhen von 1997. Der kräftige Rückgang der gemeldeten Importe von einigen steuerlich relevanten Gütern (der Hauptanteil der Verbrauchsteuereinnahmen kommt von den Importgütern), bewirkte eine spürbare Senkung der Rolle dieser Steuer für den Staatshaushalt.

Verbrauchsteuer \ Jahr	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Anteil an die Steuereinnahmen	14.5	18.5	26.4	26.2	11.5	4.7	6.8	8.4	8.8	8.3
Anteil an das BSP	2.4	3.5	5.1	4.6	1.8	0.6	1.1	1.4	1.7	1.7

Tabelle 11,1 Der Beitrag der Verbrauchsteuern zu dem Staatshaushalt. Quelle: IMF-Country Report: Albania, 2003

Die Unruhen von 1997 wurden von einem politischen Machtwechsel begleitet. Die neue Opposition nutzt diesen Rückgang der Verbrauchsteuereinnahmen aus um die regierende sozialistische Partei wiederholt der Korruption zu beschuldigen. Die Verbrauchsteuer wird (nicht nur von der Opposition) als Hauptquelle für die Bereicherung einzelner Regierungsmitglieder, Entfaltung des unfairen Wettbewerbs und für die Zerstörung der heimischen Produktion bezeichnet. Das Niveau der beim Zoll gemeldeten Importe soll zu einem Ergebnis der Verhandlungen zwischen der Zollverwaltung und der Importeure gemacht worden sein. Später wird gezeigt dass auch andere Faktoren zu diesem Rückgang der Steuereinnahmen beigetragen haben.

12.2 Argumentationen pro et contra eine Verbrauchsteuer

12.2.1 Begriffsbestimmung

Die Verbrauchsteuer ist eine Steuer auf bestimmte Güter oder Dienstleistungen, mit der Absicht, ihren Konsum einzuschränken. Die Besteuerung kann sowohl während der Produktion als auch der Distribution erfolgen. Als Grundlage für die Besteuerung dient der Wert der Güter oder Dienstleistungen, Menge oder ihre Zusammensetzung. Zu den klassischen Produkte die mit einer Verbrauchsteuer belastet, werden gehören Tabakprodukte, alkoholische Getränke, Mineralöl, Autos, usw. Es handelt sich also um eine selektive Steuer, da der Gesetzgeber die zu belasteten Güter einzeln auflistet³⁴¹. In der Regel wird eine relativ kleine Zahl von Produkten besteuert, obwohl auch Situationen bekannt sind, bei denen das System durch ständige Erweiterungen des Kreises kompliziert wird (in Indien werden 120 Produkten von einer Verbrauchsteuer erfasst³⁴²). Bei einer weniger engen Betrachtung, könnte man auch eine extra Mehrwertsteuer für Luxusgüter als eine Art Verbrauchsteuer betrachten³⁴³. Deshalb sind eventuelle Vergleiche zwischen verschiedenen Ländern nur mit Vorsicht zu genießen.

Die Auferlegung einer Verbrauchsteuer wird meistens mit der Erreichung bestimmter sozialen Ziele begründet. In manchen Fällen allerdings ist die Erhöhung der Steuereinnahmen der einzige Hintergrund (zum Beispiel die Verbrauchsteuer für Mineralwasser in Albanien³⁴⁴). Viele der einbezogenen Güter zeichnen sich durch eine niedrige Nachfrageelastizität aus. Daher ist für einige dieser Güter der Anteil der Verbrauchsteuer an den Einzelhandelspreis sehr hoch und kann bis zu zwei Drittel des Verkaufspreises erreichen³⁴⁵ (in England enthält der Preis einer Packung Zigaretten 3.1 Euro Verbrauchsteuer³⁴⁶). Die entsprechenden Werte fallen in Albanien allerdings viel niedriger aus.

³⁴¹ Vgl. auch Sijbren Cnossen, Seite 345, 1990.

³⁴² In solchen Fällen steigen Verwaltungskosten überproportional. Schwierig wird vor allem die Berechnung der Steuerschuld für Steuerzahler die mehrere und unterschiedlich belastete Güter herstellen oder importieren. Zu Indien siehe auch John F. Due, Seite 61-63, 1988.

³⁴³ Vgl. auch Bruce Bolnick und Jonathan Haughton, Seite 2, 1998.

³⁴⁴ Zucker oder Salz gehören auch dazu (zu Beginn wurden als Luxusgüter eingestuft).

³⁴⁵ Vgl. auch British-American Tobacco Company, Seite 1, 1991.

³⁴⁶ Vgl. auch Emil M. Sunley und andere, 2002.

12.2.2 Argumentationen zugunsten einer Verbrauchsteuer

Die erste Gruppe der Verbrauchsteuern wird auf als schädlich eingestufte Güter auferlegt³⁴⁷. Die Regierung beabsichtigt, den Konsum dieser Güter durch die Besteuerung einzuschränken. Die Steuer soll also ihren Konsum unattraktiver machen. Die Regierung geht davon aus, dass höhere Preise zu einer niedrigen Nachfrage führen werden. Hierzu gehören vor allem Tabakprodukte und alkoholische Getränke (möglich auch Prostitution). In einzelnen Ländern wird der Konsum solcher Güter oder die Anspruchsnahme der Dienstleistung als unsittlich angesehen (Alkoholkonsum in den islamischen Ländern).

Der Konsum dieser Güter wird auch von negativen Externalitäten in Form von schweren Krankheiten begleitet, wodurch der Gesellschaft hohe Zusatzkosten entstehen³⁴⁸. Zudem kann der Konsum von alkoholischen Getränken zu einer niedrigeren Produktivität, oder zur Beschädigungen des öffentlichen Eigentums führen. Aus diesem Blickwinkel ist die Verbrauchsteuer als eine Rechnung an Konsumenten zu verstehen, eine Internalisierung dieser Externalitäten. Es wäre nicht zu rechtfertigen, wenn andere Steuerzahler für die durch den Konsum dieser Güter entstandenen Zusatzkosten aufkommen müssten³⁴⁹.

Der Gesetzgeber kann durch die Verbrauchsteuer auch die Demeritorisierung einiger Konsumgüter bezwecken (der Konsum von Tabakprodukten und alkoholischen Getränken ist also nicht im Einklang mit der Hypothese des rationalen Verhaltens). Das Verhalten der Konsumenten ist in dieser Hinsicht nicht als rational zu bewerten³⁵⁰. Sie sind zwar von den Risiken ihres Verhaltens im Klaren, haben aber nicht die Bereitschaft, sich konform ihrer Überzeugungen zu verhalten. Ihre Myopie führt zu einer permanenten Unterbewertung der Zukunftsrisiken, so dass eine Einmischung des Staates zur Einschränkung des Konsums solcher Güter notwendig ist. Da der Konsum dieser Güter eher unelastisch ist, muss also der Staat eine relativ hohe Verbrauchsteuer auferlegen um die gewünschten Wirkungen zu erzielen. Falls solche Güter hauptsächlich importiert werden, dann kann die Regierung durch diese Konsumeinschränkung zugleich auch die Außenhandelsbilanz verbessern (allerdings ist zu beachten dass der eventuelle Rückgang von Importen zu einer Aufwertung der heimischen Währung füh-

³⁴⁷ Vgl. auch John F. Due, Seite 64, 1988.

³⁴⁸ Vgl. auch Jaime Vazquez-Caro und andere, Seite 18-21, 2002.

³⁴⁹ Vgl. auch Tom Hall, 1996.

³⁵⁰ Vgl. Auch Bruno S. Frey, Seite 8, 2002.

ren würde, wodurch auch die Exporte des Landes zurückgehen würden – Lernerische Symmetrie).

Die zweite Gruppe der Verbrauchsteuer wird auf so genannte Luxusgüter auferlegt. Es handelt sich vorrangig um Güter die eine positive Einkommenselastizität haben sollten. Der Konsum dieser Güter dient als Proxy für die Leistungsfähigkeit der Steuerzahler (die ja auch mehr zur Finanzierung der Staatstätigkeit beitragen sollten). Hierzu gehören Autos, bestimmte Elektrogeräte (eher in Entwicklungsländern), Gold- und Silberschmuck, Kosmetikprodukte, in manchen Ländern auch alkoholfrei Getränke.

Die dritte Gruppe der Verbrauchsteuern dient als Substitut für die Besteuerung der Nutzung der öffentlichen Infrastruktur. Die finanziellen Mittel für den Bau und Erhaltung der öffentlichen Infrastruktur werden am besten genutzt, wenn sie von den späteren Nutznießern aufgetrieben werden. Wenn zum Beispiel die Finanzierung der Straßenbau nur von der jährlichen Kfz-Steuer veranlasst wird, dann würde dies diejenigen bevorteilen, die diese öffentlichen Straßen intensiv nutzen. Um einen, der Nutzung der Infrastruktur entsprechenden Finanzierungsbeitrag zu ermöglichen, müsste die Regierung auch eine Verbrauchsteuer für Mineralöl einführen. Der Spritverbrauch dient als guter Indikator für die Nutzungsintensität der öffentlichen Straßen. Zu dieser Gruppe zählen Benzin, Diesel, Gas und ihre Nebenprodukte.

Einige Ökonomen glauben, durch die Verbrauchsteuer auch andere wirtschaftspolitische Ziele erreichen zu können. So könnte die steuerliche Privilegierung der arbeitsintensiven Industriezweige zu einer Senkung der Arbeitslosigkeit führen³⁵¹, eine Verbrauchsteuer für die Umweltverschmutzung könnte zur Förderung von fortgeschrittenen Technologien beitragen, usw.

12.2.3 Argumentationen gegen eine Auferlegung von Verbrauchsteuern

Die eben erwähnten Argumentationen rechtfertigen also eine Diskriminierung der als schädlich eingestuften Güter. Es wird allerdings auch eine Reihe von Argumentationen gegen Verbrauchsteuern vorgebracht. Die erste Gegenargumentation wird von dem regressiven Charakter der Verbrauchsteuern abgeleitet. Da der Konsum von Tabakprodukten und alkoholischen Getränken eher einkommensunabhängig ist, würde die Verbrauchsteuer zu einer überproportionalen Steuerbelastung der Individuen mit unter-

³⁵¹ Vgl. auch Sijbren Cnossen, Seite 351, 1990.

durchschnittlichen Einkommen führen³⁵². Angegriffen wird auch die Argumentation, wonach die Verbrauchsteuer die Internalisierung der Externalitäten, oder die Bestrafung der Konsumenten für die von ihnen verursachten Gesellschaftskosten, ermöglichen sollte. Diese Argumentation wird sogar als zynisch bezeichnet, weis doch der Gesetzgeber, dass die Nachfrage nach solchen Gütern unelastisch ist. Eine höhere Verbrauchsteuer für Tabakprodukte oder alkoholische Getränke würde höchstwahrscheinlich zu einer Erhöhung der Steuereinnahmen führen, was mit einer Senkung des verfügbaren Einkommens der Haushalte gleichzusetzen ist. Die würde wiederum zu einem Rückgang der Nachfrage für andere Güter oder Dienstleistungen führen (zum Beispiel für Kinderbekleidung oder Schulbücher³⁵³). Die Verbrauchsteuer bestraft also nicht direkt den Verursacher sondern seine Familie.

Falls die Verringerung des Konsums von Tabakprodukten oder von alkoholischen Getränken im Vordergrund stehen würde, dann wäre die Regierung gut beraten, dies durch den Einsatz anderer Instrumente anzustreben. Mögliche Alternativen wären des Konsumverbot in bestimmten öffentlichen Einrichtungen, in bestimmten Tageszeiten, oder für bestimmte Altersgruppen³⁵⁴. Es ist abwegig wenn islamische Länder zum Beispiel sehr hohe Verbrauchsteuer für den Konsum von alkoholischen Getränken beschließen (195 % für Bierprodukte in Mauretanien³⁵⁵), mit der erklärten Absicht, die Konsumenten von unmoralischen Gütern zu bestrafen. Sie hätte genau so gut die Produktion oder den Konsum solcher Güter gesetzlich verbieten können.

Die Gegner von Verbrauchsteuern behaupten, sie könne auch die Konsumentenscheidungen der Individuen negativ beeinflussen. Sie wird zwar auferlegt um den Konsum von Ungütern zu reduzieren, ihre Wirkungen können aber unter Umständen völlig anders ausfallen. So kann eine hohe Verbrauchsteuer für Tabakprodukte dazu führen, dass einige Individuen lieber andere weniger qualitative (oder weniger besteuerte) Güter wie filterlose Zigarette oder illegale Güter wie Haschisch konsumieren. Der dadurch verursachte Schaden wird noch höher sein. Hohe Verbrauchsteuern schaffen dazu Anreize für den Schmuggel der betroffenen Waren, wodurch dem Staat erhebliche Steuereinnahmen entgehen würden.

³⁵² Andere wiederum halten diese Argumentation für irrelevant. Da sie nicht das gesamte Steuersystem berücksichtigt. Mag sein dass die arme Bevölkerung von der Verbrauchsteuer überproportional belastet wird, es würde sich dabei allerdings hauptsächlich um Familien handeln die sonst schwer zu besteuern sind (zum Beispiel Landwirte). Eine regressiv Verbrauchsteuer muss nicht unbedingt zu einem regressiven Steuersystem führen. Vgl. auch Sijbren Cnossen, 1990.

³⁵³ Vgl. auch John F. Due, Seite 65, 1988.

³⁵⁴ Vgl. auch Bruno Frey, Seite 8, 2002.

³⁵⁵ Vgl. auch Bruce Bolnick und Jonathan Haughton, Seite 10, 1998.

Kritisiert wird auch die Besteuerung der Mineralöle als eine Art Gebühr für die Nutzung der öffentlichen Infrastruktur. Ausgangspunkt dieser Kritik ist die differenzierte Besteuerung einzelner Arten von Mineralölen. In diesem Fall müsste ja der Steuersatz für Diesel höher sein als für Benzinprodukten, trägt doch der Dieselverbrauch mehr zur Umweltverschmutzung bei. Zudem verbrauchen Dieselmotoren weniger Sprit pro gefahrene Kilometer, was bedeuten würde, dass sie für die identische Benutzung des Straßennetzes weniger besteuert werden³⁵⁶.

Zum Schluss dieses Unterkapitel soll nur noch die Kritik der Verbrauchsteuer für Luxusprodukte kurz erwähnt werden. Zunächst mal besteht das Problem der Definierung des Begriffs „luxuriös“, ein Verfahren das von der Subjektivität der Entscheidungsträger stark geprägt wird³⁵⁷. Was für bestimmte Individuen und Zeitperioden als Luxusgut behandelt wird (zum Beispiel Zucker) kann für andere Individuen und Zeiten ein ganz normales Gut sein.

12.2.4 Spezifische (mengengebundene) vs. Ad valorem (wertgebundene) Verbrauchsteuern

Eine Verbrauchsteuer kann drei verschiedene Formen bekommen:

1. spezifische Steuer (ein festgelegter Geldbetrag pro Einheit, Maß, Zusammensetzung Menge,...),
2. Ad valorem Besteuerung (wertgebunden),
3. Mischung der oberen zwei Formen.

Sowohl die spezifische als auch die Wertgebundene Verbrauchsteuer haben ihre Vor- und Nachteile. Bei der spezifischen Steuer wird die Steuerlast auf eine bestimmte Einheit festgesetzt (pro 1.000 Stück Zigaretten, Kg Tabak, Liter Benzin, Alkoholgehalt usw.). Der Vorteil dieser Methode ist die Umgehung der Wertermittlung, was die Arbeit der Steuerverwaltung deutlich erleichtert. Die Argumentation bekommt vor allem in Ländern wie Albanien, die eine relativ unentwickelte Steuerverwaltung aufgebaut haben, erheblich an Relevanz. Die Steuerverwaltung könnte auch die Steuerhinterziehung leichter bekämpfen, muss sie doch nur physische Kontrollen durchführen. Deshalb wird Entwicklungsländern in der Regel empfohlen, spezifische Verbrauchsteuer zu verwenden.

³⁵⁶ Vgl. auch John F. Due, Seite 65, 1988.

³⁵⁷ Vgl. auch Sijbren Cnossen, Seite 349, 1990.

den. Zudem wird erhofft, dass eine gleiche Besteuerung der Produkte, unabhängig von der Qualität, zu einem Konsumrückgang der Güter von schlechter Qualität führen wird. Spezifische Verbrauchsteuern werden auch von den Produzenten selbst leichter akzeptiert. Sie führen meistens zu keinem Preiskrieg und gefährden dadurch nicht ihre Gewinne.

Ökonomen sind allerdings nicht einer Meinung über die Neutralität von spezifischen Verbrauchsteuern. Einige gehen von der Neutralität solcher Steuern, bezüglich der Qualität der angebotenen Güter aus. Überzeugender ist allerdings die Gegenbehauptung, dass Produkte hoher Qualität von spezifischen Akzisen bevorteilt werden. Sie sind daher zu empfehlen, wenn die Regierung mit der Besteuerung unter anderem die Gesundheit der Konsumenten zu schützen versucht.

Trotz diesen Vorteilen, sind spezifische Verbrauchsteuern nicht frei von Schwächen. So ist die Regierung gezwungen, oft Anpassungen der festgesetzten Steuerbeträge zu unternehmen, um die negativen Wirkungen der Inflation auszugleichen. Ansonsten würde der Anteil der Akzise an den Einzelhandelspreis zurückgehen und damit auch der Anteil der Verbrauchsteuern an die Steuereinnahmen. Das Fehlen einer Anpassung der Verbrauchsteuer für Tabakprodukte, alkoholische Getränke und Mineralölprodukte in den USA kann hierzu als gutes Beispiel dienen. Dort wurden die Beträge 30 Jahre lang nicht angepasst, was zu einem Rückgang des effektiven Steuersatzes um 70 % geführt hatte³⁵⁸. In Entwicklungsländer mit chronisch hohen Inflationsraten, sollte dieses Problem ein größeres Gewicht erhalten. Man könnte allerdings das Problem durch eine Indexierung der Akzise an den Preisindex lösen.

Des Weiteren wird die spezifische Verbrauchsteuer auch als eine ungerechte Steuer kritisiert. Billige Konsumgüter müssen (prozentual) eine höhere Steuerlast tragen, was zur Regressivität des Steuersystems beiträgt, konsumieren doch ärmere Individuen vermehrt billige Produkte. Nichtsdestoweniger scheinen die verwaltungstechnischen Vorteile der Verbrauchsteuer in Albanien zu überwiegen. Das Land bewegt sich immer mehr hin zu spezifischen Akzisen.

Die Nachteile der spezifischen Akzisen können zugleich als Vorteile der ad valorem Akzisen und umgekehrt, betrachtet werden. Ad valorem Verbrauchsteuern sind bei sehr großen Qualitätsunterschieden der angebotenen Güter eigentlich unumgänglich. Zu den Vorteilen der ad valorem Akzisen zählen:

³⁵⁸ Vgl. auch Louis Alan Talley und Brian W. Cashell, 1999.

- Sie führt zu größeren qualitätsabhängigen Preisunterschieden, was zu einer Senkung der Regressivität des Steuersystems beiträgt. Konsumenten von Gütern mit einer niedrigeren Qualität (Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Einkommen) müssen auch weniger Steuern bezahlen.
- In Entwicklungsländern in denen hauptsächlich hochqualitative Produkte importiert werden, und die heimische Produktion von schlechter Qualität gekennzeichnet ist, kann die ad valorem Akzise die heimische Produktion anregen und zugleich mehr Steuereinnahmen einbringen³⁵⁹.
- Sie ermöglichen eine automatische Anpassung an die Entwicklung des Preisniveaus.

Die Verbrauchsteuer wird in der Regel direkt bei den Produzenten oder Importeuren erhoben. Aus diesem Grund ist eine ad valorem Besteuerung von den Preismanipulationen leicht zu beeinflussen. Sowohl der Produzent als auch der Importeur ist in der Lage seine Steuerschuld zu mindern, indem er einen Preistransfer gen Einzelhandel betreibt. Die Aufdeckung solcher Manipulationen ist für eine schlecht vorbereitete Steuerverwaltung nahezu unmöglich. Eine ad valorem Verbrauchsteuer könnte auch den Preiskrieg zwischen den Produzenten oder Händlern begünstigen, befürchten ihre Gegner. Dies endet in einer niedrigeren Ertragsrate der Investitionen, was zu einem Investitions-, Beschäftigungs- und Outputrückgang führen kann (zum Schluss würden auch Steuereinnahmen aus anderen Steuerarten zurückgehen können).

Um die Nachteile der zwei Methoden unter Kontrolle zu halten, wird oft eine Mischung der beiden Varianten empfohlen. Die Besteuerung der Tabakprodukte innerhalb der EU³⁶⁰, oder die Vorgehensweise in Armenien sind solche Beispiele. In Armenien gibt es eine spezifische Verbrauchsteuer für Tabakprodukte die als minimale Besteuerungsgrenze dient, dazu kommt dann auch eine ad valorem Steuer (angewendet wird die Akzise die höher ausfällt)³⁶¹. Dadurch können zum Beispiel eventuelle Preistransfersuche verhindert werden.

³⁵⁹ Vgl. auch Emil M. Sunley und andere, Seite 413, 2002.

³⁶⁰ Vgl. auch European Parliament Fact Sheets: 3.2.6., 2002.

³⁶¹ Vgl. auch Emil M. Sunley und andere, Seite 411, 2002.

12.3 Die Gestaltung der speziellen Verbrauchsteuern in Albanien

Kaum in einem anderen Teil des albanischen Steuersystems wurden so viele Änderungen vorgenommen, wie dies bei den Verbrauchsteuern der Fall war. Geändert wurden die belasteten Warengruppen, die Form der Verbrauchsteuer, die Berechnungsmethode der Steuerschuld, die Fristen für die Überweisung der Verbrauchsteuer, usw. Zum ersten Mal werden Verbrauchsteuern im Januar 1992 erhoben (Gesetz Nr. 7547). Es handelt sich dabei um ein rudimentäres Gesetz, mit nur einem A4 Blatt Umfang und 17 Paragraphen. Die wichtigsten Elemente dieses Gesetzes waren:

- Die Verbrauchsteuer wurde nur auf wenige Güter auferlegt (Tabakprodukte, alkoholische Getränke, Mineralölprodukte)³⁶²,
- Es wurden nur ad valorem Steuern verwendet (von 35% bis 80%)
- Als Besteuerungsbasis bei Importgütern diente der Importwert der Produkte plus die Zolltarif,
- Für Ordnungswidrigkeiten wurden niedrige Bußgelder vorgesehen³⁶³.

Der politische Machtwechsel spiegelte sich sofort in Änderungen des Gesetzes Nr. 7547 wider. Die Steuersätze wurden generell reduziert, die Zahl der erfassten Güter wurde erhöht (Zigarettenpapier, alkoholfrei Getränke, Mineralwasser, elektrische Energie), die Steuersätze wurden abhängig von der Herkunft differenziert (für Importzigaretten lag der Steuersatz 30% über den für die heimische Produktion, und 15% für alkoholische Getränke³⁶⁴). Dazu wurde eine neue Verbrauchsteuer für Mineralöle und Strom eingeführt, die eher als eine Konfiszierung der Gewinne zu verstehen ist. Die gesamte Differenz zwischen dem Verkaufspreis und einem vom Staat festgelegtem Preis musste an die Staatskasse in Form einer Verbrauchsteuer abgeführt werden.

Bereits sechs Monate nach diesen Änderungen wurde das Gesetz durch ein neues ersetzt (das Gesetz Nr. 7678 von März 1993). Das neue Gesetz sah auch eine Verbrauchsteuer für Kaffee vor, dazu wurden auch einige andere merkwürdige Änderungen beschlossen. So wurde im §1 die Verbrauchsteuer als eine Steuer auf dem heimischen Konsum von bestimmten Gütern (unabhängig von der Herkunft) definiert. Im §9 des

³⁶² Das Gesetz Nr. 7547, §3.

³⁶³ Das Gesetz Nr. 7547, §13.

³⁶⁴ Das Gesetz Nr. 7586.

gleichen Gesetzes wird allerdings eine Verbrauchsteuer von 100 % für den Export von unverarbeiteten Lederprodukten und Tabak eingeführt, obwohl dies keinen inländischen Konsum darstellt. Interessant ist auch die Änderung der Berechnungsmethode der Steuerschuld. Nun soll die Verbrauchsteuer auf den Zollwert der Produkte berechnet werden (ohne den Zollltarif)³⁶⁵.

Auch in diesem Gesetz wurden mehrere Änderungen vorgenommen. Allein für die Jahre 1993-1997 wurden einzelne Paragraphen des Gesetzes 13-mal geändert oder neu hinzugefügt. Vor allem handelt es sich dabei um Änderungen des §3, auf dem die erfassten Güter aufgelistet werden. Steuersätze wurden geändert, neue Produkte wurden besteuert, einige Warengruppen wurden zusätzlich differenziert und mit unterschiedlichen Steuersätzen belastet. Der Ministerrat beschloss Ende 1995 den erneuten Übergang zu spezifischen Akzisen für Tabakprodukte und alkoholische Getränke³⁶⁶. Zudem wurde für diese zwei Kategorien die Einführung von Banderolen beschlossen. Dadurch wurde eine bessere Bekämpfung der Steuerhinterziehung erhofft. Die Höhe der Verbrauchsteuer wird nach der Qualität und Herkunft der Produkte (Tabakprodukte) und nach der Produktgruppe (alkoholische Getränke) differenziert.

Das Gesetz konnte allerdings den politischen Machtwechsel von 1997 nicht überleben. Mitte 1998 wird ein neues Gesetz (Nr. 8348 „Über Akzisen in Albanien“) verabschiedet. Ende 1998 wird auch dieses Gesetz für ungültig erklärt und durch das Gesetz Nr. 8437 („Über Akzisen in Albanien“) ersetzt. Die wichtigsten Neuerungen des Gesetzes Nr. 8437 sehen folgendermaßen aus:

- Die Zahl der erfassten Güter wird erweitert. Besteuert werden nun auch Parfüme und Deodorante und zwar mit einer Verbrauchsteuer von 50 %³⁶⁷.
- Die differenzierten Sätze abhängig von der Herkunft der Ware werden abgeschafft. Diese Entscheidung wurde von der WTO aufgezwungen, um die Diskriminierung der Importe aufzuheben. Allerdings wurde die Senkung der Verbrauchsteuer für Importprodukte durch eine Korrektur der Zollltarife und durch die Änderung der Berechnungsmethode für ad valorem Akzisen wieder kompensiert.
- Die Verbrauchsteuer für Tabakprodukte wurde verdächtig stark reduziert. Die neuen Sätze waren wahrscheinlich europaweit die niedrigsten³⁶⁸.

³⁶⁵ Bei Importen wird die Verbrauchsteuer in der Regel auf dem Zollwert + Zollltarif berechnet. Dadurch wird gewährleistet, dass ein Zollltarif von „X“% zu einer Erhöhung des Preises um „X“% führt, auch wenn andere Steuern auferlegt werden. Vgl. auch Emil M. Sunley und andere, 2002.

³⁶⁶ Die Verordnung des Ministerrats Nr. 488, September 1995.

³⁶⁷ Das Gesetz Nr. 8437, §3.

³⁶⁸ Das Gesetz Nr. 8437, §3.

- Die unlogische Differenzierung der Verbrauchsteuer für alkoholische Getränke. Abhängig vom Wert der Produkte variiert der Anteil der Akzise an dem Einzelhandelspreis von 14 % bis 33 % für Weinprodukte und von 9 % bis 46 % für Alkohol.
- Die erneute Änderung der Berechnungsmethode für importierte Güter (Importwert plus Zolltarife)³⁶⁹,
- Die Verbrauchsteuer für den Export von Leder und unverarbeiteten Tabak wurde abgeschafft.
- Die vorgesehenen Bußgelder für Gesetzeswidrigkeiten werden reduziert³⁷⁰. So war im alten Gesetz, für die Hinterziehung der Verbrauchsteuer ein Bußgeld in Höhe des fünffachen Wertes der Steuerschuld vorgesehen. In der neuen Version beträgt die Zahlung lediglich 100 % der hinterzogenen Steuerschuld.

Einige dieser Änderungen kommen nicht direkt von der ersten Version des neuen Gesetzes, sondern wurden erst in den Jahren 2000 und 2001 beschlossen. Bereits 2002 wurden die Stimmen laut, die nach einem völlig neuen Gesetz riefen (die Vorschläge kamen sowohl von der Regierung als auch von der privaten Wirtschaft). Die Regierung betraute das internationale Consultingunternehmen PriceWaterHouse mit der Ausarbeitung eines neuen Gesetzesentwurfes. PriceWaterHouse schlug die völlige Abschaffung der ad valorem Akzisen und eine Differenzierung der Sätze nach der Höhe des Jahresumsatzes (um die kleinen inländischen Produzenten zu schützen) vor. Der Vorschlag stieß allerdings auf heftigen Widerstand der albanischen Unternehmensvertreter³⁷¹. Ende 2002 wurde nach vielen Änderungen aus diesem Entwurf, ein neues Gesetz über die Verbrauchsteuern. Das Gesetz bringt einige Änderungen mit sich, die nicht unbedingt den Wünschen der heimischen Produzenten entsprechen.

Im neuen Gesetz überwiegen spezifische Verbrauchsteuern (gilt nicht für Parfüme und Deodorants die mit einer ad valorem Steuer von 50 % belegt werden³⁷²). Bei den verpackten Zigaretten wird die Differenzierung nach der Qualität abgeschafft, Statt dessen wird die Akzise verdoppelt (für bestimmte vorher privilegierte Gruppen wird sie sogar verdreifacht). Abgeschafft wird auch die Differenzierung der Akzise nach dem Wert der Weinprodukte. Diese Version ist deutlich besser als die früheren Gesetze. Dies gilt unter anderem auch für die Behandlung von Gesetzeswidrigkeiten. Die Liste der vor-

³⁶⁹ Das Gesetz Nr. 8437, §4.

³⁷⁰ Das Gesetz Nr. 8437, §9 und §10.

³⁷¹ Vgl. dazu auch die Presseerklärungen in der Tageszeitung Shekulli von 29.06.2002, 02.07.2002 und 17.07.2002.

³⁷² Das Gesetz Nr. 8976, Tabelle im Anhang.

gesehenen Strafhandlungen ist besser ausgearbeitet und die vorgesehenen Sanktionen sind nun deutlich höher³⁷³. Abhängig von der Widrigkeit kann die automatische Bußgeldzahlung bis 5 Mio. Lek (\approx 38.000 US\$) betragen³⁷⁴. Für Gesetzeswidrigkeiten sind Gefängnisstrafen bis zu zwei Jahren vorgesehen³⁷⁵.

Das Gesetz Nr. 8976 kehrt wieder zu der alten Berechnungsmethode für Importgüter zurück (nur der Importwert). Die Mitarbeiter der Finanzverwaltung erhalten zudem viel größere Kompetenzen bei der Durchführung von Kontrolluntersuchungen bei den Herstellern, Importeuren oder der Lager (für die Zwischenlagerung der Importe die für eine Lohnveredelung vorgesehen sind)³⁷⁶. So können sie hohe Bußgeldbescheide erteilen oder die gesamte Ware, Produktionsanlagen oder Rohstoffe kurzfristig beschlagnahmen lassen. Sie können sogar die gesamte Aktivität des Herstellers oder des Importeurs für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten unterbinden.

Alle bisherigen Versionen des Gesetzes über die Verbrauchsteuer wurden von vielen Unvollkommenheiten begleitet. Merkwürdige Satzformulierungen sind dabei keine Seltenheit (so beginnt der § 3 des Gesetzes Nr. 8437 so: „Der Wert der Verbrauchsteuer, für eine Banderole für bestimmte Güter, die einer Verbrauchsteuer unterliegen, in Prozentsätzen sind“). Die Steuerzahler sind auch von den angebotenen Argumentationen zugunsten der Einführung bestimmter Verbrauchsteuer äußerst unzufrieden. Hier soll nur eine typische Argumentation des Ministerrats während der Vorbereitung des Gesetzes Nr. 8348 im Mai 1998 angeboten werden. Die Regierung sollte dabei die vorgesehene Abschaffung der Differenzen bei der Besteuerung der Bierprodukte abhängig von der Herkunft der Güter rechtfertigen. Die Argumentation sieht folgendermaßen aus:

„Die inländische Bierproduktion (staatlich oder privat), zeigt positive Wachstumstendenzen, deshalb ist es notwendig, diese noch schwache Industrie zu schützen. Wir sind der Meinung dass der bisherige Steuersatz von 65 % für Importbier bzw. 40% für die Inlandsproduktion, weder die Importe noch die inländische Produktion diskriminiert³⁷⁷“

Es bleibt allerdings unklar, wie eine Differenz von 25% zwischen der zwei Sätzen nicht diskriminierend wirkt.

³⁷³ Das Gesetz Nr. 8976, §40-§51.

³⁷⁴ Das Gesetz Nr. 8976, §51.

³⁷⁵ Das Gesetz Nr. 8976, §40.

³⁷⁶ Das Gesetz Nr. 8976, §15-§18.

³⁷⁷ Begleiterklärung für den Gesetzentwurf „Über die Verbrauchsteuern in Albanien“, unveröffentlichtes Material des albanischen Parlaments, 1998.

12.4 Verbrauchsteuern und das Steuersystem in Albanien

2001 lag der Anteil der Verbrauchsteuereinnahmen bei 1.7% des BSP oder 8.3% der Steuereinnahmen. Der Beitrag von Verbrauchsteuern bleibt (trotz der ständig wachsenden Zahl der erfassten Güter) im internationalen Vergleich, auf einem niedrigen Niveau. Dies gilt auch im Vergleich zu den Nachbarländern (in Mazedonien lag der Anteil der Verbrauchsteuereinnahmen 2000 bei 5.2 % des BSP³⁷⁸). Selbst in Kosovo, das eine kleinere Bevölkerung, ein niedrigeres Prokopfeinkommen und für manche Produkte lächerlich niedrige Verbrauchsteuern (nur 4 Eurocent für eine Packung Zigaretten³⁷⁹) hat, bringt die Verbrauchsteuer mehr Geld in die Staatskasse ein (75 Mio. Euro für das Jahr 2001³⁸⁰). Die Senkung der Sätze durch das Gesetz Nr. 8437 hat zwar zu einer Reduzierung der Schmuggelaktivitäten beigetragen. So kam es 2001 zu einer Stabilisierung des legal importierten Kaffees auf das Niveau von 1994 (was 45 mal höher ist als die gemeldeten Importe für das Unruhenjahr 1997, oder 25 mal mehr als die entsprechende Menge für 1998), die Importe der Tabakprodukte stiegen indessen um 24 mal verglichen mit 1997. Die entsprechenden Werte waren 11-mal für Bier, 4-mal für Autos³⁸¹ und Mineralölprodukte³⁸².

Trotz diesen unglaublich starken Erhöhungen, bleibt der illegale Import dieser Güter weiterhin auf einem hohen Niveau. Unter normalen Umständen sollte der Schmuggel in positiver Beziehung zu der Höhe der Verbrauchsteuern stehen. Allerdings kann man das Niveau der Verbrauchsteuern in Albanien auf keinem Fall für die so hohen ungemeldeten Importe verantwortlich machen. Albanien hat sehr niedrige Steuersätze im internationalen Vergleich (in der Region werden nur in Kosovo niedrigere Verbrauchsteuern angewendet). Es muss allerdings beachtet werden, dass der illegale Import nicht nur zur Hinterziehung der Verbrauchsteuern führt. Gleichzeitig vermeidet der Importeur auch andere anfallende Steuern (Zolltarife, Mehrwertsteuer, Gewerbesteuer). Die so erzielten Vorteile resultieren in Albanien vielfach höher als die zu erwartenden Kosten einer eventuellen Aufdeckung. Der Steuerverwaltung mangelt es an Bereitschaft, den Schmuggel zu bekämpfen, oder ihre Arbeit wird durch ständige Einmi-

³⁷⁸ Vgl. auch IMF, „FYROM: Selected Issues and Statistical Appendix“, 2002.

³⁷⁹ Vgl. auch die UNMIK Verordnung Nr. 2002/16, August 2002.

³⁸⁰ Vgl. auch Dimitri Demekas und andere, 2002.

³⁸¹ Der offizielle Import von Mineralölen lag 1999 etwa 35% unter dem Niveau von 1995. Innerhalb dieser Zeit ist die Zahl der Fahrzeuge allerdings fast verdoppelt worden.

³⁸² Aus der Internetseite des albanischen Finanzministeriums.

schungen der einflussreichen Politiker deutlich erschwert. Nicht selten werden Informationen veröffentlicht, wonach führende Persönlichkeiten den illegalen Import der belasteten Güter unterstützen, oder in ihrer eigene Regie durchführen.

Es wurde bereits erwähnt, dass die Verwaltung von speziellen Verbrauchsteuern für die Steuerverwaltung eines Entwicklungslandes einfacher zu gestalten ist. Das Personal muss nicht unbedingt hochqualifiziert sein, die Ermittlung der Steuerschuld ist viel leichter (vor allem bei den mengen gebundenen Verbrauchsteuern), Verwaltungskosten und Frondienste der Steuerpflichtigen sind niedriger und die Präferenzverzerrungen bezüglich des Konsums sollen nicht sehr hoch ausfallen. Die Erhebung der Steuern sollte nicht so schwierig sein, kann doch die Regierung die Belastung einzelner Güter mit der Erreichung bestimmter sozialen Ziele (die Sorge um die Gesundheit der Individuen) begründen. Allerdings sind die aktuellen Verbrauchsteuern in Albanien viel zu niedrig um solche Ziele überhaupt erreichen zu können. Einer Weltbankstudie zu Folge, würde eine 10%-ige Erhöhung der Tabaksteuer in Albanien, den Tabakkonsum um 5.6 % reduzieren. Gleichzeitig würden die Einnahmen aus der Tabaksteuer um 3.84 % steigen³⁸³. Solche Studien berücksichtigen zwar die Reaktionen der illegalen Importe auf einer solchen Steuererhöhung nur unzureichend, sie zeigen aber, dass in diesem Bereich ein Potential für weitere Erhöhungen der Steuereinnahmen besteht.

Selbstverständlich würden eventuelle Steuererhöhungen (um die hohen Budgetdefizite zu reduzieren) wirkungslos bleiben, wenn es an Bereitschaft der Steuerverwaltung zur Erhebung der höheren Steuern fehlt. Die niedrige Nachfrageelastizität der belasteten Güter oder der relativ kleine Anteil der Verbrauchsteuer an dem Einzelhandelspreis hilft wenig, wenn der illegale Import unproblematisch ist. Die Einführung von Banderolen kann möglicherweise zu einer Senkung der Hinterziehung beitragen, sie erhöht allerdings die Verwaltungskosten der Steuerverwaltung und die Frondienste der Steuerpflichtigen. Ein eventueller Versuch, die Verwaltungskosten zu reduzieren, kann zu einer schlechten Qualität der Banderolen führen, wodurch ihre Fälschung oder sogar ihr Recycling erleichtert werden. Beides wurde in Albanien bereits praktiziert. Die Steuerverwaltung ist weiterhin auf der Suche nach einer solchen Gestaltung der Banderolen, die diesen Missbrauch erschwert, und die Aufdeckung von Missbrauchsfällen erleichtert. Mitte 2002 wurden innerhalb der Steuerverwaltung Sondergruppen gebildet, deren Hauptaufgabe darin besteht, den Missbrauch von Banderolen zu bekämpfen³⁸⁴.

³⁸³ Vgl. auch Emil M. Sunley und andere, Seite 423, 2002.

³⁸⁴ Tageszeitung Shekulli, „Akciza nuk realizon planin 7-mujor“, 15.08.2002.

12.5 Ausblick

Verbrauchssteuern bleiben weiterhin ein Schwachpunkt des albanischen Steuersystems. Ihr Beitrag zu den Steuereinnahmen entspricht bei weitem nicht ihrem Potential. Die erfolgreiche Erhebung der Steuer seitens der Steuerverwaltung wurde durch ständige Gesetzesänderungen zusätzlich erschwert. Die albanische Regierung ist ständig auf der Suche nach neuen Gütern die sie mit einer speziellen Verbrauchsteuer belasten könnte. Sie wäre allerdings gut beraten, sich Statt dessen mit der Bekämpfung von Ursachen der immer noch sehr hohen illegalen Herstellung und Import von belasteten Gütern zu beschäftigen. Einige der unten aufgeführten Maßnahmen könnten zur Verbesserung der jetzigen Situation beitragen:

- Die Verschärfung der vorgesehenen Sanktionen für die Fälschung der für die Berechnung der Steuerschuld notwendigen Unterlagen,
- Die Auferlegung von hohen Strafen für den Missbrauch von Banderolen,
- Die professionelle Weiterbildung des Personals,
- Die Schaffung einer Abteilung für die Bekämpfung der illegalen Herstellung und Import von belasteten Gütern,
- Die Erhöhung der Steuersätze, parallel mit der Verbesserung der Gesetzesimplementierung,
- Die Senkung der Frondienste für die ehrlichen Steuerzahler, damit sie nicht zu einem Übergang zur Schattenwirtschaft angeregt werden. Die Steuerverwaltung könnte ihnen zum Beispiel größere Spielräume bei der Begleichung der Steuerschuld gewähren (zurzeit muss die Überweisung alle 5 Tage stattfinden). Ein Zahlungsaufschub sollte ihnen munter Umständen auch gewährt werden. Schließlich zahlen sie die Steuer beim Kauf der Banderolen, oder beim Import der Waren (für die Hersteller entsteht die Zahlungspflicht sofort beim Übergang der belasteten Ware in Händlerhänden). Da sowohl Importeure als auch Hersteller den Staat faktisch zinsfrei kreditieren, sollte ihnen die Möglichkeit gewährt werden, die Steuerschuld (oder einen Teil davon) erst nach Eingang der Zahlungen der Abnehmer zu begleichen.
- Der Steuerzahler sollte mehr Alternativen bei der Begleichung der Steuerschuld erhalten. Zurzeit kann er die Überweisung nur bei den Filialen der Sparkasse veranlassen.

Eine weitere, unbeliebte Maßnahme die zu einer Reduzierung der Steuerhinterziehung beitragen könnte, wäre die Postierung von Finanzbeamten auf die Lagerräume der Importeure oder inländischen Hersteller³⁸⁵. Der Finanzbeamte würde praktisch die Schlüssel dieser Lagerräume halten, und würde darauf achten, dass keine Güter ohne Verbrauchsteuer die Lager verlassen. Solche Maßnahmen wurden früher in andere Länder erfolgreich praktiziert (England, Schottland,...). Selbstverständlich besteht in diesem Fall die Möglichkeit der Bestechung der Finanzbeamten, ihre Zahl ist allerdings relativ klein, was ihre Überwachung erleichtern würde.

³⁸⁵ Über Erfahrungen der anderen Länder mit diesem Instrument siehe auch John F. Due, Seite 62-69, 1988, und Emil M. Sunley und andere, Seite 417, 2002.

13 Die Besteuerung des Außenhandels

13.1 Einführung

Der albanische Staatshaushalt kannte zu Beginn der Transition keine Zolleinnahmen. Die wichtigsten Steuereinnahmen waren die Umsatzsteuer und der Gewinntransfer der Staatsunternehmen. Allerdings bedeutet dies nicht, dass der Außenhandel nicht besteuert wurde. Die Besteuerung wurde implizit durch die vollständige Isolierung des inländischen Preisniveaus von den Entwicklungen auf dem Weltmarkt erreicht. Der Staatshaushalt sorgte, neben der finanziellen Darlegung der physischen Fünfjahrespläne und der Ressourcenallokation, auch für die Beseitigung aller Preisunterschiede zwischen dem inländischen und dem Weltmarkt³⁸⁶. Falls der Weltmarktpreis der Importgüter unter dem inländischen Preis lag, dann musste die gesamte Differenz an den Staatshaushalt fließen. Im umgekehrten Fall, mussten Importeure ihre Ware zum heimischen Preisniveau verkaufen, und bekamen die Differenz in Form von Preissubventionen vom Staatshaushalt zurück³⁸⁷. Die so erzielten Einnahmen des Staatshaushaltes waren stets höher als die gezahlten Subventionen, der Staat hatte also positive Nettoeinnahmen aus dem Außenhandel.

Anfang der 90-iger Jahre, als das Fundament der zentralistischen Planwirtschaft zusammenbrach (unter anderem auch die Beseitigung von Preisunterschieden), wurde der Außenhandel auf einmal sehr wichtig für den Staatshaushalt. Der starke Outputrückgang zu Beginn der Transition und die größeren gewährten Spielräume bei der Verwendung des Gewinns innerhalb des Unternehmens hatten, zusammen mit den massiven Zerstörungen der Unternehmen und der öffentlichen Infrastruktur die normale Funktionierung des öffentlichen Sektors ernsthaft gefährdet. Die spürbare Senkung der Staatseinnahmen erfolgte zeitgleich mit der Erhöhung der Nachfrage nach Staatsleistungen, vor allem im sozialen Bereich. Dank der eingetretenen raschen Erhöhung der Warenimporte (Wirtschaftshilfe und Handelsimporte) erschien der Aufbau eines Zollsystems als eine verlockende Alternative zur Erfüllung dieser Haushaltslöcher.

³⁸⁶ Vgl. Van-Can Thai, 1995.

³⁸⁷ Diese Methode ist keine Besonderheit Albanien. Sie wurde auch in anderen sozialistischen Ländern angewandt. Vgl. auch Van-Can Thai, 1995

Zolleinnahmen stiegen schnell zur Hauptquelle der Staatseinnahmen auf und die Regierung gewann dadurch Zeit für den Aufbau ihres Steuersystems. Diese Zeit wurde aber nicht sinnvoll genutzt, spielt doch der Außenhandel auch nach mehr als zehn Jahren Transition eine entscheidende Rolle für den Staatshaushalt³⁸⁸. Die direkten Steuern und die Besteuerung der inländischen Produktion spielen immer noch eine zweitrangige Rolle.

Die intensiven Bemühungen der albanischen Regierung um die Mitgliedschaft in der WTO wurden von einer mehrstufigen Liberalisierung des Außenhandels begleitet. Deshalb mussten Zolltarife kontinuierlich reduziert werden. Die Liberalisierung war nicht unbedingt ein Ergebnis der Überzeugung der albanischen Regierung, sie wäre für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes von Vorteil. Tarifsenkungen waren meistens Teil der übernommenen Verpflichtungen auf dem Weg zur WTO, zur Vorbereitung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit der EU und bei der Unterzeichnung von Freihandelsabkommen mit den Nachbarländern innerhalb der Stabilitätspaktsinitiative. Zudem haben diese Tarifsenkungen, dank des erhöhten Handelsvolumens oder der Senkung des Warenschmuggelns, die Steuereinnahmen kaum beeinflusst. Zumindest nicht kurzfristig.

Dieser Kapitel ist wie folgt strukturiert. Zunächst wird eine detaillierte Darstellung der gesetzlichen Gestaltung der Zolltarifen und der bisherigen Erfahrungen mit ihrer Erhebung angeboten. Zudem sollen auch die aktuellen Probleme der albanischen Regierung in diesem Bereich erwähnt werden.

13.2 Das Zollrecht in Albanien³⁸⁹

13.2.1 Die Gesetzesgrundlage

Das erste Gesetz über die Besteuerung des Außenhandels wurde im März 1991 von dem damaligen sozialistischen Premierminister Adil Çarçani in Form einer Verordnung

³⁸⁸ Gilt nicht für die ersten Jahren der Transition, als das Land in einem Chaos geriet. Später wird zwar der Außenhandel die dominante Rolle spielen, dies ist aber nicht der Zölle zu verdanken, sondern eher der Umsatz- und der Verbrauchsteuer.

³⁸⁹ Die albanische Zollgesetzgebung besteht aus einer Gruppe von Gesetzen und Verordnungen: Zollgesetz, das Gesetz über die Zolltarifen, das Gesetz über die Wertermittlung der Importgüter, die Verordnung über die Festlegung von Minimalpreisen und andere Gesetze für vorübergehende Befreiungen bestimmter Importgüter oder Anlagen von der Zollpflicht, für die steuerliche Behandlung der aktiven und passiven Verarbeitung usw.

(Verordnung Nr. 52 über Zölle) verabschiedet³⁹⁰. Es handelt sich dabei um eine rudimentäre Verordnung mit nur 15 kurzen Paragraphen und mit insgesamt nur zwei A4 Seiten Text. Die wichtigsten Elemente dieser Verordnung sind:

1. Die Liste mit Gütern die nur durch spezielle Lizenz des entsprechenden Ministeriums importiert werden dürfen: Waffen, Brennstoffe, Giftstoffe, radioaktives Material, Betäubungsmittel, feindliches Propagandamaterial, oder solches mit Pornographieinhalt und Güter für deren Import ein Staatsmonopol vorgesehen ist.
2. Die Liste mit den Gütern die nicht außer Landes gebracht werden dürfen: ausländische Währungen, Gold und andere wertvolle Metalle, wichtiges Antikmaterial, Volkstracht, andere Materiale und Dokumente die zum nationalen Reichtum Albaniens zählen³⁹¹.
3. Besteuert werden nur Importe. Für die meisten Importgüter werden selektive ad valorem Zölle vorgesehen: 0% für privat importierte Güter die für den persönlichen Konsum vorgesehen wurden; 10% für Nahrungsmittel, 15% des Einzelhandelspreises für Textilgüter, 20% des Einzelhandelspreises für Industriegüter, für Gebrauchsgüter (auf dem Kaufpreis), für neu Motoren und Autos; 30% für neue langlebige Konsumgüter³⁹².
4. Für gebrauchte Motoren, Autos, Minibusse, und LKW wird eine Art Mengensteuer erhoben. Die Steuer beginnt bei 1.000 Lek für gebrauchte Motoren und reicht bis zu 50.000 Lek für LKW mit einer Laufleistung von weniger als 200.000 km.

Ein Jahr später wird diese Verordnung durch das neue Zollgesetzbuch (Gesetz Nr. 7599), das Gesetz über Zolltarifen und andere Gesetze, Verordnungen und Richtlinien ersetzt. Diese Gesetze werden oft geändert, allen voran das Gesetz über die Zolltarife³⁹³. Das Gesetz Nr. 7599 wird erst 1999 abgeschafft und durch das neue Zollgesetzbuch ersetzt (das Gesetz Nr. 8449)³⁹⁴. Der Entwurf der neuen Zollgesetzgebung wurde in „Zusammenarbeit“ mit internationalen Institutionen, allen voran mit der OSZE, vorbe-

³⁹⁰ Damit wird die Verordnung von Februar 1989 „Über Zolltarifen und Zollkontrollen“ und einige andere als „geheim“ eingestufte Verordnungen. Vgl. auch Verordnung Nr. 52, 1991.

³⁹¹ Vgl. auch Verordnung Nr. 52, §1 und §2. Solche Güter dürfen nur vorübergehend das Land verlassen, um in verschiedenen Messen oder Galerien ausgestellt zu werden. Dafür ist aber eine Sondererlaubnis des betreffenden Ministeriums zu beantragen.

³⁹² Vgl. auch Verordnung Nr. 52, §8 und §9.

³⁹³ Es handelt sich hauptsächlich um Veränderungen der §1, §3 und §4 des Gesetzes über Zolltarife (Begriffserklärungen, Zolltarife oder die Nomenklatur der Importgüter).

³⁹⁴ Das Gesetz wurde erst nach einigen Änderungen im April 1999 verabschiedet.

reitet. Die OSZE begleitet und oft dirigiert den gesamten Verlauf der Vorbereitung von neuen Gesetzen in Albanien³⁹⁵.

Die Zollverwaltung des Landes als Teil des Finanzministeriums, ist für die Umsetzung des Zollrechts zuständig³⁹⁶. Der Leiter dieser Behörde wird vom Finanzminister vorgeschlagen und vom Ministerrat ernannt. Ständige Veränderungen in der Zusammensetzung des Ministerrates und die extreme Politisierung der Besetzung von wichtigen Stellen innerhalb des Finanzministeriums haben zu unzähligen Entlassungen des Managements, einschließlich des Leiters der Zollbehörde geführt. Die Lage ist auch bei der Besetzung der anderen Stellen innerhalb der Zollverwaltung nicht viel besser. Das Zollgesetz verlangt zwar die Beschäftigung nach zwei Kriterien vor (Fähigkeit der Bewerber und „integre Persönlichkeit“³⁹⁷), die Realität sieht aber ganz anders aus. Freie Stellen werden hauptsächlich an Verwandte, politisch Gleichgesinnte, oder nach Zahlung von Schmiergeldern vergeben. Ein Job als Zollinspektor ist seit Jahren der Traum Beruf für viele Albaner³⁹⁸. Des Weiteren verbietet das Zollgesetz den Mitarbeitern der Zollverwaltung die Annahme von Geschenken für ihre Tätigkeit sowie die parallele Ausübung jeglicher privater Handelsaktivität. In der Realität ist oft die Grenzüberquerung ohne eine „symbolische“ Belohnung des Zollinspektors nur schwer möglich, und viele der Inspektoren betreiben auch private Handelsunternehmen³⁹⁹.

³⁹⁵ Für einige Politiker in Albanien ist die Zusammenarbeit mit OSZE keine wirkliche Zusammenarbeit. Auch die technische Unterstützung wird nicht als solches empfunden. Einige sehen den OSZE-Vertreter in Albanien Herrn Gerd Ahrens als europäischen „Gouverneur“ der albanische „Kolonie“. So wurden Herr Ahrens und die Vorsitzende der Delegation des europäischen Parlaments für Südosteuropa, die CDU Abgeordnete Doris Pack in der albanischen Tageszeitung „Koha Jone“ vom 19.12.2001 beschuldigt, sich in die inneren Angelegenheiten des Landes intensiv eingemischt zu haben. Sie würden die albanische Regierung direkt erpressen im Form von „entweder so oder Albanien wird kein Teil Europas“. Der Autor, aber auch einige Einflussreiche Politiker sind anscheinend der Meinung, dass solche Aussagen oft zu übereilten Gesetzesverabschiedungen geführt haben (auch des neuen Zollgesetzes).

³⁹⁶ Die Zollverwaltung besteht aus folgenden Gruppen: der Direktor der Zollverwaltung, die Leiter der regionalen Dezernate, Zollinspektoren, Zöllner und Mitglieder der Zollpolizei. Im neuen Zollgesetz werden die einzelnen Teile nicht aufgelistet. Es wird lediglich behauptet, dass die Zollverwaltung diejenigen einschließt die für die Implementierung der Zollgesetzgebung zuständig sind. Vgl. auch das Gesetz 8449, §7.

³⁹⁷ Vgl. auch das Gesetz Nr. 7599, §8. Im neuen Zollgesetz (Nr. 8449, §14) wird nur behauptet dass die Rekrutierung nach den Kriterien des Gesetzes über den Beamtenstatus erfolgen soll.

³⁹⁸ Es wurde auch von einem Professor aus der Universität Korça im Süden des Landes, berichtet, der seine Lehrtätigkeit aufgibt, um dem „Staat zu dienen“ und wurde bei der Zollverwaltung eingestellt. Bald darauf wurde er der Korruption überführt.

³⁹⁹ Anfang September 2002 wird in den Medien von einem hohen Zollbeamten berichtet, der nebenbei auch ein Bistro geführt haben soll. Die Finanzpolizei hatte bei ihm große Mengen unverzollte alkoholische Getränke festgestellt. Es ist symptomatisch dass der Beamte nur des Besitzes von unverzollten Waren beschuldigt wird, nicht aber für die Verletzung des Zollgesetzes, der ja jede private Tätigkeit der Zollbeamten untersagt.

13.2.2 Die bisherige Entwicklung der Zölle

Das Gesetz sieht zwei Arten von Zolltarifen vor:

- Ad valorem oder prozentuale Tarifen
- Spezifische Zolltarifen, eine Art Mengenbesteuerung bestimmter Warengruppen.

Ad valorem Tarife werden nach Warengruppen Differenziert. Die zu Beginn sehr hohen Tarife (bis zu 30% +5% kurzfristiger Zusatztarif für den Import von neuen Anlagen), wurden im Zuge der Liberalisierung kontinuierlich reduziert. So wurde der höchste Zolltarif in mehreren Schritten von 30% auf 25%, 20%, 18% und schließlich auf 15% reduziert⁴⁰⁰. Zeitgleich wurden auch die Tarife für die meisten anderen Warengruppen nach unten korrigiert (der minimale Tarif lag 2001 bei lediglich 2% des Wertes). In manchen anderen Bereichen wurden neue Tarifen eingeführt und bestimmte Warengruppen erfuhren sogar eine kurzfristige Erhöhung der Tarife. So stieg 1999 der Tarif für Erdgasimporte von 55 auf 20 % erhöht und eine vorübergehende Tarif für Benzinimporte in Höhe von 20 % wurde beschlossen. Für Tabak sowie für andere Warenimporte die die zu privatisierende Industrie gefährden könnten, musste auch ein Tarif von 20 % bezahlt werden.

Mengentarife werden selten angewendet und zwar hauptsächlich für Autos, abhängig des Baujahres und dem Herstellertyp. Zu Beginn der Transition wurden in Albanien kurzfristig auch einige Exportgüter besteuert. Die Einnahmen waren wahrscheinlich unerheblich, erscheinen sie doch überhaupt nicht im Staatshaushalt der jeweiligen Jahre. Exportzölle gab nur für 6 Produkte (50 % für Fischprodukte und Viehexporte; 40 % für Heilkräuter, Tabak und Leder; 70 % für Holz). Im März 1994 wurde die Abschaffung der Exportzölle vorgeschlagen, bald darauf verschwinden sie vollständig.

⁴⁰⁰ Der maximale Zolltarif von 15% wurde ab dem 01.01.2001 eingeführt.

Jahr	Hauptmerkmale	Zolltarife in %	Befreiungen
1994	Für die Berechnung des Zollwertes gilt der CIF-Wert der Importe (ein harmonisierter zweistelliger System) + ein Zusatztarif von 5% Exportzölle für Fisch, Viehexporte, Heilkräuter, Leder, Tabak und Holz	0, 5, 10, 25, 35 (einschließlich des Zusatztarifs) 40, 50, 70	Medikamente, Sanitäre Anlagen und für die Produktion vorgesehene Investitionsanlagen
1997	Für die Berechnung des Zollwertes gilt der CIF-Wert der Importe (ein harmonisierter sechsstelliger System). Für Bestimmte Warengruppen werden Minimalpreise eingeführt	7, 25, 40	Importierte Wirtschaftshilfe, Importe durch günstige ausländische Kredite, Medikamente, Weizen und Weizenmehl, Importe für die Rekonstruktion des Tirana Flughafens, Importe der Privatpersonen für den privaten Konsum
1999	Für die Berechnung des Zollwertes gilt der CIF-Wert der Importe (ein harmonisierter sechsstelliger System) Die Verwendung von Minimalpreisen wird weiter ausgebaut	0, 5, 10, 20	Importierte Wirtschaftshilfe, Importe für die Rekonstruktion des Tiranas Flughafens, Befreiungen aufgrund von bilateralen Vereinbarungen, sowie Importe für die Erdölförderung.
2001	Für die Berechnung des Zollwertes gilt der CIF-Wert der Importe (ein harmonisierter achtstelliger System nach WTO-Kriterien) Es werden verstärkt Minimalpreise verwendet	0, 2, 10, 15	Importierte Wirtschaftshilfe, Befreiungen aufgrund von bilateralen Vereinbarungen, sowie Importe für die Erdölförderung.

Box 12.1. Hauptmerkmale des albanischen Zollsystems (1994-2001), Quelle: IMF Country Report-Albania (1994, 1997, 1999, 2001).

13.2.3 Importzölle in besonderen Situationen

Die Regierung ist durch das Gesetz berechtigt, in bestimmten Situationen zusätzliche Importzölle zu verhängen⁴⁰¹. Es handelt sich dabei um drei Arten von Importzöllen:

1. Spezielle Zölle

- als Schutzmaßnahme gegen überhöhte Importen, die die heimische Industrie gefährden könnten,
- um den Import von Gütern zu unterbinden, die nicht im Einklang mit der nationalen Interessen des Landes stehen,
- als Gegenmaßnahme zu wirtschaftspolitischen Entscheidungen anderer Länder.

2. Antidumpingzölle als kurzfristige Maßnahme, falls die Importpreise zu niedrig sind (im Vergleich zu den normalen Preisen im Herkunftsland). Dadurch soll die Regierung die inländische Produktion dieser Güter schützen.

3. Ausgleichende Zölle für den Import von Gütern, deren Produktion im Herkunftsland subventioniert wird. Der Tarif sollte verhindern dass diese Produkte zu künstlich niedrigen Preisen angeboten werden, und so die heimische Produktion verdrängen.

13.2.4 Befreiungen von der Zollpflicht

Das Gesetz über Zolltarife sieht für bestimmte Güter eine Befreiung von der Zollpflicht vor. Die meisten dieser Befreiungen haben einen vorübergehenden Charakter, was zu mehrfachen Veränderungen des entsprechenden Paragraph geführt hat. Neben den Befreiungen aus dem Box 12.1 hat die albanische Regierung durch entsprechende Gesetze auch andere Warengruppen kurzfristig von der Zollpflicht befreit. So wurden Investitionen im Tourismusbereich gefördert, der Einfuhr von Behindertengerechten Autos seitens des Versicherungsunternehmens INSIG, Waffenkäufe und andere Beschaffungen des Verteidigungsministeriums usw. Nicht selten sind solche Befreiun-

⁴⁰¹ Das Gesetz Nr. 7609, §11-§14.

gen ein Ergebnis der lobbyistischen Politik, oder der persönlichen Präferenzen der Entscheidungsträger zur Unterstützung von bestimmten Individuen oder Unternehmen⁴⁰².

Die Zollpflicht entfällt auch für zwei andere Gruppen von Importen:

1. Güter für die Lohnveredelung, und
2. Güter für die passive Verarbeitung.

Bei der ersten Gruppe handelt es sich um Waren die nur vorübergehend ins Land kommen, und für den Reexport bestimmt sind. Es werden Rohstoffe importiert, in Albanien zu Fertigprodukten verarbeitet und wieder im Herkunftsland exportiert. Vor allem geht es um arbeitsintensive Produktionsprozesse wie die Textil- und Schuhindustrie aus Griechenland und Italien, die sich im Billiglohnland Albanien niedergelassen haben. Die Zahl solcher Unternehmen ist beachtlich, und der Reexport ist sogar größer als der gesamte Rest der Landesexporte⁴⁰³. Die eventuelle Verzollung dieser Importe wäre nur vorübergehend, da die Finanzverwaltung beim Reexport die gezahlten Steuern zurückerstatten müsste⁴⁰⁴. Damit diese Importe nicht im Inland verkauft werden, und für die Erstellung der entsprechenden Statistiken, werden all diese Importe von der Zollbehörde erfasst und ihre weitere Handhabung verfolgt⁴⁰⁵. Bei der zweiten Gruppe handelt es sich um den Reimport von heimischen Anlagen die im Ausland überholt werden müssten.

⁴⁰² Die Verordnung Nr. 1505 von Juni 1996 (unterschrieben von dem damaligen Präsident Sali Berisha und seinem Premierminister Aleksander Meksi) ist ein gutes Beispiel dafür. Durch die Verordnung werden alle Importe der Unternehmen die die Ausschreibung für die Reinigung der Stadt Tirana gewonnen hatten, kurzfristig von der Zollpflicht befreit. Diese Verordnung ist äußerst merkwürdig. Zunächst mal profitieren von der Verordnung nur die Gesellschaften die für die Reinigung der Hauptstadt zuständig sind. Damit werden sie im Vergleich mit anderen Reinigungsunternehmen privilegiert. Zudem ist die Befreiung nur für diejenigen Unternehmen gültig, die vor dem 01.01.1996 den Vertrag mit der Stadtverwaltung unterschrieben haben. Damit werden Eintrittsbarrieren für andere Interessenten geschaffen. Und zum Schluss gilt die Verordnung auch rückwirkend für vergangene Importe seit dem 01.01.1995. Es handelt sich also eindeutig um den missbrauch der Kompetenzen für die bevorzugte Behandlung bestimmter Unternehmen oder Personen.

⁴⁰³ Nach einer Information der ATA (Albanien Telegraphic Agency) von 09.04.2001, operieren in Albanien etwa 400 solche Unternehmen. Sie beschäftigen etwa 15.000 Mitarbeiter und der Jahresexport dieser Unternehmen beträgt ungefähr 200 Mio. US\$.

⁴⁰⁴ Für den Staatshaushalt wäre vielleicht besser die Besteuerung der Güter für die aktiven Verarbeitung bei der Einfuhr und die Rückerstattung beim Reexport, vor allem wenn die importierte Ware ziemlich viel Zeit für die Verarbeitung benötigt. Für den Staatshaushalt wäre dies mit einem Zinslosen Kredit gleichzusetzen. Sie würde aber ausländische Investitionen negativ beeinflussen.

⁴⁰⁵ Der Importeur kann diese Güter auch für den Endverkauf im Inland verwenden. Sie müssen aber zunächst die anfallenden Zölle und andere Steuern begleichen.

13.2.5 Die Wertermittlung der Importgüter

Die Ermittlung der Realwerte der importierten Güter ist ein weiterer wichtiger Aspekt der Arbeit der Zollbehörde. Der so ermittelte Wert dient als Grundlage für die Berechnung der Zollpflicht, aber auch für die Mehrwert- und die Verbrauchsteuer. Die Ermittlung erfolgt allerdings nur dann wenn der Zöllner die deklarierten Preise als zu niedrig einschätzt⁴⁰⁶. Der Importeur muss bei der Zollabfertigung eine schriftliche Deklaration mit allen für die Ermittlung der Zollgebühr relevanten Informationen vorlegen. Die Berechnung der Zollpflicht erfolgt in der heimischen Währung, für die Entrichtung können auch ausländische Valuten verwendet werden⁴⁰⁷. Als Grundlage dient der CIF-Wert der Importe (Kaufpreis + Spedition + Versicherungskosten)⁴⁰⁸. Wenn es sich bei den Transaktionsteilnehmern um verbundene Unternehmen handelt, kann der Zöllner bei den angegebenen Preise, Verrechnungspreise unterstellen und die deklarierten Werte für ungültig erklären⁴⁰⁹. Der Importeur wird in diesem Fall verpflichtet, den Zöllner von der Richtigkeit der deklarierten Preise zu überzeugen (zum Beispiel durch den Vergleich mit gleichartigen Importen anderer Unternehmen).

Für die meisten Warengruppen hat die Regierung eine Liste mit Minimalpreisen erstellt. Der Zöllner soll diese Minimalpreise nur verwenden, wenn der deklarierte Preis unter dem minimalen liegt⁴¹⁰. Problematisch wird aber bei den Gütern, für die keine Minimalpreise vorgesehen sind. In solchen Fällen werden unterschiedliche Methoden zur Berechnung der „Realwerte“ angewandt. All diese Methoden ermöglichen den Zollbeamten große Spielräume und werden daher oft kritisiert⁴¹¹. Die Zollbehörde darf bis zu 2% der erzielten Einnahmen für eigene Verwendung behalten (sie darf ihren Mitarbeitern bis zu 10 Monatsgehälter aus diesen Geldern auszahlen).

⁴⁰⁶ Das Gesetz 8187, 1997.

⁴⁰⁷ Vgl. das Gesetz 7609, §19.

⁴⁰⁸ Vgl. das Gesetz Nr. 8187, §14 und §15. Dort werden alle, mit dem Import verbundenen Ausgaben aufgelistet, die bei der Ermittlung der Importpreise berücksichtigt werden müssen.

⁴⁰⁹ Vgl. das Gesetz Nr. 8187, §2. Dort werden acht verschiedene Situationen geschildert, bei denen eine Verbindung zwischen den Parteien unterstellt wird.

⁴¹⁰ Die Minimalpreise stehen in der Verordnung Nr. 293, 1995, wurden aber später mehrmals geändert.

⁴¹¹ Der Importeur kann sich beschweren, falls er den so ermittelten Wert für zu hoch hält. Allerdings darf die importierte Ware während der Bearbeitung der Beschwerde den Hafenspeicher nicht verlassen.

13.2.6 Ordnungswidrigkeiten, Straftaten (Schmuggel) und vorgesehene Sanktionen

Die entsprechende Gesetzesregelung findet sich im Zollgesetzbuch. Dabei gelten als

1. Ordnungswidrigkeiten:

- a. Fälschung von Unterlagen,
- b. falsche Angaben über die importierte Ware,
- c. unvollständige Abgabe von Zolldeklarationen,
- d. die Behinderung der Kontrolle seitens der Zöllner, usw.

2. Straftaten (Schmuggel)

- a. Faktischer Schmuggel: die Ausweichung der Zollstationen und damit der Zollpflicht, der inländische Verkauf der Güter der aktiven Verarbeitung, Der Export oder Import von verbotenen Güter.
- b. Technischer Schmuggel: falsche Angaben über das Herkunftsland der Güter, die erwiesene Fälschung der Unterlagen mit der Absicht, die Steuerschuld zu mindern.

Die Zollverwaltung ist berechtigt, im Falle einer Ordnungswidrigkeit oder einer Straftat, einen Teil der Importe, oder die gesamte Ladung vorübergehend zu beschlagnahmen. In bestimmten Situationen darf sie auch Bußgelder verhängen. Bei Ordnungswidrigkeiten erfolgt das Busgeld automatisch, und wird nur in albanischen Lek beglichen. Die so erzielten Einnahmen (und die Einnahmen aus dem Verkauf der beschlagnahmten Waren) werden dann zwischen dem Staatshaushalt, der Abteilung die die Beschlagnahmung veranlasst hat und der Abteilung die den Verkauf dieser Importe durchführt, nach festgelegten Kriterien geteilt.

13.3 Die Implementierung der Zollgesetzgebung

Die erste Phase der Implementierung wurde, wie auch in anderen Bereichen der Transition der albanischen Wirtschaft, von vielen Schwierigkeiten begleitet. Die Zollverwaltung musste praktisch neu aufgebaut werden⁴¹², die Belegschaft neu rekrutiert und geschult werden. Dazu kam das allgemeine Chaos infolge der radikalen Veränderungen. Deshalb blieb im Einführungsjahr der Beitrag der Zolleinnahmen im Staats-

⁴¹² Ungefähr identisch war die Lage auch in anderen Transitionsländern.

haushalt relativ klein. Der finanzielle Zusammenbruch der albanischen Regierung wurde nur durch die großzügige ausländische Hilfe und die Geldemission der Zentralbank verhindert.

Die Zollverwaltung wurde ziemlich schnell die wichtigste Geldquelle für den Staatshaushalt, dies war allerdings eher den Einnahmen aus der Umsatzsteuer und der Verbrauchsteuer zu verdanken. Der starke Rückgang der industriellen Produktion und die Privatisierung der Landwirtschaftsflächen hatten das inländische Steuerpotential spürbar dezimiert, und die Regierung musste sich bei der Sicherung der Staatseinnahmen, verstärkt bei den Importen stützen. So war im 1993 (das erste Jahr mit halbwegs brauchbaren statistischen Informationen) der Anteil der Zölle an den Staatshaushalt (einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge) mit 15,5% recht klein. Damit lag sie an fünfter Stelle (Umsatzsteuer 21,3%, Verbrauchsteuern 18,5%, Gewerbesteuer 17,0% und die Sozialversicherungsbeiträge mit 16,4%, siehe auch Tabelle 12.1.). Das Bild ändert sich aber ziemlich schnell, und die Einnahmen aus den Zöllen werden die dritt-wichtigste Einnahmequelle des Staatshaushaltes. Dazu haben maßgeblich die hohe Steuerhinterziehung bei den Verbrauchsteuern und die Reform der Gewerbesteuer mitgeholfen.

Das Jahr Die Steuerart	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Anteil an den Steuereinnahmen							
Umsatzsteuer/MwSt.	21,3	13,8	14,1	21,2	33,8	39,6	35,5	36,8
Gewerbesteuer	17,0	7,6	6,2	7,9	5,2	6,0	7,2	7,8
Verbrauchsteuer	18,5	26,4	26,2	11,5	4,7	6,8	8,4	8,8
Zölle	15,5	17,4	15,7	18,0	19,4	17,4	13,9	13,0
Sozialversicherungsbeiträge	16,4	17,8	23,3	29,6	28,4	21,8	21,7	19,2
Anteil an das BSP								
Steuereinnahmen gesamt	18,7	19,4	17,7	15,3	13,5	15,8	16,6	19,3
Umsatzsteuer/MwSt.	4,0	2,7	2,5	3,2	4,6	6,2	5,9	7,1
Gewerbesteuer	3,2	1,5	1,1	1,2	0,7	0,9	1,2	1,5
Verbrauchsteuer	3,5	5,1	4,6	1,8	0,6	1,1	1,4	1,7
Zölle	2,9	3,4	2,8	2,7	2,6	2,7	2,3	2,5
Sozialversicherungsbeiträge	3,1	3,5	4,1	4,5	3,8	3,4	3,6	3,7

Tabelle 12.1. Anteil einzelner Steuerarten an den Steuereinnahmen und an das BSP. Quelle IMF, „Albania: Selected Issues and Statistical Appendix“, 2001.

Seit 1998 ist ein rückläufiger Trend bei den Zöllen zu beobachten. Ihr Anteil geht zugunsten der Mehrwertsteuer zurück. Der Rückgang ist vor allem dem initiierten Liberalisierungsprozess des Außenhandels, aber auch den vielen Befreiungen und Vergünstigungen während des Kosovokriegs zu verdanken. Im Vergleich zu anderen Transitionsländern bleibt ihr Anteil aber weiterhin auf hohem Niveau. Aus der Tabelle 12.2. ist zu sehen, dass nur der erste Nachbar Mazedonien vergleichbare Werte aufweist. Die wirklichen Differenzen wären noch größer ausgefallen, wenn wir die entsprechenden Werte für Zolleinnahmen als Anteil an die gesamten Steuereinnahmen betrachten würden. Gleichzeitig ist überall ein Rückgang der Rolle der Zölle zu verzeichnen, was auf einem allgemeinen Liberalisierungstrend im Ost- und Südosteuropa zurückzuführen ist⁴¹³.

Das Land	Jahr			Das Land	Jahr		
	1997	1998	1999		1997	1998	1999
Albanien	2,6	2,7	2,3	Mazedonien	3,0	3,5	4,0
Armenien	1,3	1,1	0,8	Moldawien	1,3	1,1	1,7
Azerbaidjan	1,5	1,8	1,9	Polen	1,5	1,1	0,9
Bulgarien	2,1	2,0	1,1	Rumänien	1,3	1,6	1,5
Estland	0,0	0,0	0,0	Slowakei	1,9	1,6	1,5
Georgien	1,4	1,4	0,6	Slowenien	2,0	1,5	1,3
Kroatien	3,7	3,0	3,0	Tadschikistan	1,7	1,2	1,3
Kasachstan	0,5	0,6	0,6	Tschechien	0,9	0,8	0,7
Lettland	0,7	0,6	0,4	Ukraine	0,8	0,9	1,0
Litauen	0,7	0,6	0,5	Ungarn	1,9	1,3	1,2

Tabelle 12.2. Zolleinnahmen in Transitionsländern als Anteil an das BSP. Quelle IMF, Statistical Appendixes der jeweiligen Länder. Für Ungarn wurden die entsprechenden Werte aus den Informationen über die aktuellen Werte der Zolleinnahmen und der gesamten Steuereinnahmen berechnet,

Womit ist diese Diskrepanz im Vergleich zu anderen Transitionsländern zu erklären? Die eventuelle organisatorische Überlegenheit der Zollbehörde wird kaum dahinter stecken. Statt dessen sind Steuerhinterziehung und Korruption bei der Zollver-

⁴¹³ Die Liberalisierung wird parallel mit der Stärkung der Zollverwaltung vorangetrieben. Dadurch ist es zu erwarten dass andere Steuerarten (die Einkommensteuer oder die Mehrwertsteuer) an Gewicht zunehmen.

waltung eher eine übliche Erscheinung. Die überragende Rolle der Zölle ist eher auf die folgenden Tatsachen zurückzuführen:

- Das relativ hohe Verhältnis der Importe zum BSP, wegen der ständig hohen Handelsbilanzdefizite. Ihnen gegenüber stehen hohe Kapitalimporte im Form von Transferzahlungen der im Ausland lebenden Albaner und die großzügige finanzielle Unterstützung der internationalen Finanzinstitutionen.
- Hohe Zolltarifen, trotz der im Zuge der Liberalisierung mehrmals unternommenen Tarifsenkungen.
- Die Unfähigkeit der Steuerverwaltungen zur vernünftigen Erhebung der anderen Steuerarten, allen voran der direkten Steuern.

Der Beitrag der Zollbehörde hätte noch viel imposanter ausfallen können, wäre sie nicht von allen denkbaren Schwierigkeiten heimgesucht worden. Die Zollverwaltung beansprucht dadurch seit Jahren die Titelblätter der albanischen Tageszeitungen. Die Liste der Schwierigkeiten und der Unregelmäßigkeiten ist ziemlich lang, wegen ihrer Brisanz sind aber einige davon hervorzuheben:

1. Die Zollbehörde verfügt nur über unzureichenden physischen Kapazitäten für eine reibungslose Abwicklungen ihrer Tätigkeit. Fast in allen Zollstationen sind erhebliche Investitionen für den Ausbau der Kapazitäten, notwendig. Dies gilt besonders für den wichtigsten Hafen des Landes in Durres, den Zollpunkt für den Löwenanteil des albanischen Außenhandels. Verschiedene Studien gehen davon aus, dass nur für den Ausbau des Durres Hafens mehr als 400 Mio. Euro an Investitionen erforderlich sind (für den gesamten Hafen), ein unzumutbarer Betrag für den kleinen Staatshaushalt Albaniens. Eine bescheidene Modernisierung ist daher nur mit ausländischer Unterstützung denkbar.
2. Die Zollverwaltung ist technisch und professionell nur unzureichend ausgestattet. Der Arbeitsplatz eines Zollbeamten unterliegt großen politischen Schwankungen und daher für qualifizierte Arbeitskräfte eher unattraktiv. Der normale Kreislauf wird durch häufige Umbesetzungen des Postens des Premierministers. Der neue Premierminister wechselt als erstes den Finanzminister aus, und die erste Unterschrift des neuen Finanzministers gilt der Entlassung des Direktors der Zollverwaltung. Der neue Direktor beginnt seinerseits, in die Verwaltung neue, „loyale“ Mitarbeiter unterzubringen. Wenn solche ständige Entlassungen und Neubesetzungen von ständigen Änderungen der Zollgesetzgebung oder der Zolltarifen begleitet werden,

dann ist es illusorisch auf eine kompetente Zollverwaltung zu hoffen. Die Albanische Regierung hat 1999 ein Projekt der Zusammenarbeit mit CAM-EU (Custom Advisory Mission der Europäischen Union) unterzeichnet, das unter anderem bei der Verbesserung und der Aktualisierung der Listen mit Minimalpreise mithelfen sollte⁴¹⁴. Dadurch sollen die vielen Missbrauchspielräume der Zöllner bei der Ermittlung der akzeptierten Importpreise bekämpft werden. Viele Zollbeamte nutzen diese Spielräume aus, um abhängig vom Importeur, unterschiedliche Preise für identische Importgüter zu verwenden. Diese Ungleichbehandlung der Importeure verursacht Wettbewerbsverzerrungen auf dem inländischen Markt. Die CAM-Mission konnte zwar Erfolge vermelden, die Subjektivität und die Willkür der Zollbeamten konnte sie aber nicht bekämpfen⁴¹⁵. Seit 2002 hat EU mit der Durchführung eines anderen Unterstützungsprojektes begonnen, mit dem gleichen Ziel, diese Subjektivität erneut anzugreifen. Es handelt sich dabei um den ASYCUDA⁴¹⁶ (Automated System für Custom Data) Projekt, der bei der Modernisierung und der Automatisierung der Zollprozeduren und der Datenverarbeitung helfen sollte.

3. Sowohl der faktische als auch der technische Schmuggel bleiben weiterhin auf sehr hohem Niveau. Der technische Schmuggel spiegelt sich hauptsächlich in gefälschte Kaufrechnungen mit sehr niedrig ausgewiesenen Preisen. Dies gilt vor allem für den Import von Gütern bei denen es für die Zollverwaltung schwierig ist, vergleichbare Inlandspreise zu finden, oder direkt im Herkunftsland nach dem realen Preis zu ermitteln. Um diese Art des technischen Schmuggels zu bekämpfen, wurde 2001 eine gemeinsame Einheit der Steuer- und Zollverwaltung gegründet⁴¹⁷. Viel ausgeprägter ist dagegen der faktische oder physische Schmuggel. Tausende von LKWs überqueren die Staatsgrenze ohne überhaupt erfasst zu werden. Der Fahrer muss nur warten, bis sein Kontaktmann mit der Schicht beginnt, und er wird dann über die Grenze von ihm begleitet. Geschmuggelt werden vor allem Güter die auch einer Verbrauchsteu-

⁴¹⁴ Die Beziehung zwischen der Zollverwaltung und der CAM-Mission war alles andere als Liebe auf dem ersten Blick. Es gab oft gegenseitige Anschuldigungen.

⁴¹⁵ Gleich nach der Übernahme seines Postens als neuer Finanzminister im 2002, hat Herr Kastriot Islami in einem Treffen mit den Leitern der regionalen Dezernate, die Zollverwaltung der vielen Unregelmäßigkeiten, der Subjektivität und der Willkür beschuldigt. Die Verbesserung des Images der Zollverwaltung als eine Institution die die Gesetze des Landes achtet werde das Hauptziel von Islami sein. Er sieht die Zollverwaltung also nicht als eine Institution mit positivem Image. Die Bemühungen um die Bekämpfung dieser Willkür ist allerdings nicht nur ein Ziel von Islami gewesen. Ungefähr das gleiche hat auch sein Vorgänger Anastas Angjeli und sein Nachfolger Arben Malaj beabsichtigt.

⁴¹⁶ ASYCUDA ist ein in Genf entwickeltes Projekt der UNCTAD (United Nations Conference on Trade And Development).

⁴¹⁷ Vgl. auch Letter of Intent of the Government of Albania, in „Request for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility“, IMF, 2002.

er unterliegen (Ölprodukte, alkoholische Getränke, Zigaretten oder Kaffee), der Schmuggel der Schiffsladungen mit Baumaterial wie Zement oder Eisen ist aber auch keine Rarität. Oft sind der Schmuggler (und der Politiker oder der Zollfunktionär der hinter ihm steht), die geschmuggelte Ware, die Menge und der Steuerausfall sowohl der Öffentlichkeit als auch dem Finanzministerium bekannt. Es mangelt nur an Bereitschaft der Verantwortlichen, sich mit diesem Problem auseinanderzusetzen. In Medien werden oft Namen von involvierten Führungspolitiker, Abgeordneten oder Direktoren veröffentlicht, auf Informationen über eventuelle Einleitungen von Ermittlungsverfahren muss man leider lange warten. Die Tabelle 12.3. kann die Ausmaße dieses Schmuggels für bestimmte steuerlich relevanten Warengruppen am besten verdeutlichen. Aus der Tabelle ist zu erkennen, dass die Schwankungen der verzollten Warenmengen sehr hoch waren. Man könnte die gemeldete Ware eher als eine Verhandlungsvariable zwischen der Regierung, dem Finanzministerium, der Zollbehörde und dem Importeur betrachten. Es wird eben nur so viel angemeldet bis die verkündeten Fiskalparameter erfüllt werden. Die Statistiken über den Import von Kaffee, Zigaretten und Ölprodukte (Güter mit einer sehr niedrigen Nachfrageelastizität) sind dabei sehr aufschlussreich. Der Staat wird durch diesen Handel zwischen seinen eigenen Vertreter und den Schmuggler enorm beeinträchtigt. Manche gehen von Steuerausfällen von bis zu 200 Mio. US\$ jährlich. Die Kosten der Wettbewerbsverzerrung (die Zollgebühr wirkt wie eine Steuer auf Ehrlichkeit, da sie nur von den ehrlichen Geschäftsleuten entrichtet wird) werden dabei außer Acht gelassen.

4. Eng mit Punkt 3 verbunden ist auch die weit verbreitete Korruption innerhalb der Zollverwaltung und bei den anderen Institutionen wie Gerichtswesen, politische Institutionen und im Innenministerium. Über die Korruption wird in Albanien seit Jahren intensiv berichtet, ihr endemischer Charakter wird öffentlich bestätigt und internationale Institutionen verlangen wiederholt eine ernsthafte Bekämpfungsinitiative. Unternommen wurde aber bisher recht wenig. Es wurden zwar gelegentlich Antikorruptionskampagnen gestartet, die dann mit der Entlassung eines kleinen Beamten, im besten Fall eines Zweigstellenleiters abgeschlossen wurden, eine strafrechtliche Verfolgung der Übeltäter blieb aber aus.

Damit wird die Liste der Anomalien bei der Zollverwaltung leider nicht ausgeschöpft. Die Zollverwaltung bleibt trotz oder wegen ihrer Rolle bei der Finanzierung der öffent-

lichen Ausgaben weit davon entfernt, eine kompetente, faire und moderne Verwaltung zu werden.

Warengruppe	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kaffee in 1000 kg	3.598	4.104	1.894	668	96	173	2.341	3.803	4.357
Zigaretten in 1000 kg	734	551	705	942	116	579	2.143	2.257	2.429
Ölprodukte in t	93.134	322.668	270.264	80.649	67.618	88.271	175.441	230.289	275.366
Bier in 1000 Liter	33.512	36.905	20.764	12.082	4.754	10.865	26.121	31.981	36.461
PKW	32.206	19.669	14.233	14.422	6.107	7.821	10.496	23.029	23.503

Tabelle 12.3. Das Niveau der Importe für bestimmte Warengruppen für die Jahre 1993.2001. Quelle: Finanzministerium der Republik Albanien, 2003.

13.4 Ausblick

Bei der Evaluierung der bisherigen Erfolge beim Aufbau eines leistungsfähigen Zollsystems, als Teil der Transition der albanischen Wirtschaft, sollten wir nicht vergessen, dass das Land zu Beginn der Transition weder eine Zollverwaltung noch irgendeine Zollgesetzgebung vorweisen konnte. Alles musste neu und schnell aufgebaut werden. Allerdings wäre es für die Albanische Regierung, trotz der erzielten Ergebnisse, immer noch verfrüht, sich über die Früchte der Arbeit stolz zu fühlen. Bis dahin ist es ein weiter Weg. Bei der Erledigung der noch nicht erledigten Hausaufgaben der Regierung (oder die Regierungen) im Bereich des Zollsystems, ist vor allem auf die folgende Punkte, Rücksicht zu nehmen:

- Die Abschaffung der Verzerrungen in der aktuellen Zollgesetzgebung. Die Zollgebühr muss eine Gleichbehandlung der Unternehmen gewährleisten. Sie soll die Wirtschaftseffizienz fördern und nicht hemmen.
- Die Zollgesetzgebung muss endlich an Beständigkeit gewinnen. Die ständigen Veränderungen der Zolltarife oder der eventuellen Sonderbehandlungen (Privilegien) für bestimmte Warengruppen, tragen nicht gerade zu einer Erhöhung der Professionalität der Zollverwaltung bei. Gleichzeitig werden dadurch die Unsicherheiten im privaten Sektor erhöht.
- Die Subjektivität bei der Wertermittlung und andere Deformitäten in der Arbeit der Zollverwaltung müssen viel entschiedener bekämpft werden.

- Der Rückgang der Zolleinnahmen im Zuge der Liberalisierung muss mit einer Stärkung der Rolle der direkten Steuern begleitet werden.

Albanien wird diese Hausaufgaben ohne die nachhaltige technische und finanzielle Unterstützung der relevanten internationalen Institutionen (IMF; Weltbank, EU, OSZE) kaum bewältigen können. Die bisherige Unterstützung wurde leider nur unzureichend verwertet.

14 Andere Quellen der Steuereinnahmen

14.1 Einführung

Das Finanzministerium hat 2001, 104.5 Mrd. Lek (ungefähr 735 Mio. US\$) oder 77% der Staatseinnahmen durch die bisher dargelegten direkten und direkte Steuerarten sowie Sozialversicherungsbeiträge erzielt. Damit konnten im selben Jahr nur 56% der Haushaltsausgaben finanziert werden. Der Rest wurde von anderen Einnahmequellen sichergestellt darunter auch:

- Nationale und lokale Gebühren,
- Die Grund- und Gebäudesteuer,
- Einnahmen aus der Privatisierung der Staatsunternehmen,
- Der Gewinn der albanischen Staatsbank,
- Ausländische finanzielle Unterstützungen,
- Die inländische und ausländische öffentliche Schuld.

Im weiteren Verlauf wird jede dieser Einnahmequellen näher betrachtet. Dies gilt nicht für die öffentliche Verschuldung, dafür ist ein ganzes Kapitel vorgesehen.

14.2 Nationale Gebühren

Zum ersten Mal werden nationale Gebühren in Albanien, nach 1992 erhoben. Das Gesetz Nr. 7548, „Über das Gebührensystem in Albanien“ verordnet eine kleine Zahl der nationalen und lokalen Gebühren. Später wird diese Zahl ständig erhöht. Neben der kleinen Zahl der vorgesehenen Gebühren, zeichnete sich dieses Gesetz auch durch sehr niedrige finanzielle Sanktionen für Verletzung die nicht straffrechtlich zu verfolgen waren⁴¹⁸. Die höchste vorgesehene Straffe betrug damals 1.000 Lek oder knapp 20 US\$. Allerdings wird in den folgenden Jahren, kaum ein anderes Steuergesetz so oft geändert wie das Gesetz über nationale und lokale Gebühren. Hinter diesen Veränderungen steckt hauptsächlich:

- Die Erfindung von ständig neuen Besteuerungsmöglichkeiten,

⁴¹⁸ Das Gesetz Nr. 7548, §11.

- Die Notwendigkeit der Gebührenerhöhung um die negativen inflationären Wirkungen auszugleichen,
- Veränderungen infolge von x-maligen Regierungswechsel.

Um die gesamten Veränderungen (vorwiegend handelt es sich um Veränderungen der § 1-4 des Gesetzes Nr. 7777 vom Dezember 1993) zu systematisieren, damit die Arbeit der Finanzbehörde und der anderen involvierten Behörden (sammeln die Gebühren im Auftrag des Finanzministeriums) einigermaßen erleichtert wird, wurde 1998 ein neues Gesetz über die Gebührenordnung verabschiedet⁴¹⁹. Das neue Gesetz (Nr. 8435) bringt neben dieser Systematisierung auch eine kräftige Erhöhung der Gebühren mit sich. Die Erhöhung übersteigt deutlich die Inflationsrate, womit der Eindruck entsteht, bei dem neuen Gesetz ging es an erster Stelle um die Erhöhung der Einnahmen. Der Verdacht wird auch durch die vielen vorangegangenen Erhöhungen aus den Jahren 2000 und 2001, trotz der niedrigen Inflationsraten.

Das Gesetz sieht 24 Arten der Nationalgebühren vor. Ein erhebliches Einkommen für den Staatshaushalt bringen nur einige davon:

- Die Kraftfahrzeuggebühr,
- Die Gebühr für Kraftfahrzeugimporte,
- Die Solidaritätsgebühr

Unter den Gebühren findet sich auch die Nutzungsgebühr (Royalty) für Bergbauunternehmen, die mehr als eine Steuer gestaltet ist. Sie wird als Prozentsatz des Marktwertes der verkauften Mineralien ausgedrückt. Es sei an dieser Stelle erwähnt dass die Evasion dieser Gebühr, trotz der unschweren Erhebungsmöglichkeit, enorm hoch ausfällt. Dies gilt selbst für renommierte Staatsunternehmen. Es mag seltsam klingen, aber selbst der Ministerart benennt in seiner Gesetzesbegründung namentlich alle Unternehmen, die ohne Lizenz arbeiten, und damit logischerweise auch keine Steuern zahlen, unternimmt allerdings nichts um dies zu verhindern.

Die nationale Gebühr wird in vielen Fällen nicht direkt von der Steuerverwaltung eingesammelt. Dies macht in der Regel die Institution, die auch die entsprechenden Dienste anbietet (für die die Gebühr erhoben wird). Solche Institutionen dienen als Steueragenten des Finanzministeriums und dürfen dann für ihre Dienste, ein kleiner Prozentsatz der Einnahmen, - meistens 5%- für sich behalten. Nur bei der nationalen

⁴¹⁹ Vgl. hierzu auch die Relation des Ministerrates zu diesem Gesetz, 1998.

Agentur des Luftverkehrs (ANTA), ist der Prozentsatz viel höher. ANTA kassiert im Auftrag des Finanzministeriums, die Gebühr für die Benutzung des Luftraums seitens der ausländischen Flugzeuge. ANTA darf, Dank des Gesetzes Nr. 8840 vom Dezember 2001, rund 80% der erzielten Einnahmen für sich behalten. Sie wird allerdings gezwungen, 70% davon zu investieren (unter anderem, automatisierte Radarsysteme für die Verfolgung des Flugverkehrs).

Das neue Gesetz legt teilweise sehr hohe Gebühren fest. Dies gilt zum Beispiel für konsularische Dienste (Visumsausstellungen, Passanträge im Ausland, usw.), für den Import von Kraftfahrzeugen, für Glücksspiele sowie für die Solidaritätsgebühr (sie ist nur für Staatsunternehmen hoch). Die Solidaritätsgebühr ist vorübergehender Natur. Sie wurde 1998 eingeführt und mit einigen Fristverlängerungen, wurde sie bis Anfang 2003 eingetrieben. Es handelt sich um eine Zweckgebundene Gebühr. Die gesamten Einnahmen mussten für Lohnzuschläge der Mitarbeiter des Ministeriums für öffentliche Ordnung und des Verteidigungsministeriums verwendet werden. Der Gesetzgeber hatte die Hoffnung, durch höhere Löhne die Korruption in diesen Ministerien bekämpfen, und die Effizienz erhöhen zu können.

Die Solidaritätsgebühr wurde Anfangs von allen Wirtschaftssubjekten (Die Gebühr variierte zwischen 1.000 und 100.000 Lek jährlich⁴²⁰), von den Beschäftigten in budgetären und nichtbudgetären Sektor, sowie von der Bevölkerung (bei jedem Grenzübergang) gezahlt. Später wurde sie nur auf die erste Gruppe beschränkt. Die Solidaritätsgebühr spielte vom Anfang an eine wichtige Rolle und avancierte sich zur bedeutendsten Gebühr. So war sie bereits 1999 für ein Drittel aller Einnahmen aus den nationalen Gebühren verantwortlich. Die Mitarbeiter des Ministeriums für öffentliche Ordnung wurden Dank ihr, entsprechend entlohnt. Sie konnte ein Großteil des abgeschafften 200-prozentigen Lohnzuschlags (eingeführt nach den Unruhen vom 1997 vom damaligen Premierminister Bashkim Fino) kompensieren. Fino hatte diese Erhöhung beschlossen, nachdem viele Polizisten desertiert hatten, um so für Recht und Ordnung zu sorgen. Damit war der Beruf des Polizisten zum bestbezahlten Beruf in Albanien geworden. Langsam beginnen die Einnahmen der Solidaritätsgebühr zu sinken, und damit auch die Löhne der Polizisten. Deren Löhne waren 2001 unter dem Niveau von 1997 und 1998⁴²¹.

⁴²⁰ Das Gesetz Nr. 8435, Anhang Nr. 10.

⁴²¹ Zur Entwicklung der Löhne im Innenministerium für die Jahre 1997-2001, siehe auch Gazeta Korrieri, 23.09.2001.

Das Jahr	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Einnahmequelle							
	Als Anteil an die Steuereinnahmen						
Budgeteinnahmen ⁴²²	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Nationale Gebühren	6,33	4,39	4,15	3,56	5,54	6,28	5,71
(die Solidaritätsgebühr)	--	--	--	0,24	1,80	1,49	0,62
Grund- und Gebäudesteuer	0,90	0,72	0,52	0,33	0,17	0,16	0,00
Lokale Gebühren	0,64	1,94	0,60	0,45	0,65	0,93	1,50
Gewinn der BA	11,03	7,48	14,18	17,53	16,36	8,48	8,05
Privatisierungseinnahmen	0,58	1,20	1,61	0,14	0,84	7,40	9,36
	Anteil an die öffentlichen Ausgaben						
Budgeteinnahmen ⁴²³	69,64	58,87	56,23	66,03	64,88	70,70	72,82
Nationale Gebühren	4,41	2,58	2,33	2,35	3,59	4,44	4,16
(die Solidaritätsgebühr)	--	--	--	0,16	1,17	1,05	0,45
Grund- und Gebäudesteuer	0,63	0,42	0,29	0,22	0,11	0,11	0,00
Lokale Gebühren	0,45	1,14	0,34	0,30	0,42	0,66	1,09
Gewinn der BA	7,68	4,40	7,97	11,58	10,61	6,00	5,86
Privatisierungseinnahmen	0,40	0,71	0,91	0,10	0,54	5,23	6,82

Tabelle 13.1. Der Beitrag der anderen Einnahmenquellen an den Staatshaushalt. Eigene Berechnungen mit Hilfe der Informationen aus den Fiskalstatistiken der albanischen Regierung.

Das neue Gesetz sieht auch etwas höhere Sanktionen für Gesetzeswidrigkeiten vor. Die Höchststrafe unter dem neuen Gesetz beträgt 20.000 Lek (140 US\$ zum damaligen Wechselkurs). Nichtsdestotrotz zeigt eine eingehende Analyse des Gebührensystems, dass die Implementierung des Gesetzes einiges zum Wünschen übrig lässt. Ansonsten müssten die Einnahmen deutlich höher ausfallen. Der Druck zur mehr Effizienz wird nach der Abschaffung der Solidaritätsgebühr, - was zu einer beachtlichen Senkung der Einnahmen geführt hat-, wahrscheinlich weiter erhärtet.

Die nationalen Gebühren wurden bis Ende 2002 zusammen mit den lokalen Gebühren behandelt. Im Rahmen der Fiskalreformen 2003 kam es zu vielen Veränderungen, vor allem im Bereich der lokalen Gebühren. Für nationale Gebühren wurde ein anderes Gesetz verabschiedet. Die wichtigsten Neuerungen dieser Fiskalreform sind:

⁴²² Privatisierungseinnahmen sind nicht enthalten.

⁴²³ Privatisierungseinnahmen sind nicht enthalten.

- Die Kraftfahrzeuggebühr geht zu den lokalen Gebühren über. Das gleiche gilt auch für die, bei einem Eigentumstransfer im Wohnungsbau anfallende Gebühr,
- Die Solidaritätsgebühr und die Lizenzgebühr für Lotterien und andere Glücksspiele werden abgeschafft⁴²⁴.
- Es wird eine neue zweckgebundene Gebühr eingeführt (für die Autobahn Durres-Kukes), eine Emissionssteuer für Benzin, Benzol und Ölgas, sowie eine Verpackungsgebühr für plastische Verpackungen bei Getränken,
- Die Prozentanteile der Institutionen die als Steueragenten die Gebühren eintreiben, wurden in der Regel gesenkt⁴²⁵,
- Die Sanktionen für Gesetzesverstöße wurden etwas erhöht⁴²⁶.

14.3 Lokale Gebühren

Lokale Gebühren sind nach der aktuellen Version des Gesetzes über die Funktionierung der lokalen Verwaltung, (Das Gesetz Nr. 8652, „Über die Organisation und Funktionierung der lokalen Verwaltung“) die wichtigste Einnahmequelle der Kommunen. Dieses Gesetz bestimmt auch, welche Gebühren von den Kommunen erhoben werden können, und welche Finanztransfers von der Zentralverwaltung zu erwarten sind (§15-§17).

Die Zahl der lokalen Gebühren war zu Beginn der Transition sehr klein. Das Gesetz Nr. 7548 vom Januar 1992 sah nur 5 lokale Gebühren vor (die Reinigungsgebühr, die Gebühr für die Registrierung einer Aktivität, die Standgebühr auf dem Marktplatz, Jagdgebühr sowie die Gebührenmarke). Ein Jahr später steigt die Zahl der Gebühren auf 11. Für jede dieser Gebühren werden Unterkategorien gebildet. Später wurde ein neues Gesetz verabschiedet (Das Gesetz Nr. 8435, erhöht die Zahl der Gebühren auf 13).

Das Gesetz gibt nur Orientierungsniveaus der Gebühren an. Nach dem Gesetz dürfen Kommunen diese Niveaus dann um +/- 20% korrigieren⁴²⁷. Kommunen dürfen außerdem neue vorübergehende Gebühren einführen, falls sie bestimmte Dienstleistungen anbieten. Dies hat zur Einführung von einigen neuen (oft kuriosen) Gebühren in einzelnen Präfekturen geführt. So entschied sich zum Beispiel die Präfektur in Tirana, 1998

⁴²⁴ Das Gesetz Nr. 8977, §4.

⁴²⁵ Das Gesetz Nr. 8977, §9.

⁴²⁶ Das Gesetz Nr. 8977, §11 und §12.

⁴²⁷ Später werden diese Freiheiten auf +/- 30% erhöht.

für eine Gebühr für die Reinigung des Stadtflusses Lana⁴²⁸. Die Gebühr wurde auch von den nicht registrierten und illegalen Geschäften auf beiden Seiten des Flusses gesammelt. Eine weitere merkwürdige Gebühr wird für Außentische der Restaurants in der Sommersaison erhoben. Interessant ist auch die Differenzierung der Gebühr für Firmenschilder abhängig von der benutzten Sprache.

Die lokalen Gebühren mögen für die Kommunen eine Rolle spielen. Insgesamt ist aber ihr Beitrag für die Staatseinnahmen sehr gering. Mit Ausnahmen von 1996 und 2001, brachten sie weniger als 1% der Steuereinnahmen. Selbst in ihrem ertragreichsten Jahr (2001), brachten sie den Kommunen nicht einmal 15 Mio. US\$ an Einnahmen. Von den vielen lokalen Gebühren, nur zwei sind überhaupt erwähnenswert, die Reinigungs- und die Standgebühr auf dem Marktplatz (in touristischen Gebieten auch die Übernachtungsgebühr für ausländische Touristen). Dies wird sich allerdings nach der Steuerreform 2003 gründlich ändern. Die wichtigste nationale Gebühr, die Kraftfahrzeuggebühr, wird ab 2003 den Kommunen zufließen⁴²⁹. Das Gesetz 8982 betrachtet jetzt die Grund- und Gebäudesteuer auch als eine lokale Gebühr, und es wird damit gerechnet, sie wieder eintreiben zu können. Die größte Wirkung wird aber von der Kleingewerbsteuer erhofft, die ab 2003 auch den Kommunen fließen wird (sie heißt jetzt Kleingewerbegebühr). Zudem bekommen die Kommunen nach dem neuen Gesetz, größere Freiheiten bei der Bestimmung der lokalen Gebühren (+/- 30% der Orientierungswerte⁴³⁰). Es ist durchaus damit zu rechnen dass Kommunen und Kreise diese Möglichkeit voll ausschöpfen werden und zwar für Gebührenerhöhungen.

14.3.1 Die Kraftfahrzeuggebühr

Die Kraftfahrzeuggebühr zählte bis Ende 2002 zu den nationalen Gebühren. Bezahlt wird sie von den Eigentümern jeder Kraftfahrzeugart (Motorräder, PKW-s, LKW-s, Minibusse, Busse, Traktoren, Baufahrzeuge). Das §20 des Gesetzes Nr. 8982 sieht allerdings eine Befreiung von der Gebühr für die Fahrzeuge der ausländischen diplomatischen Vertretungen in Albanien vor. Die jährliche Gebühr reicht von 600 Lek (\approx 5 US\$) für Motorräder bis hin zu 9.000 Lek (\approx 75 US\$) für Busse⁴³¹. Entrichtet wird sie von

⁴²⁸ Vgl. hierzu auch L. Shahollari, 1999.

⁴²⁹ Das Gesetz Nr. 8982, §8.

⁴³⁰ Das Gesetz Nr. 8982, §10.

⁴³¹ Das Gesetz Nr. 8982, §19.

der Abteilung für Dienstleistungen des Straßenverkehrs (dafür behält sie 10% der Gesamtsumme) und zwar spätestens bis Ende März jedes Jahres. Für Verspätete Registrierung der Fahrzeuge wird ein Bußgeld fällig, der genau so hoch ist wie die zu zahlende Gebühr (Einnahmen aus den Bußgeldern werden je zur Hälfte zwischen der Gemeinde oder Kommune und der Verkehrspolizei geteilt)⁴³².

14.3.2 Die Grund- und Gebäudesteuer

Die Grund- und Gebäudesteuer ist weltweit eine der häufigsten Einnahmequellen der Kommunen. Sie ist, trotz der schlechten Reputation bei der Bevölkerung, fast überall vorhanden. Eine gut funktionierende Grund- und Gebäudesteuer wird sogar als ein wichtiges Element einer erfolgreichen Fiskaldezentralisierung gesehen⁴³³. Sie ist aber deswegen unpopulär im Vergleich mit anderen Steuerarten, weil die Steuerbasis zu breit ist. Sie wird von den immobilien Vermögenswerten der Steuerzahler getragen. Haushalte mit Vermögenswerten aber ohne aktuelle regelmäßige Einnahmen könnten unter Umständen in Schwierigkeiten geraten⁴³⁴.

Historisch gesehen, wurde die Einführung der Grund- und Gebäudesteuer damit begründet, dass das immobile Vermögen, das einzige Hinweis für die Leistungsfähigkeit des Einzelnen ist⁴³⁵. Die Grund- und Gebäudesteuer genießt aus dem Blickwinkel des Finanzamtes auch andere Vorteile. Immobilen Vermögenswerten unterliegen keinen spürbaren Schwankungen, und sind somit stabile Einnahmequellen. Es ist unschwer zu kontrollieren, so dass die Hinterziehung nahezu unmöglich ist. Diese Eigenschaft macht die Grund- und Gebäudesteuer attraktiver für die Steuerverwaltung. Das Prinzip der Gegenleistung bei der Besteuerung lässt sich leicht anwenden, denn je höher das immobile Vermögen, desto intensiver werden auch öffentliche Leistungen beansprucht. Die Existenz eines guten Infrastrukturnetzes erhöht auch den Wert der nahe stehenden Immobilien. Es wäre daher sinnvoll, die Nutznießer dieser Leistungen auch bei ihrer Finanzierung zu partizipieren⁴³⁶. Die Grund- und Gebäudesteuer wird vor allem in touristischen Ortschaften mit vielen Wochenendhäusern, als notwendig angesehen. Die Inhaber die-

⁴³² Das Gesetz Nr. 8982, §19.

⁴³³ Vgl. hierzu auch R. Kelly, 1994.

⁴³⁴ Vgl. auch International Association of Assessing Officers, 1997.

⁴³⁵ Vgl. auch International Association of Assessing Officers, 1997.

⁴³⁶ Vgl. hierzu auch R. Kelly, 1994.

ser Immobilien nutzen zwar die öffentliche Infrastruktur, würden der Stadt aber keine anderen Steuern zahlen.

Die Grund- und Gebäudesteuer in Albanien wird durch das Gesetz Nr. 7805 vom 1994, „Über die Besteuerung des Vermögens in Albanien“, geregelt. Sie besteht aus zwei Teilen⁴³⁷:

1. Die Besteuerung der landwirtschaftlichen Nutzflächen,
2. Die Gebäudebesteuerung

Bei den landwirtschaftlichen Nutzflächen wird die Steuerschuld per Hektarland und bei den Gebäuden per m² berechnet. Der Ministerrat darf jährlich die Steuersätze korrigieren, um so eventuelle inflationäre Wirkungen auszugleichen. In der Landwirtschaft werden die Steuerhöhen abhängig von der Fruchtbarkeit der Fläche und Art der Nutzung besteuert, bei den Gebäuden hingegen, wird auf den Standort und die Nutzungsart des Objekts geachtet. Die Steuer sollten auch Sozialhilfeempfänger bezahlen, sie sollte allerdings zu 100% vom Staat getragen werden⁴³⁸.

Im Rahmen der Steuerreform 2003 wird das Gesetz 7805 abgeschafft, und aus der Grund- und Gebäudesteuer wird eine lokale Gebühr. Nun heißt sie Grund- und gebäudegebühr. Nach dem neuen Gesetz muss für jedes Objekt, eine Gebühr von 5-200 Lek pro m² und Jahr abgeführt werden. Die Differenzierung erfolgt in Abhängigkeit von drei Elementen:

1. Standort des Objektes
2. Baujahr
3. Nutzungsart

Für landwirtschaftliche Nutzungsflächen werden pro Hektarland zwischen 700 Lek (zum damaligen Zeitpunkt etwa 5 US\$) für Flächen der schlechteren Kategorien in den unterentwickelten Kommunen und 5.600 Lek (≈40 US\$) für erstklassige Flächen in den besser entwickelten Kommunen des Landes. Es geht dabei um Orientierungswerte, weil jede Kommune sie um +/- 30% modifizieren darf.

Der Beitrag der Grund- und Gebäudesteuer zu den Steuereinnahmen (siehe Tabelle 13.1) bleibt, trotz der breiten Steuerbasis und ziemlich hohen Jahressätzen, weiterhin unbedeutend und zeigt einen fallenden Trend. Dem Finanzamt ist es beispielsweise

⁴³⁷ Das Gesetz Nr. 7805, §1.

⁴³⁸ Das Gesetz Nr. 7805, §19.

gelingen, im Jahr 2000, lediglich 190 Mio. Lek ($\approx 1,35$ Mio. Lek) einzutreiben, ein lächerlicher Betrag angesichts der vorhandenen Steuerbasis. Die Absurdität dieser Zahlen lässt sich leicht erkennen. Albanien hat etwa 450.000 ha landwirtschaftlicher Nutzungsflächen⁴³⁹. Sie wird im neuen Gesetz, abhängig von der Fruchtbarkeit, in 10 Kategorien klassifiziert. Der Steuersatz beträgt 6.000 für die erste Kategorie, und nur 1.500 Lek für das Land der zehnten Kategorie. Der Betrag wird für ungenutzte Flächen verzehnfacht. Für unsere Zwecke sei angenommen, die gesamte Fläche gehört der schlechtesten Kategorie. Des Weiteren nehmen wir an, es bleibt kein ha Land ungenutzt. In diesem Fall müssten die Steuereinnahmen nur aus der Besteuerung der landwirtschaftlichen Flächen:

$$450.000 \text{ ha} \times 1.500 \text{ Lek} = 675 \text{ Mio. Lek} (\approx 4,75 \text{ Mio. US\$})$$

Selbst in hoffnungslosestem Fall müssten also die Einnahmen aus der Vermögensteuer nur aus der landwirtschaftlichen Nutzungsflächen um 3,5-fache höher sein. Das schlechte Abschneiden kann durch die mangelnde Bereitschaft der Steuerbehörde aber auch der Politiker selbst zu einer vernünftigen Implementierung des Gesetzes, erklärt werden. Dazu zählt auch die fehlende Zusammenarbeit mit den anderen involvierten Institutionen. Das Gesetz verpflichtet z.B. das Justiz-, Landwirtschafts-, sowie das Bauministerium, dem Finanzministerium alle zur Berechnung und Eintreibung der Grund- und Gebäudesteuer notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen⁴⁴⁰. Albanien kann als gutes Beispiel verwendet werden, um zu zeigen dass die vielen Vorteile einer Steuer (leichte Berechnung und Eintreibung Dank der Visibilität der Steuerbasis) nicht ausreichen, um eine erfolgreiche Erhebung zu gewährleisten. Wenn es dem Finanzamt nicht gelingen sollte, den Beitrag der Grund- und Gebäudesteuer (Gebühr) gravierend zu erhöhen, dann sind wir der Überzeugung, sollte der Gesetzgeber, ernsthaft über ihre Abschaffung nachdenken. Die jetzt erzielten Einnahmen reichen nicht mal aus, um die Verwaltungskosten der involvierten Ressourcen zu decken.

⁴³⁹ Vgl. INSTAT, „Albanien in Zahlen“, 2000.

⁴⁴⁰ Vgl. auch Der Rechnungshof, „Untersuchung in der Bezirk Fier“, 2002.

14.4 Privatisierungseinnahmen

Die Privatisierung des Staatseigentums in Albanien lief über einige Phasen. Die erste Phase betrifft die Verteilung der landwirtschaftlichen Flächen an die Genossenschaftsmitglieder. Das Land wurde praktisch vor der eigentlichen Legalisierung verteilt. Das gleiche Schicksal erlebten auch die kleinen Handwerksbetriebe. Die Fahrzeugbestände der landwirtschaftlichen Genossenschaften und der Maschinenparks wurden auch kostenlos oder gegen geringfügige Zahlungen an die Mitarbeiter verteilt. Die Filialen der Einzelhandelsketten gingen an die aktuellen Verkäufer. Wohnungen wurden oft kostenlos den Bewohnern übergeben. Oder sie wurden für symbolische Preise gekauft (maximal 400 US\$).

Auf diesem Weg wurde ein Großteil des Staatseigentums ohne finanzielle Auswirkungen für den Staatshaushalt privatisiert. Erfolglos lief auch die zweite Phase der Privatisierung, bei der es um den Verkauf der Klein- und Mittelunternehmen ging. Der Prozess wurde von den Privatisierungskommissionen (politische Institutionen) regelrecht missbraucht. Diese Kommissionen wussten die schwache Funktionierung des Gesetzes auszunutzen. Unternehmen wurden nicht per Auktion, wie es das Gesetz vorschreibt, verkauft, sondern durch direkte Verkäufe, unterwertig an Parteisymphisanten der Demokraten abgegeben. Privatisierungseinnahmen blieben auch während dieser Phase symbolisch.

Interessant für die Staatseinnahmen bleibt also nur die letzte Phase der Privatisierung. In dieser Phase sollte die als strategisch eingestufte Unternehmen, verkauft werden. Die immanente politische Instabilität des Landes führte auch in diesem Bereich nur zu zufälligen Ergebnissen. Der Regierung ist es bislang nur gelungen, wenige strategische Unternehmen zu verkaufen. So wurde die Nationale Handelsbank (nachdem die schlechte Aktiva vom Staat übernommen wurde) privatisiert, AMC (die Mobilfunkkompanie)⁴⁴¹, die Frequenzen für den zweiten Mobilfunkanbieter, und zuletzt auch die Sparkasse (die absolut größte Bank des Landes). Solche gelegentliche Verkäufe verzerren das Bild des Staatshaushaltes. So waren die Privatisierungseinnahmen 2000, zehnfach höher als ein Jahr zuvor oder 65 Mal höher als 1998.

Für die nächsten Jahre werden weitere finanzielle Spritzen erhofft. INSIG und ALBTELEKOM⁴⁴² sind dabei die Hauptkandidaten für die Privatisierung. Diese Einnahmen werden stark benötigt um ständig hohe Budgetdefizite finanzieren zu können.

⁴⁴¹ Inzwischen operieren zwei Mobilfunkanbieter.

⁴⁴² ALBTELEKOM sollte bereits 2002 privatisiert werden.

Die Praxis der Einkalkulierung von Privatisierungseinnahmen bei der Budgetplanung bleibt trotzdem merkwürdig. Sie wird auch von den internationalen Institutionen, allen voran von IMF stark kritisiert.

14.5 Der Gewinn der albanischen Nationalbank

Der Gewinn der Nationalbank dominiert bei der Gruppe der anderen Einnahmequellen. Für die Jahre 1998 und 1999, war sein Beitrag mit 17.53% u 16.36% der gesamten Staatseinnahmen, sogar höher als alle anderen Steuerarten, die Mehrwertsteuer ausgenommen. Erst nach 1999 beginnt der Rückgang des Gewinns der Nationalbank und damit sinkt auch seine Rolle für den Staatshaushalt.

Die Aktivität der Nationalbank wird durch das Gesetz Nr. 8269 vom Dezember 1997 geregelt. Später wurden einige Gesetzesänderungen vorgenommen (z.B. wird jetzt der Gouverneur vom Präsidenten des Landes vorgeschlagen und vom Parlament gewählt⁴⁴³) die dem Anschein nach, die Unabhängigkeit der Bank stärken sollen. Trotz dieser Veränderungen und gewissen Einschränkungen bei der Kreditierung der Regierung, hat der Gesetzgeber dafür gesorgt, dass alle Tore für eine Monetisierung der Staatsschuld offen bleiben. Die Preisstabilität fungiert zwar als Priorität der Nationalbank, wird aber vergessen wenn es um die Finanzierung der Staatsschuld geht. Die eventuelle Kreditierung der Regierung wird an den Paragraphen 30 und 31 des Gesetzes Nr. 8269 festgelegt. Sie sind aber so gegensätzlich und werden immer mit einer ausweichenden „außer“, dass die Nationalbank praktisch immer die Regierung finanzieren kann und zwar sowohl direkt als auch indirekt. Eine Finanzierung über die gesetzlichen Höchstsätze hinaus, ist auch möglich. Dies kann in „Ausnahmefällen“ erfolgen, wobei die Auslegung eines „Ausnahmefalles“ der Regierung selbst überlassen wurde. Somit wurde die inländische Staatsschuld hauptsächlich von der Nationalbank finanziert (sowohl durch direkte Kredite als auch durch den Kauf von Schuldverschreibungen des Staates).

Später wurde auch den Geschäftsbanken der Handel mit Schuldverschreibungen aufgezwungen. Dies wurde mit einer Entscheidung der Nationalbank ermöglicht, wodurch ein Kreditvolumen für Geschäftsbanken festgesetzt wurde. Den Staatsbanken dagegen wurde die Kreditierung der Privatwirtschaft völlig untersagt. Damit blieb der Kauf der Staatsschuld die einzige Alternative. Deshalb mussten die Zinssätze für die

⁴⁴³ Das Gesetz Nr. 8893, §7.

Staatschuld, trotz der höheren Sicherheiten, höher sein als die Zinssätze für Spareinlagen (siehe auch die Tabelle 13.2.). Das Jahr 1994 ist hierbei eine Ausnahme, weil in diesem Jahr, die gesamte Staatsschuld von der Zentralbank gekauft wurde, und weil damit nur etwa 7% des Defizits finanziert wurde⁴⁴⁴.

Das Aktiva der Zentralbank besteht zu einem beträchtlichen Teil aus Schuldverschreibung des albanischen Staates. Die sehr hohen Zinssätze dieser Wertpapiere führten dazu, dass Forderungen gegenüber der Regierung jahrelang die Hauptquelle des Gewinns der Nationalbank ausmachten. Deshalb sind die großen Gewinntransfers an den Staatshaushalt, eigentlich nichts anderes als Zinszahlungen des Staates an die Nationalbank. Es geht als nur um eine hin und her Verschiebung der Steuermittel. Die Zinssätze für die inländische Verschuldung sind deutlich niedriger als bei der ausländischen Finanzierung. Daher ist die Bemühung der albanischen Regierung, die Haushaltsdefizite verstärkt aus dem Ausland zu finanzieren, leicht nachzuvollziehen.

Für die nächsten Jahre ist ein Rückgang des Gewinns der Nationalbank zu erwarten. Folgende Parameter werden dazu beitragen:

- Die Regierung bemüht sich um eine stärkere Außenfinanzierung des Defizits um so die Zinszahlungen unter Kontrolle zu halten,
- Dank der niedrigen Inflationsraten, gehen die Zinssätze für Wertpapiere des Staates kontinuierlich zurück,
- Die Differenzen zwischen den Zinssätzen für Spareinlagen und Wertpapiere des Staates haben das Interesse der Bürger für die Staatsschuld erweckt. Dies kann dazu führen dass in der Zukunft, die Staatsschuld auch von den privaten gekauft wird. Die Zentralbank hat zu diesem Zweck auch ein Schalter geöffnet, an dem Privatpersonen mit den Wertpapieren des Staates handeln dürfen.

⁴⁴⁴ Vgl. auch den Jahresbericht 1994 der albanischen Bank.

Die Art Das Jahr	Für befristete Einlagen (12 Monaten)	Dreimonatige Wertpapiere des Staates
1994	16,50	10,00
1995	13,65	14,70
1996	19,05	21,09
1997	27,80	35,30
1998	16,50	19,90
1999	09,14	14,77
2000	07,70	07,80
2001	07,76	08,00

Tabelle 13.2. Die Entwicklung der Zinssätze für kurzfristige Spareinlagen und für dreimonatige Schuldverschreibungen des Staates. Quelle albanische Nationalbank, 2002.

15 Die öffentliche Schuld

15.1 Einführung

Die Diskussionen über die Form, Wirkung und Last der Staatsverschuldung wurden besonders in den 20-iger Jahren des letzten Jahrhunderts intensiviert. Die Existenz der Staatsdefizite auch in den Rezessions- oder störungsfreien Zeiträumen haben die Grundlagen der traditionellen Verschuldungstheorie ins Wanken gebracht. Kontinuierliche Haushaltsdefizite haben die traditionelle Begründung der öffentlichen Verschuldung als ein geeignetes Instrument in den Händen der Entscheidungsträger, um eventuelle kurzfristige Schwankungen bei den Steuereinnahmen oder öffentlichen Ausgaben auszugleichen, in die Defensive gedrängt (in der Absence dieser Möglichkeit hätte die Regierung bei jeder Störung entweder die Steuersätze, das Niveau der öffentlichen Ausgaben, oder beides verändern müssen).

Albanien hatte vor Beginn der Transition wenig Erfahrung mit der Emission von Staatsschuld. Inländische Schuldverschreibungen wurden nur in der ersten Nachkriegsphase (1948-1955) emittiert. Die Höhe der Verschuldung war gering, und hatte eine Laufzeit von 20 Jahren. Die anfallenden Zinszahlungen wurden nach dem Lotterieprinzip ausgezahlt. 1967 wird eine „Initiative von unten“ seitens einiger Unternehmen aus Durres unternommen mit dem Ziel, dem Staat die restliche Schuld zu „erlassen“. Ab 1975 verschwindet die inländische Verschuldung vollständig. Der albanische Staat hatte eigentlich keine inländische Schuld nötig, entschied doch der Staat selbst über die Verwendung der Spareinlagen der Bürger. Das gesamte Bankensystem war staatlich, und der Staat konnte durch die zentralisierten Entscheidungen über die Komposition des Outputs und das Preisniveau, auch die Sparquote steuern. Die Situation ändert sich bezüglich der ausländischen Verschuldung. Albanien hatte ausländische Verschuldung ständig abgelehnt, mit der Begründung, der Staat wolle nicht von außen beeinflusst werden. Trotzdem erhielten sie intensive finanzielle Unterstützung von Sowjetunion und später auch von China. Die meisten Kapitalinvestitionen waren nur Dank dieser Unterstützung überhaupt durchführbar. Die Rentabilität dieser Investitionen war leider minimal, da die Allokation der Investitionsgelder hauptsächlich nach politischen Präferenzen gesteuert wurde. Wäre diese finanzielle Unterstützung in Form von Krediten

angeboten, wäre Albanien bereits Anfang der 70-iger Jahren in einer Schuldenfalle geraten.

Ich werde zunächst eine kurze Deskription der albanischen Staatsschuld anbieten, und werde danach die daraus resultierenden Wirkungen untersuchen. Am Ende wird eine kleine Zusammenfassung angeboten.

15.2 Charakteristika der Staatsverschuldung Albaniens

15.2.1 Die inländische Schuld⁴⁴⁵

Die inländische Schuld Albaniens betrug Ende 2002 etwa 260 Mrd. Lek (\approx 2 Mrd. US\$). Der Anteil der inländischen Verschuldung an das BSP lag bei 40%. Finanziert wurde dies zu 99% durch Wertpapiere des Staates. Bis 2001 war auch die direkte Kreditaufnahme bei der Zentralbank eine wichtige Quelle. In diesem Jahr wurde allerdings der ausstehende Kredit in Schuldverschreibungen umgewandelt. Zudem wuchs die Staatsschuld mit einem sehr hohem Tempo. Die größten Wachstumsraten der Verschuldung sind während der Parlamentswahlen von 1996 (eine Erhöhung von 53% verglichen mit 1995), nach den Unruhen von 1997 (Erhöhung von 46%) und Rekapitalisierung der Staatsbanken im Jahr 2000 (27%) zu verzeichnen.

Mehr als die Hälfte dieser Schuldverschreibungen sind im Besitz der Staatssparkasse (Banka e Kursimeve), größten Staatsbank. Für die Sparkasse ist der Kauf von Wertpapieren des Staates seit Jahren die einzige Verwendungsmöglichkeit der Spareinlagen (die Zentralbank hatte die Kreditvergabe an die private Wirtschaft durch die Staatsbanken untersagt, mit der Argumentation, die Anleger von schlechten Krediten zu schützen). Die Nationalbank besitzt 30% der inländischen Schuld während der Rest von 20% von den Banken im Privateigentum⁴⁴⁶ gekauft worden ist.

Die niedrige Sparquote auf der einen, und die hohe Kreditnachfrage auf der anderen Seite haben zu einem Gleichgewicht mit zu hohen realen Zinssätzen geführt⁴⁴⁷. Die Kosten der inländischen Verschuldung sind deshalb zu hoch. Es entsteht trotzdem der

⁴⁴⁵ Die Angaben über den Schuldenstand stammen aus einem nicht veröffentlichten Material des Finanzministeriums aus dem Jahr 2003.

⁴⁴⁶ Hauptsächlich von der Nationalen Handelsbank die sich vorher auch im Staatseigentum befand.

⁴⁴⁷ Für die Entwicklung der Zinssätze siehe auch die Internetseite der albanischen Bank, www.bankofalbania.org

Verdacht, die Entwicklung des Zinssatzes für Schuldverschreibungen des Staates habe nicht immer die Entwicklungen im Kapitalmarkt verfolgt. Wenn der Staat sowohl als Anbieter als auch als Käufer von Wertpapieren auftritt (das Interesse der Privatbanken bleibt weiterhin gering), wurde man keine großen Schwankungen zwischen den Zinssätzen für Schuldverschreibungen und denen auf Spareinlagen erwarten. In der Realität waren aber in den letzten Jahren diese Schwankungen sehr oft. Deshalb waren auch die realen Zinssätze ständigen Schwankungen ausgesetzt. Zu Beginn der Emission von Wertpapieren (während der zweiten Hälfte von 1994 und 1995) lag deren Zinssatz ständig unter dem Zinssatz für Spareinlagen. Dadurch war die Sparkasse praktisch zu Verlustgeschäften verdammt. Anfang 1997 waren die Differenzen kleiner als ein Prozentsatz und stiegen dann im September des gleichen Jahres auf mehr als 8%. Die Differenzen waren auch Ende 1999 (nach der Beendigung des Kosovokriegs) recht hoch⁴⁴⁸. Ende 2000 ändert sich das Bild, die Zinssätze für dreimonatige Schuldverschreibungen liegen wieder unter dem Zinssatz für auf 12 Monate befristete Spareinlagen.

Geheimnisvoll bleiben auch die ständigen Änderungen der Differenzen zwischen den Zinssätzen für Wertpapiere des Staates abhängig von ihrer Laufzeit (3, 6 oder 12 Monaten). So lag der Zinssatz für dreimonatige Schuldverschreibungen im August 1995 über dem Zinssatz für Wertpapiere mit einer Laufzeit von 6 Monaten. Im Juli 1996 lag der Zinssatz für sechsmonatige Schuldverschreibungen über den Zins für solche mit einer Laufzeit von einem Jahr. Die Entwicklungen sind besonders in der zweiten Hälfte von 1997 unsinnig. Während dieser Zeit lag der Zinssatz für dreimonatige Schuldverschreibungen deutlich über die anderen Zinssätze.

Die Zinssätze für Schuldverschreibungen bleiben auch nach 2000 auf einem ziemlich hohem Niveau. So betrug im Jahr 2002 der Zinssatz für Schuldverschreibungen mit einer Laufzeit von einem Jahr über 12%. Gleichzeitig war die Inflationsrate sehr niedrige. Das Land durchlebte teilweise auch Deflationsphasen. Dieses schlechte Management der Staatsschuld hat leider zu hohen Kosten (hohe Zinssätze) geführt und den Staatshaushalt beträchtlich belastet.

⁴⁴⁸ Es handelt sich dabei um Schuldverschreibungen mit einer Laufzeit von 3 Monaten.

15.2.2 Die ausländische Verschuldung

Die Angaben über das Niveau der ausländischen Verschuldung sind aus verschiedenen Gründen ziemlich vernebelt. So verfügen unterschiedliche Institutionen über unterschiedliche Informationen. Manche schließen die Kredite von IMF nicht ein (Das Finanzministerium), andere rechnen ältere Kredite nicht dazu. Bei manchen wird nicht zwischen den vereinbarten und abgehobenen Geldern differenziert, bei den anderen wird die Verschuldung nicht um den eventuellen Schuldenerlass reduziert. Einige unterscheiden wiederum nicht zwischen der Auslandverschuldung des Staates und privaten durch den Staat gesicherte Kreditaufnahmen.

Deshalb ist z.B. die Höhe der Verschuldung nach IMF-Angaben höher, als die vom Finanzministerium veröffentlichte Staatsschuld. So beträgt für das Jahr 2001 die Differenz zwischen den Informationen des IMF und denen des Finanzministeriums rund 200 Mio. US\$ (1.181 Mio. vs. 978 Mio.)⁴⁴⁹. Von diesem Betrag, etwa 120 Mio. sind Kredite der Privatunternehmen die aber vom Staat garantiert worden sind. Sie stammen hauptsächlich aus der Zeit vor 1997, als das Vertrauen an die albanische private Wirtschaft nahezu nicht existent war. Es handelt sich dabei nur um bilaterale Kredite der italienischen und deutschen Banken.

Die Auslandverschuldung macht ungefähr 30% des BSP aus. Damit steigt der Anteil der gesamten Staatsschuld auf 70% des BSP. Es soll daran erinnert werden, dass dieses Verschuldungsniveau nur innerhalb von zehn Jahren erreicht worden ist. Die Haushaltsdefizite waren sowohl in Krisenzeiten als auch in den Jahren mit imponierenden Wachstumsraten sehr hoch. Die höchsten absoluten Verschuldungszahlen werden in den Jahren 1999 und 2002 mit 110 bzw. 134 Mio. US\$ Abhebungen, gemeldet.

Etwa 60% dieser Verschuldung (einschließlich der privaten und vom Staat garantierten Kredite) kommen von multinationalen finanziellen Institutionen, allen voran vom IDA mit 48% der Gesamtschuld. Bei den bilateralen Krediten dominieren Italien und Deutschland mit 20% der Verschuldung (hauptsächlich private Kredite). Der Beitrag dieser Länder bei den Krediten von multinationalen Institutionen ist hier nicht mitgerechnet. Seit 2001 spielt auch China eine wichtige Rolle. In diesem Jahr erhielt Albanien zwei Kredite in Wert von 160 Mio. US\$ (eines davon für den Bau des Wasser-

⁴⁴⁹ Vgl. hierzu auch IMF: „Albania: Selected Issues and Statistical Appendix“, 2003.

kraftwerkes in Bushat). Für die folgenden Jahre wird eine Starke Rolle Japans erwartet. Ein Großteil des vereinbarten Kredits wird demnächst abgehoben. Ungefähr 5% der ausländischen Kredite wurden mit dem Parisklub neu verhandelt. Albanien hat teilweise auch von Schuldenerlass profitiert, und manche Kredite beinhalten auch einen Grant-element. Deshalb werden durch die ausgewiesene Staatsschuld, die vom Ausland finanzierten öffentlichen Ausgaben, in der Regel unterschätzt.

Auslandskredite wurden für folgende Zwecke verwendet:

- Unterstützung des Staathaushaltes – 21%,
- Verkehrswesen – 15%
- Energiewirtschaft – 10% (der chinesische Kredit für den Wasserkraftwerk in Bushat ist nicht eingeschlossen),
- Bewässerungsanlagen – 9%

Die Kredite im Verkehrswesen sind für den Ausbau des größten Hafens in Durres sowie für die Verbesserung des Straßennetzes verwendet worden, und können daher als Investition betrachtet werden. Verkehrsinvestitionen wurden von IDA, EIB, EBRD und Italien unterstützt. Im Energiesektor wurde in der Instandhaltung des Sektors investiert, der Rest ging für den Stromimport aus Griechenland (das Angebot an Strom liegt wegen der vielen Schwierigkeiten, meistens unter der Anfrage). Die Regierung braucht ausländische Kredite für die Finanzierung des Stromimports (30 Mio. € im 2002 von der italienischen Regierung), weil die heimische Kompanie KESH nicht in der Lage ist, ihre Forderungen gegenüber ihren Konsumenten durchzusetzen. Deutsche Kredite kommen durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und werden für die Finanzierung der Infrastrukturprojekte (Wassernetz, Abwasser und Energie), für die Unterstützung der Kleinunternehmen sowie Hilfen im Güterkontingent (während der Kosovokrise) bestimmt.

Bei den ausländischen Krediten handelt es sich größtenteils um günstige Arrangements. Die Laufzeit beträgt oft zwischen 10 und 40 Jahren. Besonders günstig sind die Kredite von IDA und KfW mit einem Zinssatz von nur 0.75%. IDA Kredite haben dazu auch eine Grace Periode von 10 Jahren. Die höchsten Zinssätze werden für Kredite aus Griechenland (5%), China (3,75%), OPEC und Kuwait (3% bzw. 2,75%) gezahlt. Albanien hatte auch Kredite mit sehr hohen Zinssätzen, von den deutschen, italienischen und holländischen Geschäftsbanken aufgenommen, sie sind aber inzwischen vollständig

getilgt. Insgesamt wird der Staatshaushalt von der ausländischen Verschuldung viel weniger belastet, als dies bei der inländischen Schuld der Fall ist.

15.2.3 Die Kosten der öffentlichen Verschuldung

Bis dato hat die Bedienung der ausländischen Schuld eine geringe Wirkung auf den Staatshaushalt. Die zu zahlenden Zinsen sind niedrig, mit der Tilgung des Prinzipals wurde bei vielen Krediten noch nicht begonnen. Die Wirkungen werden erst ab 2005 spürbar. Denn, ab 2005 beginnt die Rückzahlung des chinesischen Kredits (beansprucht 25 Mio. US\$ jährlich). Andere Kredite werden auch ihren Beitrag leisten (Kredite aus Norwegen und Schweden aus dem Jahr 1995 in Höhe von 6.5 Mio. US\$ müssen 2006 in einer einzigen Rate zurückgezahlt werden).

Die Belastung des Staatshaushalts ist bei der Bedienung der inländischen Schuld viel höher. Wie aus den Informationen des Finanzministeriums zu entnehmen ist, wird ein Grossteil der Steuereinnahmen für die Bedienung der inländischen Staatschuld verwendet. Alarmierend sind vor allem die Beträge für die Jahre 1997-2000. So machten im Jahr 1998, die Ausgaben für Zinszahlungen 49,7% der Steuereinnahmen aus. Wenn man die Sozialversicherungsbeiträge nicht mitzählen würde, würden die Kosten der inländischen Verschuldung auf 63,5% der Steuereinnahmen steigen. Die Zahlen sollten wir allerdings konsolidieren, und den Anteil, der in Form von Gewinnen der Zentralbank erneut dem Staatshaushalt zufließt, rausnehmen. In diesem Jahr machte der Gewinn der albanischen Staatsbank ungefähr 45% der Zinszahlungen der Regierung aus (70-80% des Gewinns kommt durch die Schuldverschreibungen der albanischen Regierung). Seit 1998 beginnen die Kosten der Staatschuld zu sinken. Die Gründe sind in den niedrigeren Zinssätzen, sowie in der steigenden Proportion der aus dem Ausland finanzierten Haushaltsdefiziten.

Sinkende Kosten der Staatsschuld haben einige Fachleute (auch aus dem Ausland) zu dem Schluss verholfen, das jetzige Niveau der Staatsschuld sei überhaupt kein Problem für die Stabilität der albanischen Wirtschaft. Es wird festgestellt, dass das Niveau der Schuld in Albanien niedriger ist als die entsprechenden Werte in vielen anderen Entwicklungsländern. Dabei vergessen alle, gern die Tatsache, dass es um eine in nur zehn Jahren akkumulierte Verschuldung handelt. Diese Fachleute entwickeln auch Modelle mit deren Hilfe zu zeigen erhoffen, dass die Staatsschuld keine Gefahr für die Sta-

bilität ist. Vielmehr sagen sie einen kontinuierlichen Rückgang des Anteils der Staatschuld an das BSP voraus. Solche Versuche sind unprofessionell, sie stützen sich auf klar irrealen Annahmen und spiegeln vor allem mangelnde Kenntnisse der Kausalität zwischen Makrovariablen wider. Als Beispiel kann das Modell der IMF Experten angeboten werden. Sie gehen von einer relativ großen Wachstumsrate des Outputs bis 2010 aus (von 6.0 bis 7.8%). Vielmehr gehen sie davon aus, dass diese Wachstumsrate weder von den unterschiedlich hohen Zinssätzen für ausländische Kredite, noch von der Höhe der Staatschuld oder auch von Wechselkursänderungen beeinflusst wird⁴⁵⁰. Wie nachteilig solche „Modelle“ wirken, wird erst klar, wenn die albanischen Entscheidungsträger ihre Verschuldungspolitik mit der Begründung betreiben, selbst IMF würde davon ausgehen, die Volkswirtschaft werde dadurch nicht beeinträchtigt.

15.3 Mögliche Effekte der Staatsverschuldung

Ökonomen sind nicht darüber einig, welche Wirkungen die Staatsverschuldung auf einige relevante volkswirtschaftliche Variablen wie BSP, Zinssatz, Konsum, Investitionen, Nettoexporte, Lohnsatz und andere haben kann. Manche Ökonomen gehen von negativen Auswirkungen der Staatsverschuldung auf diese Variablen aus. Andere wiederum meinen, die Staatsschuld kann einige dieser Variablen sogar positiv beeinflussen.

Zunächst werden die Argumente vorgebracht, die die Neutralität der Staatsverschuldung auf das Volkseinkommen und seine Komponenten zu beweisen versuchen. Danach beschäftigen wir uns mit den möglichen positiven Wirkungen der Staatsschuld. Der Hauptteil wird jedoch den eventuellen negativen Einflüssen der Staatsschuld gewidmet. Dabei soll versucht werden, die angebotenen Argumentationen auf die albanischen Gegebenheiten anzuwenden.

⁴⁵⁰ Vgl. auch H. Moon in IMF, „Albania: Selected Issues and Statistical Appendix“, 2001.

15.3.1 Begründungen zugunsten einer Neutralität der Staatsschuld –

Die Verfechter der Neutralität stützen ihre Behauptungen hauptsächlich in der Existenz der rikardianischen Äquivalenz. Eine eventuelle Verschuldung des Staates ändert nur die Finanzierungsform der Staatsausgaben, nicht aber ihr Volumen. Deshalb bleibt, aus der Sicht der Steuerzahler, der Gegenwartswert der gesamten Staatsausgaben unverändert⁴⁵¹. In einer solchen Welt, fehlt es an Anreizen zur Veränderungen des Marktverhaltens, die zu einer Veränderung der aggregierten Nachfrage oder des Zinssatzes führen könnten. Die Geltung der ricardianischen Äquivalenz unterstellt die Fähigkeit der Steuerzahler, jederzeit den Gegenwartswert der Steuerzahlungen richtig einschätzen zu können, sowie eventuelle Aktivitäten der Regierung zu antizipieren. Jeder Versuch der Regierung, das verfügbare Einkommen der jetzigen Generation auf Kosten der Nachfolgenden zu erhöhen, wird durch höhere Erbschaften neutralisiert. Der private Sektor kompensiert somit jegliche Veränderungen der Staatssparquote, so dass die volkswirtschaftliche Ersparnis unverändert bleibt. Eine konstante Sparquote kann keinen Crowding-out Effekt bewirken, da der Zinssatz nicht beeinflusst wird.

Die Motivation hinter einem solchen Verhalten, wird in den intergenerationellen Beziehungen zwischen Familienmitglieder gefunden. Eltern lieben ihre Kinder und die Kinder ihrer Kinder und lassen keine Erhöhung ihres Einkommens auf Kosten der Wohlfahrt ihrer Nachkommen zu. Diese Beziehung zu den nachfolgenden Generationen wird oft bewiesen. So wird das akkumulierte Vermögen durch Erbschaften an die Kinder weiter vererbt. Des Weiteren finanzieren Eltern in der Regel die Investitionsausgaben für ihre Kinder, sowie Bildungs- und Gesundheitsinvestitionen. Für die Erfüllung der ricardianischen Äquivalenz ist es nicht unbedingt notwendig, dass die Erbschaften aus Liebe zu den Kindern gemacht werden. Sie kann auch aus Eigennutz erfolgen, wenn Eltern die Erbschaft ausnutzen, um die Liebe ihrer Kinder zu kaufen⁴⁵².

Es ist mehr als eindeutig, dass es in einer Welt der vollständigen Erfüllung der Äquivalenz, wenig Raum für negative Wirkungen der Staatsschuld vorhanden ist (wenn man von den Substitutionseffekten durch die verzerrenden Steuern absieht). Die einzige

⁴⁵¹ Vgl. auch R. J. Barro, 1989.

⁴⁵² Vgl. auch R. J. Barro, 1989.

Variable die geändert wird, ist die Höhe der Staatsschuld⁴⁵³. Das Problem entsteht erst wenn verschiedenen Faktoren, zu einer Verletzung der rikardianischen Äquivalenz führen. Eltern mögen ihre Kinder gern haben und ihre Wohlfahrt auf deren Kosten nicht erhöhen wollen. Sie werden es aber tun, wenn sie nicht fähig sind, die Maßnahmen der Regierung zu antizipieren⁴⁵⁴. Die Staatsverschuldung ist selbst für fortgeschrittene Fachleute, ein kompliziertes Phänomen. Ich bin der festen Überzeugung, die Mehrheit der albanischen Bevölkerung hat sich bisher noch nie ernsthaft mit dem Niveau, Wachstumsrate oder Wirkungen (für die nächste Generation) der Staatsverschuldung beschäftigt. Die Richtung der Transfers ist sowieso von der jüngeren Generation zu der alten. Die miserable Lage im Rentensystem und das Fehlen eines Pflegesystems hat die alte Generation von den Jungen stark abhängig gemacht.

Die Erfüllung der rikardianischen Äquivalenz wird also mit der Existenz von unendlichen Budgetbeschränkungen der Haushalte begründet. Was ist aber wenn nicht alle Haushalte mit einem solchen Planungshorizont manipulieren? Schließlich gibt es auch kinderlose Pare (oder in Albanien viele Familien deren Kinder im Ausland leben). Sie müssen sich bei einer Staatsverschuldung nicht um das Wohlergehen ihrer Kinder befürchten. Solche Familien könnten die Staatsverschuldung mit einer Steuersenkung gleichsetzen und so mit einer Konsumerhöhung reagieren. Dies würde die gesamtwirtschaftliche Sparquote und damit auch die Investitionsquote senken. Die nächste Generation wird dann mit weniger Kapitalstock und mit einem niedrigeren Prokopfeinkommen auskommen müssen. Die Fürsprecher der Neutralität der Staatsschuld gehen allerdings von geringfügigen Auswirkungen, die daraus entstehen könnten. Die Zahl der kinderlosen Familien ist gering. Vielmehr sind solche Familien mit anderen Personen aus dem Familienkreis verbunden, und würden im Falle der Verschuldung mit Erbschaften an entfernte Verwandte agieren. Auf der anderen Seite, sollte man auch nicht vergessen, dass Kapitalstock nur eine der mehreren Wachstumsquellen ist. Man bräuchte starke Veränderungen der Sparquote um das Wirtschaftswachstum beeinflussen zu können, so die Verfechter der Neutralität der Staatsschuld⁴⁵⁵.

Die ricardianische Äquivalenz kann auch bei unvollkommenen Kapitalmärkten verletzt werden. Die Kreditwürdigkeit der vielen Akteuren aus der Privatwirtschaft ist nied-

⁴⁵³ Bei der Erfüllung der ricardianischen Äquivalenz spielt weder die Höhe noch die Form der Staatsschuld eine Rolle. Dies gilt bei Pauschalsteuern. Vgl. auch R. J. Barro, 1999.

⁴⁵⁴ Das Individuum kann einer Art Fiskalillusion unterliegen. Vgl. hierzu auch F. Heinemann, 1994.

⁴⁵⁵ Selbst bei solchen radikalen Veränderungen der Sparquote, dauert es einige Zeit bis sich die Veränderung in einem sinkenden Kapitalstock widerspiegelt. Die Ergebnisse stützen sich auf das Solow-Modell. Im Modell spielt der Kapitalstock eine untergeordnete Rolle bei der Einkommenserhöhung. Vgl. hierzu auch J. L. Yellen, 1989.

riger als dies beim Staat der Fall ist. Sie müssen daher für ihre Kredite einen höheren Zinssatz anbieten. Potentielle Kreditnehmer sehen in der Staatsverschuldung eher einen günstigen Kredit. In diesem Fall, würde man eine Konsumerhöhung erwarten, die die Sparquote verringern würde. Es kommt also zu einem Crowding-out für private Investitionen⁴⁵⁶. Man wird diesen Effekt eventuell umgehen können, wenn das gesamte Defizit durch eine Auslandsverschuldung finanziert wird⁴⁵⁷. Dies ist in Albanien aber nicht der Fall, da mehr als die Hälfte der Defizite im Inland finanziert werden. Die Finanzierung erfolgt dabei entweder durch die Zentralbank oder mit Hilfe der Spareinlagen in den Staatsbanken. Die Regierung hat zudem der Staatssparkasse (dass die absolute Mehrheit der Ersparnisse besitzt), die Kreditierung der Privatwirtschaft verboten, womit sie direkt einen Crowding-out Effekt bewirkt hat.

Die eventuelle Verdrängung der Privatinvestitionen durch die Schuldverschreibungen der albanischen Regierung lässt sich auch durch die Entwicklung der realen Zinssätze analysieren. Aus der Empirie lässt sich eine andauernde Erhöhung der realen Zinssätze seit 1998 ableiten. Und sie haben sich an einem hohen Niveau stabilisiert. Die Erhöhungen werden vor allem bei steigendem Finanzierungsbedarf der Haushaltsdefizite bemerkbar, womöglich in der Hoffnung, die Sparquote durch höhere Zinssätze zu beeinflussen. Ich bin davon überzeugt, dass die zugunsten der Neutralität der Staatsschuld angebotenen Argumentationen, zumindest für Albanien haltlos sind.

⁴⁵⁶ Die Standarderklärung geht davon aus, dass die Erhöhung der privaten Ersparnisse kleiner ist als die Erhöhung der Staatsschuld, so dass per Saldo die volkswirtschaftliche Ersparnis zurückgeht. McCallum kommt allerdings zu völlig anderen Ergebnissen. Für eine Gruppe von 8 OECD Länder argumentiert er dass die Erhöhung der Staatsdefizite eigentlich zu einer Erhöhung der privaten Konsums geführt hat. Die volkswirtschaftliche Ersparnis ist somit um mehr als die Erhöhung der Staatsschuld zurückgegangen. Vgl. auch J. McCallum, 1993.

⁴⁵⁷ Vgl. auch J. S. Mill, 1961. Neben der ausländischen Verschuldung und der Aktivierung von ruhenden Ersparnissen, wird die Verschuldung auch bei der Aktivierung von Ersparnissen rechtfertigt, die sonst in unrentablen Aktivitäten oder im Ausland enden würden.

	Nominaler Zinssatz (im Juni)	Zinssatz für befristete Einlagen ⁴⁵⁸ (im Juni)	Inflationsrate (Ende der Periode)
1995	18.0	14.3	6.0
1996	24.8	16.5	17.4
1997	31.0	28.9 ⁴⁵⁹	42.1
1998	33.6	23.2 ⁴⁶⁰	8.7
1999	25.0	13.8	-1.0
2000	28.7	8.3	4.2
2001	14.0	7.7	-0.5
2002	14.3	8.6	1.5

Tabelle 14.1. Die Entwicklung der Zinssätze und der Inflationsrate in Albanien für die Jahre 1995-2002. Quelle: Albanische Bank (Internetquelle) und IMF „Albania,...“ 2003.

15.3.2 Positive Wirkungen der Staatsverschuldung –

Phasen des Wirtschaftsaufschwungs werden von Rezessionen begleitet. Konjunkturzyklen bewirken unter anderem auch Schwankungen des Volkseinkommens. So sinkt während eines negativen Schocks das BSP und damit auch die Steuereinnahmen. Gleichzeitig müssen die öffentlichen Ausgaben steigen, um für die höhere Arbeitslosen-zahl während der Rezession sorgen zu können. Das Gegenteil ist in Zeiten des Aufschwungs der Fall. Die Finanzierung der aktuellen Staatsausgaben nur durch aktuelle Steuereinnahmen würde ständige Schwankungen der Ausgaben oder der Steuersätze verlangen. Die Steuern müssten dann Steigen wenn Unternehmen mit Absatzschwierigkeiten zu kämpfen haben, und sinken wenn es den Unternehmen gut geht. Steuern bewirken bekanntlich Verzerrungen, und ständige Veränderungen der Steuersätze würden die Zusatzlast des Steuersystems nur erhöhen. Diese negative Wirkung würde allerdings nicht auftreten, wenn es möglich wäre, kurzfristig überdurchschnittliche Staatsausgaben durch Kreditaufnahmen zu finanzieren. Die Regierung könnte die Zusatzlast reduzieren, wenn sie in Rezessionszeiten mit Haushaltsdefiziten und in Zeiten des Aufschwungs mit Überschüssen arbeiten würde⁴⁶¹. Die unzähligen Veränderungen der Steuersätze und

⁴⁵⁸ Auf 12 Monaten.

⁴⁵⁹ Zu dieser Zeit lag der Zinssatz für auf sechs Monaten befristete Einlagen bei 29.4%.

⁴⁶⁰ Auch in diesem Monat waren die Zinssätze für andere befristete Spareinlagen höher (auf 3 bzw. 6 Monaten).

⁴⁶¹ Dadurch wird die Stabilität des Steuersystems gewährleistet. Das Timing der Produktion und des Konsums wird also nicht durch die Fiskalpolitik beeinflusst. Für die Argumentation zugunsten der Haushaltsdefizite als Instrument zur Optimierung der Fiskalpolitik siehe auch F. Heinemann, 1994.

der Steuerstruktur in Albanien zeigen, dass bei den ständigen Haushaltsdefiziten nicht von einer Steuerglättung die Rede sein kann. Auch wird die Höhe der Defizite nicht von dem Konjunkturzyklus beeinflusst.

Die Regierung kann durch Haushaltsdefizite während eines negativen Schocks, die aggregierte Nachfrage erhöhen, und durch die Rückzahlung der Kredite in Zeiten danach, eine Überhitzung der Wirtschaft verhindern und so Preisstabilität erreichen. Der Regierung wird also die Möglichkeit zugeschrieben, die Fiskalpolitik einzusetzen, um Wirtschaftsstabilität zu gewährleisten. Sie kann durch die höhere Nachfrage in Rezessionszeiten das Wirtschaftswachstum anregen, und das Nationaleinkommen erhöhen. Denn es wird davon ausgegangen, dass private Unternehmen mit Investitionserhöhungen reagieren würden⁴⁶². Das aus der Verschuldung resultierende Wachstum ermöglicht die Rückzahlung der Kredite ohne irgendwelche spürbare negative Wirkungen für die Volkswirtschaft. In Albanien können wir leider nicht von einer erfolgreichen Stabilisierungspolitik sprechen. Eventuelle Versuche der Entscheidungsträger, die Wirtschaftsaktivität durch Haushaltsdefizite zu beleben, würden nur in höhere Handelsbilanzdefizite enden. Zudem hatte das Land nach 1990. ständig hohe Haushaltsdefizite, wodurch sich jede weitere Diskussion erübrigt.

Haushaltsdefizite könnten auch zur Überwindung der Einschränkungen für Investitionen im Humankapital, - mit einer hohen Ertragsrate- beitragen. Defizite lassen sich auch dann rechtfertigen, wenn sie für Investitionen verwendet werden, die hauptsächlich zugunsten derjenigen Generation unternommen werden, die auch für die Finanzierung auskommen soll. Für Albanien lässt sich diese Argumentation zumindest bei den Investitionen in der öffentlichen Infrastruktur bedingt anwenden. Es ist davon auszugehen, dass auch die nächste Generation etwas profitieren wird⁴⁶³. Eine Erhöhung der Investitionen im Bildungssektor lässt sich aber trotz der ständigen Haushaltsdefizite nicht erkennen.

⁴⁶² Vgl. auch B. Van Velthoven & Co, 1993.

⁴⁶³ Dafür muss aber die Rentabilität der Staatsinvestitionen hoch genug sein, und ein positives Interesse der nächsten Generation sollte nachweisbar sein. Über die Präferenzen der nächsten Generation kann nur spekuliert werden und die hohe Rentabilität der Staatsinvestitionen ist mehr als fraglich. Die Rentabilität im öffentlichen Sektor lässt sich nur sehr schwer bestimmen.

15.3.3 Negative Wirkungen der Staatsverschuldung –

Es wird behauptet, dass sich alle negative Wirkungen der Staatsschuld, aus der Senkung der Sparquote und der daraus resultierenden Zinssatzerhöhung, ableiten lassen⁴⁶⁴. Die Kurzsichtigkeit der Steuerzahler und unvollkommene Kapitalmärkte verletzen also die rikardianische Äquivalenz, und bewirken einen Crowding-out bei privaten Investitionen. Niedrige gesamtwirtschaftliche Sparquoten erschweren vor allem Investitionen in den modernen Kapitalanlagen⁴⁶⁵. Eine andere Variable die beeinflusst wird ist der Nettoexport. Die Erhöhung der aggregierten Nachfrage führt zu einer Erhöhung der Importe, wodurch die Handelsbilanz verschlechtert wird. Die Verstärkung der Position als Nettoimporteur von Waren und Dienstleistungen, wird mit der gleichzeitigen Verstärkung der Position als Nettoexporteur des Kapitals. Damit wird das Vermögen aus dem Land gezogen⁴⁶⁶.

Der Rückgang der Sparquote reduziert langfristig den Prokopfkapitalstock. Dies bewirkt dann eine Erhöhung der Grenzproduktivität des Kapitals zulasten der Grenzproduktivität der Arbeit. Für die Zukunft kann eine Senkung der Reallöhne und eine Erhöhung der Kapitalrentabilität erwartet werden⁴⁶⁷. In einer Volkswirtschaft wie die albanische, würde die Senkung der Reallöhne eine Erhöhung des Arbeitseinsatzes mit sich bringen. Der Arbeitseinsatz wird auch durch die intervorübergehender Verschiebung der Steuerzahlungen erhöht. Bei einer defizitfinanzierten Steuersenkung, muss mit Steuererhöhungen in Zukunftsperioden gerechnet werden, es sei denn, die Regierung versucht Kredite und Zinsen durch neue Verschuldung oder durch Geldmengenerhöhungen zurückzuzahlen. Dadurch entstehen intervorübergehender Substitutionseffekte die den Arbeitseinsatz in unterschiedlichen Perioden beeinflussen. Dank der zurzeit niedrigen Einnahmen aus der Einkommensteuer, und der notwendigen Erhebungsverbesserungen, könnte Albanien durchaus solche Substitutionseffekte erfahren.

Hohe Haushaltsdefizite können Regierungen dazu veranlassen, ihre öffentlichen Ausgaben durch neue Geldschöpfung (Zentralbankkredite und der Kauf von Schuldverschreibungen seitens der Zentralbank) zu finanzieren. Eine Inflation mit allen

⁴⁶⁴ Vgl. auch L. Ball und G. Mankiw, 1995.

⁴⁶⁵ Vgl. M. Feldstein, 1995.

⁴⁶⁶ Vgl. auch L. Ball und G. Mankiw, 1995.

⁴⁶⁷ Vgl. auch L. Ball und G. Mankiw, 1995.

negativen Begleiterscheinungen wäre dann die Folge⁴⁶⁸. Albanien hatte zwar in den letzten Jahren ziemlich hohe Wachstumsraten der Geldmenge (durchschnittlich um mehr als 20% jährlich), die Inflationsrate blieb aber unbedeutend. Ab und zu gab es sogar deflationäre Perioden⁴⁶⁹. Folgende Gründe könnten für diese mangelnde Korrelation genant werden:

- Die Regierung hatte der Staatsparkasse die Kreditierung der Privatwirtschaft rechtzeitig verboten und so für ausreichende Finanzierungsquellen für ihre Defizite gesorgt. Der Druck zur Verwendung der Notenpresse war damit abgeschwächt.
- Albanien war als eine kleine offene Volkswirtschaft stets in der Lage, jeden Nachfrageüberschuss durch Importerhöhungen zu befriedigen, ohne das Preisniveau zu beeinflussen.
- Nach dem Tiefstand von 1997, ist es auch zu einer Erhöhung der Geldnachfrage gekommen
- Es kam ständig zu erheblichen Kapitalimporten in Form von Transferzahlungen der albanischen Emigranten und finanziellen Unterstützungen der ausländischen Regierungen und internationalen Finanzinstitutionen. Dieses Angebot an ausländische Währungen hat zur Stabilität der albanischen Währung beigetragen und so eine Verteuerung der Importpreise verhindert. Der stabile Wechselkurs kam also nur Dank dieser Entwicklung am Devisenmarkt zustande, und auf keinem Fall ist dies ein Ergebnis der „klugen restriktiven Geldpolitik“ der albanischen Nationalbank gewesen, wie dies die albanischen Politiker gerne wiederholen.

Die Staatsverschuldung ist mit hohen Kosten verbunden. Die Verhandlungen vor jeder Kreditaufnahme müssen gut vorbereitet werden, eventuelle detaillierte Projekte müssen vorliegen. Der Verkauf von Schuldverschreibungen bei der inländischen Verschuldung ist auch eine Kostspielige Aktivität. Die Rückzahlung der Kredite und der Zinsen verlangen oft Steuererhöhungen. Das ganze macht die Staatsschuld relativ teuer und erhöht die Zusatzlast der Steuerzahler. So benötigte die albanische Regierung in den Jahren 1998 und 1999 nur für Zinszahlungen mehr Mittel als für die gesamten Lohn- und Beitragszahlungen für alle Angestellten des öffentlichen Dienstes. Ausgaben für Zinszahlungen waren auch höher als die öffentlichen Ausgaben für soziale Sicherung, Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe zusammen. In diesen zwei Jahren wa-

⁴⁶⁸ Vgl. auch A. H. Meltzer, 1995. Die Inflation gilt als Instrument für die Senkung der Staatsschuld.

⁴⁶⁹ Die Geldpolitik der albanischen Bank wird in der Regel als restriktiv verkauft. Vgl. hierzu auch G. Kolasi und A. Tanku, 1998.

ren nicht mal die Gesamteinnahmen aus den direkten Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen und Verbrauchsteuern ausreichend, um alle Zinszahlungen zu decken. Man kann leicht vorstellen, wie hoch die Entlassungen der Steuerzahler bei fehlenden Zinszahlungen ausfallen würden, und welche Wirkungen dies für die Volkswirtschaft haben würde.

Die Möglichkeit, höhere Staatsausgaben ohne Steuererhöhungen zu finanzieren, ist für verantwortungslose Politiker, mit einer Senkung der politischen Kosten dieser Ausgaben gleichzusetzen. Der Widerstand gegen Staatsdefizite nimmt bei Investitionsprojekten der Regierung für gewöhnlich ab (Dank der Argumentation, nächste Generation würde nicht nur die Verschuldung sondern auch den Kapitalstock vererben). Deshalb bezeichnen sie ihre Ausgaben gerne als Investitionsausgaben. Dadurch wird der Haushalt als Instrument für die Verwirklichung von politischen Zielen missbraucht. Die Erhöhung der Staatsausgaben kurz vor Wahlen, die Finanzierung von bestimmten Aktivitäten mit Wählerstimmenpotential oder zugunsten der Koalitionspartner, führen alle zu hohen Haushaltsdefiziten⁴⁷⁰.

Aus den Informationen der albanischen Zentralbank lässt sich keine Ausgabenerhöhung vor Wahlterminen (sowohl zentral als auch lokal) bestätigen. Die Albaner sind traditionell stark polarisiert, so dass es der Regierung nicht viel bringt, sich mit öffentlichen Ausgaben auf Stimmenjagd zu begeben. Traditionsgemäß werden die höchsten Defizite kurz vor Ende des Haushaltsjahres, also im Dezember, gemeldet. Es ist durchaus möglich, dass die verschiedenen Ausgabestellen, dies zum Frisieren ihrer Zahlen missbrauchen.

Eine ganz andere Betrachtungsweise der Staatsverschuldung erhalten wir aus dem Blickwinkel des Politikers, der in einem korrupten Umfeld versucht, seinen Nutzen zu maximieren. Der Politiker versucht hier, durch eine entsprechende Verteilung der Haushaltsmittel, eine dauernde Mehrheit zu sichern. Dafür muss er bestimmte Individuen oder Institutionen bestechen, wobei die Höhe der Bestechungsgelder (für sich und die anderen) mit steigenden öffentlichen Ausgaben auch steigt⁴⁷¹. Die Dimension der Staatsdefizite hängt auch von der Zahl der Abgeordneten ab, die der Politiker kaufen muss, um eine entsprechende Mehrheit im Parlament zu erreichen. Diese Erklärung ist auch für Albanien sehr interessant. Dort haben die ununterbrochenen Feindseligkeiten unter den führenden Sozialisten sehr oft zur merkwürdigen innerparteilichen Koalitionen geführt. Gute Kenner der politischen Szene in Albanien behaupten, dass solche Koali-

⁴⁷⁰ Vgl. auch B. Van Velthoven & Co, 1993

⁴⁷¹. Für eine eingehende Analyse der Korrelation zwischen dem korrupten Politiker und der Höhe der Staatsschuld siehe M. Pani, 1996.

tionen nur Dank des offenen Stimmenhandels möglich waren. Es wird weiterhin behauptet, die Höhe der gezahlten Bestechungsgelder würde in manchen Fällen sogar in die Millionen US\$ gehen. Neben der direkten Benachteiligung der Steuerzahler müssen wir auch die anderen Wirkungen eines solchen Verhaltens, z.B. die Minierung der Glaubwürdigkeit der Regierung, beachten⁴⁷². Die Tatsache, dass es dem Premierminister Fatos Nano gelungen ist, alle ehemaligen sozialistischen Premierminister und derer Stellvertreter mit Ministerposten zu kaufen, zeigt nur, dass die Zusammensetzung der Regierung einen klaren politischen (und eigennützigen) Hintergrund hat.⁴⁷³ Solche Regierungen können die Staatsverschuldung dermaßen erhöhen, dass es unmöglich wird, sie zu bedienen. Das Land könnte somit in einer schweren Schuldenkrise geraten⁴⁷⁴. Die neue Regierung, - falls korrupte Politiker die nächsten Wahlen verlieren sollten -, wird aufgrund der starken Belastung durch die Staatsschuld, nur über enge Spielräume verfügen. Der korrupte Politiker kann damit auch die Arbeit der zukünftigen Regierungen steuern⁴⁷⁵.

Die Bewertung, ob die Staatsschuld die wirtschaftliche Stabilität gefährden wird oder nicht, wird meistens aufgrund des Verhältnisses Staatsschuld/BSP gemacht. Wir sind aber der Überzeugung dass eventuelle negative Wirkungen der Staatsschuld eher von den Kosten der Bedienung der Schuld ausgehen⁴⁷⁶. Eine Staatsschuld in Höhe von 40% des BSP kann, -falls sie unter schlechten Konditionen gehandelt worden ist-, mehr Schaden anrichten als eine Verschuldung über 100% des BSP. Dem Land kann eine „hard landing“ drohen falls die Zinszahlungen einen großen Teil der Steuereinnahmen verschlingen⁴⁷⁷. Kreditoren können weitere Kredite verweigern, wenn sie an die Zahlungsfähigkeit des Landes zweifeln. In so einem Fall, ist die Regierung zur massiven Ausgabenkürzungen gezwungen, was zu starken Einbrüchen in bestimmten Wirtschaftssektoren führen würde. Aus diesem Blickwinkel ist vor allem die inländische Verschuldung (wegen der höheren realen Zinssätze) der albanischen Regierung äußerst ungünstig.

⁴⁷² Vgl. auch M. Pani, 1996.

⁴⁷³ Es wäre interessant zu untersuchen, inwieweit die Zusammensetzung der albanischen Regierung von verschiedenen Lobbygruppen beeinflusst worden ist. Di Gioacchino & Co behaupten dass die dafür notwendigen Modelle erst entwickelt werden müssen. Vgl. auch Di Gioacchino & Co, 2000.

⁴⁷⁴ In diesem Fall wird die Höhe der Staatsschuld nur von der Möglichkeit, sich weiter zu Verschulden, eingeschränkt.

⁴⁷⁵ Vgl. auch F. Heinemann, 1994.

⁴⁷⁶ Ein weiterer relevanter Faktor ist auch die Höhe der Exporte. Je höher die Wachstumsrate der Exporte und je höher ihr Anteil an das BSP ist, desto kleiner wird auch die Last der Staatsschuld sein. Die Verschuldung ist stabil, wenn ihre Bedienung keine ernsthaften Korrekturen bei den anderen Positionen des Staatshaushalts verlangt. Vgl. auch Ch. Daseking, 2002.

⁴⁷⁷ Vgl. auch L. Ball & G. Mankiw, 1995.

Ein erfolgreiches Schuldenmanagement in Albanien sollte vor allem auf eine Restrukturierung der jetzigen Staatsschuld Wert legen. Das Land wäre gut beraten, sich intensiv an das Ausland zu verschulden, um damit die inländische Schuld zurückzukaufen. Diese Maßnahme würde zunächst die Ausgaben für Zinszahlungen spürbar reduzieren. Zudem wäre jetzt ein größerer Teil der Spareinlagen für Investitionen verfügbar. Dies könnte dann zu einer allgemeinen Senkung der Zinssätze im Land führen, und könnte der Wirtschaft neue Anreize anbieten. Die manchmal geäußerte Befürchtung, man würde dadurch nur die Ersparnisse der Albaner ins Ausland bringen (Griechenland oder Italien) ist nicht sehr überzeugend. Die eventuelle Senkung der Zinszahlungen könnte der Regierung neuer Luft verschaffen, um die Steuerpolitik neu zu definieren, und die Zusatzlast des Steuersystems zu reduzieren.

Die internationalen Finanzinstitutionen unterstützen seit Jahren die Stabilitätsbemühungen der albanischen Regierung. Die Entwicklung eines qualitativen Schuldenmanagement wäre eine Empfehlungswerte Unterstützungsalternative.

15.3.4 Die Gewinner und Verlierer der Staatsverschuldung

Die ungleichmäßige Verteilung der Last ist einer der häufigsten Argumente gegen der Staatsschuld. Diese Ungleichheiten können sowohl zwischen Generationen als auch zwischen unterschiedlichen Gruppen einer Generation auftreten. Einige Ökonomen (darunter auch David Ricardo) sind davon überzeugt, die gesamte Staatsschuld werde von der Generation getragen, die sich auch verschuldet hat. Eine Belastung der nächsten Generationen ist ihrer Meinung nach nicht möglich. Bei der inländischen Verschuldung scheint die Argumentation einfach zu sein. Die Zinszahlungen führen in diesem Fall zu keinem Ressourcenentzug für das Land als Ganzes, daher sollte es auch keine aggregierte Effekte geben. Es gibt zwar Verlierer (höhere Steuern für die Rückzahlung der Kredite), auf der anderen Seite würden aber die Gewinner stehen (Inhaber von Schuldverschreibungen). Insgesamt wurde davon ausgegangen dass sich die Effekte ausgleichen. Es kommt praktisch nur zu einem Transfer innerhalb derselben Generation. Die nächste Generation wird aber nach dieser Meinung nicht belastet. Wenn sie die Staatsschuld erben sollte, bekommt sie zugleich auch die Schuldverschreibungen des Staates.

Eine ganz andere Erklärung finden wir beim Adam Smith⁴⁷⁸:

„In the payment of the interest of the public debt, it has been said, it is the right hand which pays the left. The money does not go out of the country. It is only a part of the revenue of one set of the inhabitants which is transferred to another, and the nation is not a farthing the poorer. This apology is founded altogether in the sophistry of the mercantile system..... It supposes, besides, that the whole public debt is owing to the inhabitants of the country, which happens not to be true; the Dutch, aswell as several other foreign nations, having a very considerable share in our public funds. But though the whole debt were owing to the inhabitants of the country, it would not upon that account be less pernicious.“

Argumentationen über die Neutralität der Staatsverschuldung sind leicht anfechtbar. Zunächst mal opfert die jetzige Generation überhaupt nichts. Ihr Konsumverzicht ist freiwillig und sie wird dafür mit dem Zinssatz noch belohnt⁴⁷⁹. Die nächste Generation erhält zwar die höheren Verpflichtungen in Form von Staatsschuld, nicht aber auch höhere Einnahmen in Form von Schuldverschreibungen. Denn, die Inhaber dieser Schuldverschreibungen hätten auch beim Fehlen der Staatsschuld, anderweitig Wertpapiere gekauft⁴⁸⁰.

Die nächste Generation hingegen, muss nun für Projekte aus der Vergangenheit aufkommen. Bei der Entscheidung über diese Projekte wurde sie aber nicht gefragt. Die jetzige Generation kann argumentieren, die Haushaltsdefizite wurden für Investitionsprojekte verwendet, die auch der nächsten Generation zugute kommen. Das Problem liegt aber daran, dass bei Projektentscheidungen, Keiner darüber im Klaren ist, welchen Wert die nächste Generation solchen Projekten beimessen wird. Eine Autobahn zwischen Albanien und Mazedonien mag für die jetzige Generation als äußerst wichtig geschätzt werden, ihre Kinder können da aber ganz anderer Meinung sein.

Es wurde bereits erwähnt, dass Haushaltsdefizite einen crowding-out bei Privatinvestitionen bewirken können. In diesem Fall werden Kapitalinvestitionen zurückgehen, was zu einer Erhöhung der Grenzproduktivität des Kapitals führt. Dies wird aber zu Lasten des anderen Produktionsfaktors, des Arbeitseinsatzes erreicht. Eine Senkung der Reallöhne in der Zukunft wäre die direkte Folge. Aus diesem Blickwinkel gehören die jetzigen Steuerzahler (bekommen öffentliche Dienstleistungen ohne dafür bezahlen

⁴⁷⁸ A. Smith, „Of Public Debts“, 1990

⁴⁷⁹ Vgl. J. M. Buchanan, 2000.

⁴⁸⁰ Vgl. J. M. Buchanan, 2000.

zu müssen) und die zukünftigen Kapitaleigentümer (höhere Ertragsraten) zu den Gewinnern der Staatsschuld. Verlierer sind die zukünftigen Steuerzahler (höhere Steuern) und zukünftige Arbeitnehmer (niedrigere Reallöhne)⁴⁸¹. Es kommt also auch zur Verletzung eines der Prinzipien der Besteuerung, der Finanzierung nach der Leistungsfähigkeit des Einzelnen, weil Kapitaleigentümer nun zu Lasten der Arbeitnehmer privilegiert werden.

15.4 Ausblick

Die Staatsschuld bleibt für den normalen Steuerzahler eine komplizierte Staatsaktivität. Die Bevölkerung ist skeptisch trotz der vielen Behauptungen über mögliche positive Effekte einer gut geführten Staatsverschuldung und über die Neutralität der Staatsschuld gegenüber den nächsten Generationen. Deshalb werden die Politiker oft gefordert, die Stabilität zwischen Steuereinnahmen und Staatsausgaben zu bewahren⁴⁸². Die rikardianische Äquivalenz wird leicht verletzt, sei es wegen der Myopie der Steuerzahler, endlichen Planungshorizonts oder unvollkommenen Kapitalmärkte. Daher führt ein Defizit der öffentlichen Haushalte zu einer Abnahme der gesamtwirtschaftlichen Sparquote. Damit wird der Zinssatz nach oben gedrückt, private Investitionen werden verdrängt und die Staatsquote steigt auch. Weitere negative Wirkungen der Staatsschuld wären die Senkung der Reallöhne, die Senkung des Kapitalstocks, die Erhöhung der Ertragsrate des Physischen Kapitals. Arbeitsanreize könnten auch negativ beeinflusst werden, die Zusatzlast der Besteuerung würde steigen, die Glaubwürdigkeit der Regierung könnte unter Umständen beeinträchtigt werden. Der albanische Haushalt weist seit 1992 regelmäßig hohe Defizite. Sie waren sowohl in Rezessionszeiten als in Jahren mit beeindruckenden Wachstumsraten des BSP ziemlich hoch. Dies gilt sowohl für die Zeit als in Albanien kein vernünftiges Steuersystem vorhanden war, als auch für die Jahre, in denen die Steuerbehörde über 100% Erfüllungen der Planvorgaben berichtet. Albanien ist es somit gelungen, in nur Zehn Jahren, eine Staatsschuld zu akkumulieren, dass rund 70% des BSP ausmacht. Das Verhältnis wäre bei Berücksichtigung der erlassenen Staatsschuld oder der finanziellen Unterstützung der internationalen Institutionen noch schlimmer ausgefallen. Albanien hat in Zehn Jahren das geschafft, wofür die Re-

⁴⁸¹ Vgl. auch L. Ball & G. Mankiw, 1995.

⁴⁸² Der Erfolg oder Misserfolg bei der Verwaltung des Staatshaushaltes spielt im Wahlkampf eine entscheidende Rolle. Der ausgeglichene Haushalt gilt als gutes Zeichen für eine Gute Regierung. Vgl. auch G. A. Calvo, 1988.

gierungen in USA 150 Jahren gebraucht haben. Die Staatschuld ist in USA selbst während des Bürgerkrieges oder der ersten Weltkrieg in einem relativ niedrigen Niveau geblieben. Trotzdem bleiben viele in- und ausländische Fachleute⁴⁸³ bei der Behauptung, das jetzige Niveau der Staatsschuld in Albanien sei kein ernsthaftes Problem für die Wirtschaftsstabilität des Landes.

Folgendes spricht dafür dass die Verschuldung in Albanien weitaus problematischer ist, als dies die vielen Fachleute zu erkennen scheinen:

- Der jetzige Stand der Staatsschuld wurde nur innerhalb von wenigen Jahren erreicht und nichts spricht dafür, dass dieser Phase ständigen Defizite, Jahre mit Haushaltsüberschüsse folgen werden. Die Hoffnung, die Staatsschuld werde infolge hoher Wachstumsraten des Outputs schrumpfen ist mehr als abenteuerlich.
- Die Stabilität der Verschuldung wird nicht nur durch ihr Verhältnis zum BSP, sondern auch durch ihre Struktur bestimmt. Dank der hohen Zinssätze für inländische Schuldverschreibungen, ist die Bedienung der Staatschuld für den Haushalt bereits bedrohlich geworden. Für die nächsten Jahre wird zwar ein Rückgang der Zinssätze erwartet, der Staatshaushalt wird aber kaum entlassen. Denn, ab 2006 beginnt die intensive Rückzahlung der ausländischen Kredite.
- Albanien hat zurzeit ein miserables System der Renten- und Krankenversicherung. In der Zukunft ist mit einer Erweiterung des Sozialversicherungsnetzes zu rechnen. Die Senkung der Geburtsraten in den letzten Jahren wird die Alterung der Bevölkerung beschleunigen. Beides wird die öffentlichen Ausgaben unausweichlich erhöhen⁴⁸⁴. Wenn es dem Staat nicht gelingen sollte, die Compliance bei den Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen spürbar zu verbessern, wird sie mit einer neuen Verschuldungswelle konfrontiert. Die harte Landung ist dann nicht zu vermeiden.
- Die chronische politische Instabilität eröffnet viele Möglichkeiten für die Finanzierung von Aktivitäten die in erster Linie der Bereicherung der politischen Elite dienen. Wenn die Höhe der Korruptionsgelder positiv mit den Staatsausgaben korreliert ist, wird der Druck auf den Staatshaushalt weiterhin zu Defiziten führen.

⁴⁸³ Vgl. auch H. Moon in IMF, „Albania: Selected Issues and Statistical Appendix“, 2001

⁴⁸⁴ Die Befürchtung dass die Ausweitung des Sozialversicherungsnetzes zu einer Erhöhung der Staatsschuld führen wird, ist auch in vielen anderen Entwicklungsländern präsent.

Die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen ist mit Kosten verbunden. Dazu gehören entscheidende Verbesserungen bei der Implementierung der Steuergesetze. Dafür muss aber zunächst die Finanzverwaltung gründlich reformiert werden. Gleichzeitig sind Kürzungen bei den öffentlichen Ausgaben unabdingbar⁴⁸⁵. Betroffen werden auch politisch kostbare Bereiche wie Sozialhilfe, Entlohnung der öffentlichen Verwaltung, die Instandhaltung der öffentlichen Infrastruktur usw.⁴⁸⁶.

Die albanische Bevölkerung lebt seit Jahren (wegen der hohen Haushaltsdefiziten), deutlich über ihre Verhältnisse. Ein Versuch, in so einem Umfeld, den Haushalt ins Gleichgewicht zu bringen, kann einen politischen Selbstmord bedeuten. Wenn die internationalen Finanzinstitutionen die Regierung ernsthaft unterstützen wollen, sollen sie bei der Restrukturierung der Staatsschuld ansetzen. Eine Restrukturierung, die den inländischen Anteil entscheidend reduziert. Sie sollen auch auf Änderungen des Haushaltsgesetzes drängen, damit ein hohes Defizit nur unter Zustimmung einer qualifizierten Parlamentsmehrheit erfolgen kann. Die jetzige Version des Gesetzes verlangt zwar die Befolgung von bestimmten Limiten, sagt allerdings nicht präzises über die zulässige Höhe der Neuverschuldung⁴⁸⁷. Das Gesetz bietet außerdem dem Finanzminister viele Freiheiten bei der Wahl der Höhe und Form von Krediten⁴⁸⁸.

⁴⁸⁵ Vgl. auch P. Masson und M. Mussa, 1995. Sie zeigen dass der Erfolg einiger asiatischer Länder bei der Reduzierung der Staatsschuld vor allem ein Ergebnis der spürbaren Haushaltsüberschüsse war.

⁴⁸⁶ Vgl. auch M. Feldstein, 1995.

⁴⁸⁷ Vgl. das Gesetz Nr. 8379, §34,

⁴⁸⁸ Vgl. das Gesetz Nr. 8379, §38,

16 Öffentliche Ausgaben

16.1 Einführung

Die öffentlichen Ausgaben hätten bestimmt eine stärkere Gewichtung innerhalb dieser Arbeit verdient. Allerdings ist es für einen Aussenstehenden nahezu unmöglich, an brauchbare Informationen über die Entwicklung und die Struktur einzelner Haushaltsposten zu kommen. Solche detaillierte Angaben sind selbst für die meisten Insider (auch Abgeordnete) unzugänglich. Erst für das Jahr 2004 ist eine deutliche Transparenzerhöhung zu beobachten, es handelt sich dabei allerdings nur um Informationen über die geplanten Haushaltsausgaben.

In so einer Situation, in der der Staatshaushalt eher wie ein Staatsgeheimnis gehütet wird, sehen wir uns gezwungen, nur eine oberflächliche Beschreibung der öffentlichen Ausgaben anzubieten. Dabei stützen wir uns auf die aggregierten Informationen des Finanzministeriums, sowie auf einzelne statistische Informationen der internationalen Institutionen, allen voran der IMF und der Weltbank. Leider ist es uns nicht gelungen, selbst eine einzige brauchbare Forschungsarbeit über diese Problematik des albanischen Staatshaushaltes zu finden. Das einzige Material, das verwendet werden konnte, war der sogenannte MTEF (Medium Term Expenditure Framework), dessen Schlussfolgerungen werden aber bei der Erstellung des Jahreshaushaltes wenig berücksichtigt.

Dieses Kapitel ist wie folgt strukturiert. Es folgt eine kurze Beschreibung der gesetzlichen Regelung über den Staatshaushalt. Dannach wird eine Darstellung der Struktur der öffentlichen Ausgaben in Albanien angeboten, und einzelne relevante Ausgabenposten etwas näher betrachtet. Zum Schluss wird eine kleine Zusammenführung angeboten.

16.2 Die gesetzliche Grundlage

Die Erstellung sowie die Ausführung des Staatshaushalts beruht auf das Gesetz Nr. 8379 „Über die Erstellung und Ausführung des Staatshaushaltes in der Republik Albanien“. Zudem muss das Parlament jedes Jahr ein Gesetz über den Haushalt des folgenden Jahres beschließen. Die Erstellung des Haushalts für das folgende Jahr be-

ginnt bereits im Juni, wenn der Finanzminister seine Prognosen über die Entwicklung einiger wichtiger makroökonomischer Variablen veröffentlicht⁴⁸⁹. Danach müssen alle Haushaltsinstitutionen ihre Finanzierungsanträge stellen. Aufgrund dieser Anträge sowie der erwarteten Haushaltseinnahmen wird im Oktober der Haushaltsentwurf erstellt⁴⁹⁰.

Der Entwurf muss dann im November vom Parlament in Form eines Gesetzes über den Staatshaushalt des jeweiligen Jahres verabschiedet werden⁴⁹¹. Dieses Gesetz bietet nur eine sehr vereinfachte Darstellung der geplanten Steuereinnahmen des nächsten Jahres, der Einnahmen der lokalen Verwaltungen sowie die der Institute für soziale Sicherung und für Krankenversicherung. Zugleich werden die beschlossenen Ausgaben der zentralen und lokalen Verwaltung, der zwei obenerwähnten Institute sowie der vorgesehene Haushaltsdefizit (und derer Finanzierung) festgehalten. Insgesamt ist das Gesetz höchstens fünf oder sechs A4 Seiten lang⁴⁹².

Für den Fall, dass der Entwurf vom Parlament zurückgewiesen wird, darf der Ministerrat einen dreimonatigen Haushalt beschliessen. Allerdings dürfen die Monatsausgaben in diesem Fall 1/12 der Staatsausgaben des letzten Jahres nicht überschreiten⁴⁹³. Eine weitere Verlängerung um höchstens drei Monaten ist im Ernstfall nur durch eine Sonderverordnung des Staatspräsidenten möglich⁴⁹⁴.

Zu erwähnen ist auch die Tatsache, dass das Gesetz Nr. 8379 (die albanische Version) eine Reihe von Schreibfehler aufweist. Zudem bietet das Gesetz in manchen Paragraphen auch überflüssige Definitionsversuche, was unter anderem die mangelnde Erfahrung des Gesetzgebers widerspiegelt. Der Paragraph 11 zeigt dies deutlich:

„Die Differenz zwischen der Einnahmen und („der Ausgaben“ fehlt) des Haushaltjahres, ausschliesslich der Staatsverschuldung, wird als Haushaltsüberschuss bezeichnet, falls die Einnahmen des Staatshaushaltes größer als die Ausgaben des Staatshaushaltes sind, und als Haushaltsdefizit, wenn die Einnahmen des Staatshaushalts kleiner als die Ausgaben des Staatshaushalts sind⁴⁹⁵“

⁴⁸⁹ Das Gesetz Nr. 8379, § 14.

⁴⁹⁰ Das Gesetz Nr. 8379, § 18.

⁴⁹¹ Das Gesetz Nr. 8379, § 22.

⁴⁹² Siehe zum Beispiel das Gesetz Nr. 9165.

⁴⁹³ Das Gesetz Nr. 8379, § 23.

⁴⁹⁴ Das Gesetz Nr. 8379, § 23.

⁴⁹⁵ Wortgetreue Übersetzung des §11 des Gesetzes Nr. 8379.

16.3 Die Struktur der öffentlichen Ausgaben

Nach 1990 wies der albanische Staatshaushalt regelmäßig hohe Defizite auf. Der Regierung ist es also in keinem einzigen Jahr gelungen, die öffentlichen Ausgaben durch die laufenden Steuereinnahmen zu decken. Die Lage war vor allem in den ersten Jahren verheerend (wie aus der Tabelle 15.1 zu sehen ist, betrug das Haushaltsdefizit für das Jahr 1992 mehr als 20 % des BSP). Die hohen Haushaltsdefizite haben zu einer sehr schnellen Anhäufung der Staatsschuld und dadurch zu sehr hohen Zinszahlungen beigetragen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Angaben als % an das BSP										
Steuereinnahmen (inklusive Sozialversicherungsbeiträge)	22,5	24,8	23,7	23,5	18,3	16,8	20,3	21,3	22,4	23,0
Öffentliche Ausgaben	44,3	40,2	37,3	34,3	30,3	29,4	30,7	32,7	31,4	31,5
Haushaltsdefizit	21,8	15,4	13,6	10,8	12,0	12,6	10,4	11,4	09,0	08,5

Tabelle 15.1. Das Haushaltsdefizit Albaniens für die Jahre 1992-2001. Eigene Berechnung aus IMF Staff Country Report 1998 (Tabellen 2 und 16) sowie IMF Staff Country report 2003 (Tabellen 2 und 14). Bei den albanischen Quellen sehen die Zahlen über die Höhe des Haushaltsdefizits anders aus.

Die öffentlichen Ausgaben lassen sich nach zwei Kriterien unterteilen:

1. nach der Aktivität
2. nach der Funktion

Nach der Aktivität dominieren fünf Kategorien der öffentlichen Ausgaben. Die wichtigsten Gruppen sind dabei die Ausgaben des Sozialversicherungsnetzes sowie die öffentlichen Investitionen. In manchen Jahren machten allerdings die Zinszahlungen mit Abstand den wichtigsten Posten aus (siehe Tabelle 15.2). Mit Ausnahme der Personalausgaben und der Sozialhilfeleistungen unterliegen alle anderen Ausgabenarten relativ grossen Schwankungen.

Zu erwähnen ist auch die Tatsache dass mehr als die Hälfte der öffentlichen Investitionen aus dem Ausland finanziert werden. Investiert wird vor allem in der Verbesserung des nationalen Strassennetzes, in der Wasserversorgung, in der Schulinfrastruktur (Grundschulwesen), in Krankenhäuser und Bewässerungsanlagen.

Bei den Zinszahlungen ist, - dank der Zinssenkungen bei der inländischen Verschuldung -, ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen. Allerdings ist es für die nächsten Jahre mit einer erneuten Erhöhung zu rechnen (für einige Auslandskredite erfolgt die Zinszahlung erst ab 2004). Bei den Betriebskosten ist ein kontinuierlicher Rückgang zu verzeichnen was von einer Verschlechterung der Ausstattung in den öffentlichen Einrichtungen begleitet worden ist⁴⁹⁶.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Angaben als % an die öffentlichen Ausgaben									
Gesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Personalausgaben	19,4	23,8	23,9	27,0	25,4	20,0	18,7	20,7	22,1
Betriebskosten und Instandhaltungskosten	14,9	18,9	15,9	14,6	13,5	13,1	14,4	13,7	8,5
Soziale Sicherung	14,4	17,5	18,1	23,9	20,0	17,2	16,5	18,5	23,4
Leistungen an Arbeitslose	8,3	3,6	3,2	2,5	2,2	1,1	0,9	1,3	1,0
Sozialhilfe	4,3	6,1	4,8	4,5	4,2	4,4	4,0	3,8	3,7
Subventionen	5,1	3,5	1,7	1,3	1,5	1,6	1,2	3,2	4,2
Zinszahlungen	7,1	9,2	6,5	10,1	18,7	25,5	21,1	17,5	12,7
Öffentliche Investitionen	22,2	16,2	24,8	15,0	13,7	16,8	22,6	20,7	23,3
Andere Ausgaben	4,3	1,2	1,1	1,1	0,8	0,3	0,6	0,6	1,1

Tabelle 15.2 Die Struktur der öffentlichen Ausgaben in Albanien für die Jahre 1993-2001. Quelle: IMF Country Report Albania 2003.

⁴⁹⁶ Nicht selten werden auch die für Investitionen vorgesehene öffentliche Gelder für die Deckung der Betriebskosten verwendet. Vgl. auch Medium-Term Expenditure Framework 2003-2005, Seite 10.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Angaben als % an das BSP									
Gesamt	40,2	36,3	34,3	30,3	29,4	30,7	32,7	31,4	31,5
Personalausgaben	7,9	7,9	8,2	8,2	7,5	6,2	6,1	6,5	7,0
Betriebskosten und Instandhaltungskosten	6,0	6,2	5,4	4,4	4,0	4,0	4,7	4,3	2,7
Soziale Sicherung	5,8	5,8	6,2	7,2	5,9	5,3	5,4	5,8	7,4
Leistungen an Arbeitslose	3,3	1,2	1,1	0,8	0,6	0,4	0,3	0,4	0,3
Sozialhilfe	1,7	2,0	1,6	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2
Subventionen	2,0	1,2	0,6	0,4	0,5	0,5	0,4	1,0	1,3
Zinszahlungen	2,9	3,0	2,2	3,1	5,5	7,8	6,9	5,5	4,0
Öffentliche Investitionen	9,5	8,6	8,5	4,5	4,0	5,2	7,4	6,5	7,4
Andere Ausgaben	1,1	0,4	0,5	0,3	0,1	0,0	0,2	0,2	0,2

Tabelle 15.3 Die Struktur der öffentlichen Ausgaben in Albanien für die Jahre 1993-2001. Quelle: IMF Country Report Albania 2003.

Nach der Funktion sieht die Struktur der öffentlichen Ausgaben wie folgt aus (Tabelle 15.4):

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Angaben als % an die öffentlichen Ausgaben									
Gesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Bildung	11,0	11,8	11,1	9,6	9,6	10,1	10,5	9,9	10,6
Gesundheit	7,1	6,9	6,2	5,6	7,3	7,2	7,4	7,1	7,8
Soziale Sicherung und Wohlfahrt	24,5	30,5	28,2	24,1	20,7	22,6	23,1	24,0	24,9
Öffentliche Ordnung	6,6	6,0	7,9	6,5	7,0	7,5	7,2	6,2	6,0
Landesverteidigung	6,4	5,5	4,6	3,8	3,9	3,3	3,6	3,9	3,6
Allgemeine öffentliche Dienstleistungen	8,3	6,7	6,3	7,8	9,5	8,4	8,2	12,6	13,8
Zinszahlungen	6,5	9,8	18,7	25,3	21,1	17,3	12,7	12,8	14,8
Andere Ausgaben	29,6	22,8	15,0	17,3	20,9	23,6	27,3	23,5	18,5

Tabelle 15.4. Die Struktur der öffentlichen Ausgaben in Albanien für die Jahre 1995-2003 (nach der Funktion). Quelle: unveröffentlichte Statistiken des Finanzministeriums (die Angaben über Zinszahlungen unterscheiden sich deshalb von denen aus der Tabelle 15.2).

Aus der Tabelle 15.4 lassen sich folgende Eigenschaften der öffentlichen Ausgaben in Albanien ableiten:

- Der relativ hohe Anteil der Zinszahlungen hat die ausreichende Finanzierung anderer relevanter Bereiche spürbar beeinträchtigt. Dies gilt vor allem für Bildungs- und Gesundheitsausgaben. So sind die Gesundheitsausgaben der albanischen Regierung deutlich unter dem internationalen Durchschnitt. Selbst unter den Transitionsländern lassen sich nur wenige Länder (Aserbaidschan, Bulgarien, Georgien, Kasachstan⁴⁹⁷) mit vergleichbaren Werten finden. Die Folge ist der Rückgang der Zahl der Polikliniken in den letzten 10 Jahren von 61 (1993) auf nur 50 (2001) sowie der Ambulanzen von 2.191 auf 1.427⁴⁹⁸. Ungefähr identisch ist die Lage auch im Bildungssektor. Dort sind allerdings einige merkwürdige Entwicklungen zu verzeichnen. Während die Zahl der Schüler in Gymnasien in den letzten 10 Jahren nahezu halbiert wurde (von 205.000 auf nur 125.000) ist die Zahl der Studenten um mehr als 50% gestiegen (von 28.000 auf 43.600). Gleichzeitig ist die Zahl der Schulklassen sowohl in den Grundschulen als auch in Gymnasien drastisch zurückgegangen. Öffentliche Investitionen im Bildungssektor bleiben dagegen vernachlässigbar gering (ungefähr 10-12 Mio US\$ jährlich). In den letzten Jahren (2003 und 2004) geriet zudem das Bildungsministerium immer häufiger in Korruptionsaffären.
- Jahrelang wurde auch die Landesverteidigung stark vernachlässigt. Mit einem Jahreshaushalt von ungefähr 1% des BSP ist es undenkbar, eine Armee zu erhalten, die unter anderem die Mitgliedschaft in NATO anstrebt, die in Friedensmissionen in Bosnien, Irak und Afghanistan mitmacht und auch bei SEEBRIG (South East Europe Brigade) mitmachen möchte. Was bei diesem Haushalt für Modernisierungen übrig bleibt (jährlich etwa 8-10 Mio US öffentliche Investitionen⁴⁹⁹) ist lächerlich.
- Bei der Position **Soziale Sicherung und Wohlfahrt** sind lediglich die Ausgaben des Instituts für soziale Sicherung erfasst. Bei ungefähr 80% der Ausgaben handelt es sich um Altersrenten (20.5 Mrd Lek für das Jahr 2001⁵⁰⁰). Der Rest beinhaltet das Kindergeld, Leistungen bei Arbeitsunfähigkeit, Invaliditätenrenten, Verwaltungsko-

⁴⁹⁷ Vgl. World Development Indicators 2003, Page 170-175.

⁴⁹⁸ Dafür ist die Zahl der Krankenhäuser konstant geblieben (50) und die Zahl der Krankenhausbetten ist um etwa 15 % gestiegen. Siehe auch Republik of Albania, Statistical Yearbook 1993-2001, Seite 142-147.

⁴⁹⁹ Siehe auch den Haushalt des Verteidigungsministeriums für die Jahre 2003 und 2004.

⁵⁰⁰ Siehe auch Republik of Albania, Statistical Yearbook 1993-2001, Seite 130-134

sten sowie die vom Institut der sozialen Sicherung gezahlten Subventionen (für Strom, Brot,..).

16.4 Der albanische Haushalt und MTEF⁵⁰¹

Mitte 2000 begann die albanische Regierung mit der Ausarbeitung von den sogenannten mittelfristigen Ausgabenrahmen (MTEF). Das Vorhaben wurde von IMF unterstützt und sollte unter anderem die Vorbereitung des Jahreshaushaltes erleichtern. Zudem sollten durch diese dreijährigen Ausgabenplanungen die Prioritäten der Nationalen Strategie der Sozio-Ökonomischen Entwicklung (NSSED) besser berücksichtigt werden. Innerhalb des MTEF wird zunächst die Entwicklung der wichtigsten makroökonomischen Variablen für die folgenden drei Jahre prognostiziert, und aufgrund dieser Einschätzungen werden dann das Volumen und die Zusammensetzung des Haushalts der nächsten Jahre ausgearbeitet.

Das Hauptziel des MTEF, so die Autoren, sollte die Sicherstellung einer realistischen Planung der öffentlichen Ausgaben sein, eine Planung die den Rahmen der makroökonomischen und fiskalischen Möglichkeiten des Landes widerspiegeln würde⁵⁰². Allerdings kann man dies, zumindest für die ersten drei Versionen der MTEF, nicht bestätigen. So wird in der Version 2003-2005 eine Reihe von Zielen erwähnt, die oft kontradiktorisch und irrealistisch sind. So verspricht der Finanzminister für die Jahre 2003-2005 unter anderem⁵⁰³:

- eine kluge Fiskalpolitik, die die Steuereinnahmen erhöhen, das Haushaltsdefizit reduzieren, und das Management der öffentlichen Ausgaben verbessern wird;
- eine Erhöhung der öffentlichen Gelder für Bildungs- und Gesundheitswesen;
- eine Erhöhung der öffentlichen Gelder für Betriebs- und Instandhaltungskosten;
- einer Erhöhung der öffentlichen Gelder für die innere Sicherheit;
- eine Erhaltung der öffentlichen Investitionen auf hohem Niveau;
- eine Verbesserung der Prozeduren für die Verwaltung des Haushaltes;
- und vieles mehr

Die meisten dieser genannten Ziele wurden dann bei der Konkretisierung des Jahreshaushaltes völlig außer Acht gelassen. Als Begründung wurde entweder die man-

⁵⁰¹ Medium Term Expenditure Framework

⁵⁰² Vgl. auch Medium-Term Expenditure Framework 2003-2005, Seite 9.

⁵⁰³ Vgl. auch Medium-Term Expenditure Framework 2003-2005, Seite 9-13.

gelnde Präzisierung der Prioritäten innerhalb der NSSD, unzureichende Informationen oder Analysen über eventuelle Wirkungen der öffentlichen Ausgaben bei der Erreichung von anderen Entwicklungszielen, die falsche Prognose der Makrovariablen oder die fehlende Fähigkeit der entsprechenden Ministerien (Bildung oder Gesundheit), höhere Ausgaben zu planen und verwalten⁵⁰⁴.

16.5 Ausblick

Albanische Statistiken und auch die der internationalen Institutionen liefern wenige brauchbare Informationen über die Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben des Landes. Verfügbare Informationen sind meist sehr aggregiert und für tiefergehende Analysen wenig verwertbar. Zudem ist es relativ schwierig, zwei Quellen mit identischen Angaben zu finden. Selbst unterschiedliche Berichte der internationalen Institutionen (IMF) liefern unterschiedliche Angaben über die gleichen Variablen. Seit Anfang 2004 ist allerdings eine kleine Verbesserung bei der Transparenz des Staatshaushaltes zu beobachten.

Die hohen Zinszahlungen der letzten Jahre haben die Bereitstellung einiger anderen öffentlicher Güter spürbar erschwert. Betroffen sind vor allem die Bereiche Bildung, Gesundheit, Landesverteidigung aber auch die Anschaffung von Inputs, die bei der Bereitstellung dieser öffentlichen Güter nötig sind. Für die Zukunft wird eine Erhöhung der Ausgaben in diesen Bereichen angestrebt. Zudem ist es damit zu rechnen, dass auch die Personalkosten innerhalb der öffentlichen Verwaltung steigen werden, möchte doch die Regierung, durch attraktive Angebote, besserqualifizierte Arbeitskräfte zu einer Tätigkeit innerhalb des Staatsapparats locken. Es bleibt abzuwarten ob diese simultane Erhöhung der Ausgaben möglich wird, ohne den Haushaltsdefizit zusätzlich zu vergrößern.

⁵⁰⁴ Vgl. auch Medium-Term Expenditure Framework 2003-2005, Seite 13.

17 Die öffentliche Verwaltung

17.1 Einführung

In diesem Kapitel werden die Struktur und der Reformbedarf der öffentlichen Verwaltung in Albanien näher betrachtet. Die öffentliche Verwaltung verkörpert den Produktionsfaktor bei der Herstellung der öffentlichen Dienstleistungen, der die Verbindung zwischen den Bürgern und der Institution die wir Staat nennen, ermöglicht. Sie wird in Albanien oft als Haupthindernis zur erfolgreichen Umsetzung der Reformen gesehen. Daher bekam die Reform der Verwaltung selbst eine hohe Priorität. Es wird gezeigt dass diese Reformbemühungen nur zum Teil als erfolgreich zu bezeichnen sind. Zwar ist es der Regierung gelungen, die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor spürbar zu reduzieren, bei der Erhöhung der Professionalität innerhalb der Bürokratie muss noch einiges getan werden. Sie gilt weiterhin als schlecht qualifiziert und korrupsionsanfällig.

Es folgt eine Darstellung der wichtigsten Charakteristika der albanischen Bürokratie. Dabei werde ich den Teil der Verwaltung näher behandeln, der durch das Gesetz über den Status der Staatsbeamten gedeckt wird. Die Organisation der Steuer- und Zollbehörde soll auch gesondert erörtert werden. Zum Schluss dieses Kapitels werde ich die Hauptmerkmale der bisherigen Reformbemühungen der albanischen Regierung kurz anführen.

17.2 Die öffentliche Verwaltung in Albanien

Innerhalb der albanischen Regierung funktioniert auch die Abteilung für die öffentliche Verwaltung (DAP im Original) der auch dafür zuständig ist, ein Zentralregister der Beschäftigten zu führen. Zudem ist DAP auch für die Evaluierung der Arbeitsplätze zuständig, für die Vorbereitung der Ausschreibungen für freie Stellen, für Neu-

einstellungen, und für Arbeitsplatzänderungen innerhalb der Beschäftigten (parallel oder in der Hierarchie)⁵⁰⁵.

In den letzten Jahren ist in Albanien ein ununterbrochener Trend der Personalkürzungen im öffentlichen Sektor zu beobachten (Informationen des albanischen Statistikamtes über die Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor stimmen mit den Informationen der anderen Institutionen, z.B. der IMF nicht überein). Dieser Rückgang war wegen der relativ hohen Beschäftigung zu Beginn der Transition unvermeidbar. Der finanzielle Zwang hat auch eine entscheidende Rolle gespielt. So schrumpfte die Zahl der Beschäftigten in nur 9 Jahren um mehr als 40% (von 207.000 auf 120.100, IMF Informationen, siehe auch die Tabelle 15.1.). Der stärkste Rückgang ist dabei gleich zu Beginn des Transformationsprozesses und nach den Unruhen von 1997 zu beobachten⁵⁰⁶.

Ungleichmäßig ist auch die Entwicklung der Reallöhne. So werden Phasen mit sehr hohen Wachstumsraten der Reallöhne von Jahren begleitet, an denen Reallöhne reduziert worden sind. Es lässt sich also keine längerfristige Lohnpolitik im öffentlichen Sektor erkennen. Zudem orientiert sich die Entwicklung der Löhne nicht an die Entwicklungen in der Privatwirtschaft. Manchmal sind Reallöhne deutlich gestiegen in der Hoffnung, dadurch die hohe Korruption bekämpfen zu können. Denn niedrige Löhne hätten die Beamten motiviert, für ihre Dienstleistungen zusätzliche illegale Zahlungen von den Klienten zu verlangen. Diese Zusatzzahlungen wurden nicht selten als Bestandteil des Normallohns betrachtet⁵⁰⁷.

⁵⁰⁵ Das Gesetz Nr. 8549, §4. Diese Regelung wird nicht bei allen Institutionen angewandt. Einige, als unabhängig eingestufte Institutionen haben ihre eigenen Personalabteilungen und entscheiden selbstständig über die Einstellung von neuen Mitarbeitern.

⁵⁰⁶ Der politische Wechsel von 1997 hat diese Entwicklung auch beeinflusst.

⁵⁰⁷ Vgl. auch M. Kulikov, 2002.

Das Jahr	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Beschäftigung (IN-STAT ⁵⁰⁸)	-	182,3	164,7	159,6	144,6	145,3	133,6	128,4	122,3	120,1
Änderung im Vergleich zum Vorjahr %	-	-	9,65	3,09	9,39	(0,48)	8,05	3,89	4,75	1,80
Beschäftigung (IMF)	207,1	185,4	167,8	156,0	151,0	150,0	135,0	128,4	122,1	120,1
Änderung im Vergleich zum Vorjahr %	-	10,47	9,49	7,03	3,20	0,66	10,00	4,88	4,90	1,63
Durchschnittslohn (Lek) (INSTAT)	1783	3084	4778	6406	8638	9559	11509	12708	14963	17218
reale Änderungsrate	-	(6,6)	26,4	24,4	19,6	(16,9)	(0,17)	9,9	17,7	11,6
Durchschnittslohn (IMF)	2879	4738	6962	8745	10491	10491	13234	13195	15078	17251
Änderungsrate	-	25,7	26,9	18,5	2,2	(29,6)	16,1	0,7	9,7	10,6
Durchschnittslohn für hohe Beamte	-	4595	7503	10105	14067	16129	19450	22750	24437	29043
Lohnausgaben als % der Staatsausgaben (IMF)	-	19,4	23,8	23,9	27,0	25,4	20,0	18,7	20,7	22,1

Tabelle 15.1. Die Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor, der Durchschnittslöhne und der Lohnausgaben als Anteil der Haushaltsausgaben in Albanien. Quelle INSTAT 2002 und IMF 2003. Die Differenzen zwischen diesen zwei Institutionen bei der Höhe der Durchschnittslöhne kommen aus der Unvollständigkeit der Zahlen von INSTAT (nicht alle Beschäftigte im öffentlichen Sektor wurden mitgezählt). Die Informationen von INSTAT über die Änderungen der Reallöhne sollten mit Vorsicht konsumiert werden, da die Berechnung nicht überzeugend ist.

Regierungen versuchen hauptsächlich, durch Personalkürzungen die Lohnausgaben im öffentlichen Sektor unter Kontrolle zu halten. Das war auch der Hintergrund der Forderungen der internationalen Finanzinstitutionen nach Personalschrumpfungen an die albanische Regierung. Die Informationen aus der Tabelle zeigen, dass diese Zielsetzung nur teilweise erreicht wurde. Oft wurden diese Effekte durch übermäßige Lohn erhöhungen mehr als kompensiert, so dass per Saldo die Haushaltsausgaben für Löhne und Gehälter gestiegen sind.

⁵⁰⁸ Die gelieferten Informationen stimmen genauso wie dies in anderen Bereichen der Fall ist, mit anderen Institutionen nicht überein. So berichtet DAP für das Jahr 2001 genau 124 330 Beschäftigte im öffentlichen Sektor, von denen 115 349 in der zentralen und der Rest von 8 951 in der lokalen Verwaltung beschäftigt waren. Siehe auch Gazeta e Administratës Publike, Nr. 5.

17.2.1 Die Struktur der öffentlichen Verwaltung

Etwa 80 % der Beschäftigten im öffentlichen Sektor sind in fünf Ministerien verteilt (beim Ministerium für Bildung und Wissenschaft 35%, Gesundheitsministerium-18%, Innenministerium-11%, Verteidigungsministerium-10% und Ministerium für öffentliche Dienstleistungen und Verkehr-5%⁵⁰⁹). Beschäftigte in den Bereichen Verteidigung, innere Sicherheit, Zölle und Überwachung der Waldbestände genießen einen besonderen Status. Die meisten Beschäftigten gehören zur zentralen Verwaltung, nur etwa 7.500 zählen zu den lokalen Autoritäten⁵¹⁰ (nur die lokale Verwaltung).

Als Gesetzesgrundlage für die meisten Beschäftigten dient der Arbeitsrecht (labour code). Für Führungskräfte gilt das Gesetz über den Staatsbeamtenstatus. Hier versucht der Gesetzgeber einen professionellen und leistungsstarken Teil der öffentlichen Verwaltung zu schaffen. Arbeitnehmer mit Beamtenstatus sollten eine bedeutende Unabhängigkeit von den politischen Interferenzen erlangen, ihre Einstellung und Beförderung sollte nach ihren Fähigkeiten und nicht nach politischen Präferenzen erfolgen. Dieser Anteil müsste in der Lage sein, auch große politische Schwankungen zu überstehen und so eine qualitative Bereitstellung der öffentlichen Dienstleistungen ermöglichen⁵¹¹.

Zu dieser Gruppe gehören nur führende Beamte innerhalb der zentralen, lokalen und einigen unabhängigen Institutionen aus dem Bereich Leitung, Organisation, Kontrolle und Exekutive. Ihre gesamte Zahl ist mit etwa 2.300 immer noch niedrig. Sie sind in vier Gruppen unterteilt: hohe, mittlere und niedrigere Führungskräfte sowie niedrige Exekutivbeamte⁵¹². Es handelt sich also um Fachleute aus bestimmten Bereichen, Abteilungsleiter, Direktoren, und ähnliches⁵¹³.

⁵⁰⁹ Nach einer Neuverteilung der Kompetenzen, sind Teile dieses Ministeriums an andere Ministerien vergeben. Dadurch wurde auch die Zahl der Beschäftigten reduziert.

⁵¹⁰ Die Angaben stammen aus der Publikation von SIGMA, „Public Management Profiles of Central and Eastern Europe: Albania“, Seite 29-30.

⁵¹¹ Das Gesetz Nr. 8549, §3.

⁵¹² Das Gesetz Nr. 8549, §11.

⁵¹³ Es werden dann weitere 8 Untergruppen gebildet (vom permanenten Staatssekretär innerhalb der Ministerien bis hin zum Spezialisten ohne besondere Befugnisse). Vgl. auch die Durchführungsordnung Nr. 1 von Juni 2000.

17.2.2 Einstellungs- und Entlassungskriterien für Staatsbeamte

Die Besetzung der Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor in Albanien beruht auf dem Positionensystem. Entscheidend für die Besetzung einer Stelle ist hier die Fähigkeit des Kandidaten und nicht sein Alter⁵¹⁴. In Albanien ist es durchaus möglich, dass junge Fachleute auch Führungspositionen bekleiden. Anders wäre es beim Laufbahnsystem. Dort gehören Staatsbeamte zu einer Hierarchie mit hoher Arbeitsplatzgarantie, und der Aufstieg wird durch die verbrachte Zeit im öffentlichen Sektor bestimmt.

Über die Besetzung der freien Stellen innerhalb der öffentlichen Verwaltung entscheidet in den meisten Fällen die Institution selbst, die auch die Ausschreibung gemacht hat. Sie muss aber einen von drei Kandidaten aussuchen, die ihr von DAP vorgeschlagen werden. DAP bildet eine fünfköpfige Kommission, die unter vielen Bewerbern drei aussuchen und vorschlagen muss⁵¹⁵. Für die Entscheidung der Kommission eine wichtige Rolle spielt das „Ausschneiden“ der Kandidaten in einem mündlichen Vorstellungsgespräch (70% der Punkte). Spezielle Kenntnisse und eventuelle Publikationen spielen mit 4% bzw. 8% eine untergeordnete Rolle⁵¹⁶. Die Kommission verfügt eindeutig über zu viele Spielräume, da bekanntlich sehr schwierig ist, an die Qualität eines mündlichen Vorstellungsgesprächs zu zweifeln. Bei der Besetzung der freien Stellen werden Insider bevorzugt behandelt, wenn sie eine Bewegung innerhalb der Institution wünschen⁵¹⁷. Die Neubeschäftigten bekommen einen Arbeitsvertrag mit einer Probezeit von einem Jahr. Der Vorgesetzte kann aber, falls nötig, die Probezeit eigenmächtig um weitere sechs Monaten verlängern⁵¹⁸.

Das Lohnniveau im öffentlichen Sektor wird vom Ministerrat nach bestimmten Kriterien festgelegt. Die Grundvergütung wird nach der Qualifikation festgesetzt.

⁵¹⁴ Für näheres über die Eigenschaften der beiden Modelle siehe auch M. Kulikov, 2002.

⁵¹⁵ Gilt nur wenn neu Mitarbeiter durch Ausschreibungen eingestellt werden. Viele Institutionen würden aber oft die direkte befristete Vertragseinstellung vorziehen. Dadurch wird aber das Gesetz über den Beamtenstatus umgegangen. Siehe auch den Jahresbericht des DAP vor dem albanischen Parlament über die Lage den aktuellen Stand der öffentlichen Verwaltung in Albanien, 2002.

⁵¹⁶ Die Verordnung Nr. 231 der albanischen Regierung, Absatz 17, 2000.

⁵¹⁷ Für horizontale Bewegungen gelten gleiche Regeln wie für andere Kandidaten. Bei solchen Ausschreibungen müssen nicht nur die Aufgaben und Erfordernissen der ausgeschriebenen Stelle erläutert werden. Eine Auflistung der anderen Positionen innerhalb der Institution, die für diese Stelle berücksichtigt werden können sollte auch beigefügt werden. Die gleiche Regelung gilt auch für Aufstiegsmöglichkeiten (vertikale Bewegungen). Vgl. hierzu auch die Verordnung Nr. 342, Absatz 2, 2000.

⁵¹⁸ Die Verordnung Nr. 231 der albanischen Regierung, Absatz 26, 2000.

Sie erhöht sich dann um 2% pro Jahr im öffentlichen Dienst⁵¹⁹. Der größte Anteil besteht allerdings aus einem Lohnzuschlag der nach der Besoldungsstufe differenziert wird (für jede der Untergruppen I – IV und der Subgruppen „a“ und „b“). Die Höhe der Zuschlags variiert stark und kann bis zu 800 US\$ betragen (für Positionen der I Untergruppe in Tirana). Innerhalb jeder Untergruppe wird eine weitere Differenzierung nach der Größe der Bezirke oder Institutionen unternommen⁵²⁰.

Staatsbeamte genießen per Gesetz eine relativ hohe Arbeitsplatzsicherheit⁵²¹. Sie dürfen erst nach groben Verletzungen der Dienstpflicht mit einer anschließenden rechtskräftigen gerichtlichen Verurteilung, entlassen werden⁵²². Oder nach einer völligen Schließung der Institution an der sie beschäftigt sind. Eine weitere Entlassungsmöglichkeit besteht bei Restrukturierung der Institution. Hier muss allerdings der vorgesetzte Mitarbeiter beweisen, dass es der betroffene Staatsbeamte auch nach sechs Monaten nicht geschafft hat, die ihm neu gestellten Aufgaben zu meistern. Manchmal reichen auch zwei negative Evaluierungen durch die Vorgesetzten für eine Entlassung aus. In folgenden Situationen sind disziplinarische Maßnahmen vorgesehen (nur wenn sie nicht gerichtlich verfolgt werden)⁵²³:

- Der Missbrauch des Arbeitsplatzes zum privaten Nutzen oder Vorteil,
- Nichtbeachtung der Arbeitszeiten
- Dienstausbung auch beim Bestehen von Konfliktinteressen⁵²⁴,
- Nichtbeachtung des Streikverbots.

Die Arbeit der Staatsbeamten muss einer ständigen Kontrolle durch die Vorgesetzten unterliegen. Im November des laufenden Jahres muss der Vorgesetzte dann für jeden ihm untergeordneten Mitarbeiter eine Art schriftlichen Evaluierung vorbereiten. In diesem Bericht müssen sie dann die Performance des Mitarbeiters in einer Skala von schlecht bis sehr gut bewerten. Die Evaluierung ist sehr relevant, weil sie auch die Höhe der eventuellen einmalig gezahlten Zuwendung determiniert. Abhängig vom Abschneiden in diesem Bericht, kann die Zuwendung 0, 1, 2, oder 3 Monatsgehälter betra-

⁵¹⁹ Die Verordnung Nr. 551 der albanischen Regierung, 2002.

⁵²⁰ Die Verordnung Nr. 551 der albanischen Regierung, 2002.

⁵²¹ In der Realität kommt es oft zu Entlassungen und Neueinstellungen, hauptsächlich durch den politischen Einfluss.

⁵²² Das Gesetz Nr. 8549, §21- §24.

⁵²³ Vgl. auch die Verordnung Nr. 306 der albanischen Regierung, 2000.

⁵²⁴ Die Existenz eines Interessenkonflikts und das entsprechende Verhalten des Beamten wird im Gesetz Nr. 8485, §37 und §38 festgelegt.

gen⁵²⁵. Aus diesem Blickwinkel ist ohne weiteres Vorstellbar, dass die Evaluierung eine wichtige Rolle in der Beziehung der vorgesetzten Staatsbeamten zu ihren Mitarbeitern spielen wird. Im Idealfall, wird die Evaluierung von der Bereitschaft der Beamten, informelle Zahlungen an dem Vorgesetzten zu leisten, determiniert. Eine ungefähr identische Beurteilung finden wir auch in einem Bericht des DAP vor dem Parlament, aus dem Jahr 2002. Dort wird unter anderem gesagt: „Vorgesetzte Staatsbeamte haben den Sinn des Evaluierungsverfahrens leider missverstanden.....Die Evaluierung wird weiterhin nicht als eine Bewertung des Erfolges, sondern als eine Beziehung zwischen Individuen angesehen“. 2002 wurden ganze 621 Evaluierungen vorbereitet. Davon bekamen rund 60% die höchste Note und nur ein Beamter bekam eine schlechte Bewertung. DAP bietet allerdings andere Begründungen für dieses Abschneiden bei den Bewertungen. Neben der bereits zitierten Erklärung, glauben die Offiziellen von DAP, dass die vorgesetzten Staatsbeamte den ganzen Prozess der Evaluierung für unwichtig halten würden. Zudem würden sie glauben, dass zu viele gute Bewertungen der Mitarbeiter auch zu einer guten Bewertung der ganzen Institution führen würden. Aus einer weiteren Behauptung in dem erwähnten Bericht, „Falls diese Bewertungen entscheidend für die Bestimmung der Zuwendungshöhe wären, dann würden die für Löhne bestimmten öffentliche Gelder gar nicht ausreichen, und mehr als 60% der Beamten würden drei zusätzliche Gehälter erhalten“, ist klar zu sehen, dass der §10 der Verordnung Nr. 2 über die Auszahlung der einmaligen Zuwendungen, nicht respektiert worden ist.

Beschäftigte im öffentlichen Sektor dürfen keinerlei Geschenke von ihren Klienten akzeptieren. Allerdings wird in §10 des Gesetzes über die Ethik im öffentlichen Sektor, die Annahme von symbolischen Geschenken als Zeichen der „traditionellen Gastfreundschaft“ erlaubt. Es wird aber nicht klar definiert, was unter „symbolisch“ zu verstehen ist⁵²⁶. Merkwürdig erscheint auch §11 in diesem Gesetz. Nach diesem § sollen Staatsbeamte versuchen, Geschenke die sie aus irgendeinem Grund nicht zurückgeben können, „so wenig wie möglich zu benutzen“. Wenn ein Geschenk als unakzeptable eingestuft wird, dann wäre es sinnvoller, es sofort zu vernichten, oder aber an gemeinnützige Einrichtungen weiter zu geben.

17.3 Die Entwicklungen bei der Steuer- und Zollverwaltung

⁵²⁵ Die Durchführungsverordnung Nr. 2, Absatz 10, 2000.

⁵²⁶ Das Gesetz Nr. 9131, §10, 2003.

Die Steuerpolitik Albaniens steht im Zentrum dieser Arbeit. Daher ist es notwendig, den Teil der öffentlichen Verwaltung näher zu betrachten, der für die Sicherung der Staatseinnahmen zuständig ist. Es geht hierbei um zwei Institutionen (das Steuerdirektorat und die Zollbehörde), die unter dem Dach des Finanzministeriums operieren. Die dritte wichtige Komponente des Staatshaushalts, der ISS wurde im Kapitel über die soziale Sicherung behandelt. Diese zwei Behörden beschäftigen insgesamt 2720 Mitarbeiter (1670 bei der Steuerverwaltung⁵²⁷ und 1050 bei der Zollbehörde⁵²⁸).

Die Steuerverwaltung besteht aus⁵²⁹:

1. Einer Zentralstelle (general tax directorate) mit Sitz in Tirana. Sie ist für die Durchsetzung der Steuerpolitik zuständig. Die Organisationsstruktur der Verwaltung wird von dem Direktor der Behörde stark beeinflusst. Der Direktor selbst wird vom Finanzminister vorgeschlagen und vom Ministerrat bestätigt. Die Zentrale besteht aus vier Abteilungen: die Verwaltung (Personalangelegenheiten, Finanzplanung, Öffentlichkeitsarbeit, Statistikabteilung, Datenverarbeitung), technische Abteilung (Kontrolle der Filialen, Finanzpolizei, Auditing), Abteilung für große Steuerzahler (alle Aktivitäten und Leistungen mit den großen Steuerzahler, - Registrierung, Berechnung der Steuerlast, Kontrolle, Verwaltung der nichtgezahlten Steuer, Ausarbeitung von Beschwerden der Steuerzahler), und die Abteilung für Steuer und Gebühren die alle anfallenden Aktivitäten mit anderen Steuerzahler übernimmt.
2. 37 Zweigstellen in Distrikten, die auch für die Ausführung der Aktivitäten mit den Steuerzahler zuständig sind. Sie müssen die Steuerzahler mit Steuerunterlagen ausstatten, die Steuerlast berechnen und kassieren, Unterlagen einordnen und archivieren, Betriebsprüfungen durchführen usw.
3. Die Außenstellen für Steuer und Gebühren, die für den Einzug den lokalen Steuern und Gebühren verantwortlich sind.
4. Der Beschwerdeausschuss der über alle eventuellen Einsprüche bezüglich der Steuerlast oder andere Verfahrensfehler entscheidet. Der Ausschuss wird offiziell als unabhängig dargestellt, obwohl vier der sieben Mitglieder von der Regierung berufen werden (die ersten drei vom Finanzminister, den vierten bestimmt der Justizminister).

⁵²⁷ Die Angaben stammen aus der Personalabteilung der zentralen Steuerverwaltung. Etwa $\frac{3}{4}$ der Beschäftigten sind Steuerinspektoren, Steueroffiziere und Unteroffiziere.

⁵²⁸ Vgl. die Verordnung Nr. 612, 2003. Davon sind 357 bei der Zentralverwaltung beschäftigt (der Direktor und sein Team, sowie die drei Dezernate), 128 im regionalen Dezernat in Shkodra, 237 in Tirana, 140 in Pogradec, 90 in Vlora und 98 in Gjirokastra.

⁵²⁹ Die Struktur der Steuerverwaltung stammt aus der Internetseite dieser Behörde.

Das Gerüst der Zollbehörde sieht dagegen so aus⁵³⁰:

1. Drei Dezernate: für Technik, Verwaltung und Ermittlungen. Aufgaben werden streng nach Dezernaten getrennt. Es gibt allerdings manche Aufgaben die eine Zusammenarbeit zwischen den Sektoren verlangen. In diesen drei Abteilungen werden die meisten Aufgaben der zentralen Zollbehörde (Verwaltung, Training, technische Angelegenheiten, Buchhaltung, Finanzfragen, Rechtssachen, Statistiken, die Festlegung des Herkunftslandes, Minimalpreise und anzuwendende Tarife für Importgüter, Fahndung, Antismuggelaktivitäten und Öffentlichkeitsarbeit) wahrgenommen.
2. Zwei Directorate: für Auslandsbeziehungen und für die Organisation und Durchführung der Innerrevision.
3. Fünf regionale Dezernate: (Shkodra mit vier Zollämter und drei Grenzübergängen, Tirana mit 5 bzw. 0, Pogradec mit 3 bzw. 2, Vlora und Gjirokastra mit je 3 bzw. 1).

Der obigen Darstellung ist zu entnehmen, dass die Organisationsstruktur der Steuerverwaltung und der Zollbehörde eine Mischung von drei Organisationsformen ist. Die Aufgabenteilung zwischen des Steuerdirektorats, Zollbehörde und dem ISS beinhaltet die Organisation nach der Steuerart. Innerhalb der Steuerverwaltung existiert aber eine Abteilung nur für große Steuerzahler, also eine Organisation nach Art der Steuerzahler. Die Existenz des Beschwerdeausschusses und vielen anderen Sektoren für Unterstützung oder technische Angelegenheiten verkörpert eine Organisation nach Aktivitäten. Keine dieser Formen ist frei von Nachteilen. Diese Mängel spiegeln unter anderem auch die Besonderheiten des ganzen Steuersystems wider⁵³¹.

Die Organisation nach der Steuerart benötigt zum Beispiel mehr Personal, vor allem mehr an spezialisierten Fachkräften. Die Frondienste der Steuerpflichtigen werden auch höher sein, da nun für jede Steuerart eine andere Abteilung der Steuerverwaltung kontaktiert werden muss. Eine Organisation nach den Steuerzahlern würde zwar diese Frondienste der Steuerpflichtigen senken, erhöht aber gleichzeitig die Kosten der Steuerbehörde, weil sie die Korruption begünstigt. Die Organisation nach Aktivitäten erhöht die Qualität der Steuerverwaltung, da jeder nur für eine bestimmte Tätigkeit spe-

⁵³⁰ Die Angaben stammen aus den offiziellen der Personalabteilung der Zollbehörde. Unveröffentlichtes Material.

⁵³¹ Für eine eingehende Darstellung der Organisationsformen der Steuerverwaltung siehe auch Ch. Ve-horn und J. Brondolo, 1999.

zialisiert wird. Sie kann aber die gesamte Prozedur unnötig komplizieren und in die Länge ziehen, wenn die Koordinierung zwischen den Abteilungen nicht reibungslos funktioniert, oder wenn eine der Stufen korruptionsanfällig ist.

Das aktuelle Organisationsniveau des Steuersystems in Albanien kann, unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Landes und der Tatsache, dass das gesamte Steuersystem neu aufgebaut werden musste, als akzeptable bezeichnet werden. Trotzdem könnte man über bestimmte Änderungen diskutieren, die zu einer Effizienzerhöhung der Beschäftigten, einer besseren Koordinierung zwischen den Abteilungen, Senkung der Steuerhinterziehung und einer erfolgreichen Reduzierung der Korruptionsräume führen könnten. Folgende Änderungen, so meine Überzeugung, könnten dazu beitragen:

- Die völlige Schließung des Instituts für soziale Sicherung ISS. Die Steuerverwaltung würde dann auch die Zuständigkeit für die Berechnung und Eintreibung der Sozialversicherungsbeiträge übernehmen. Dadurch würde die Zahl der Beschäftigten bei der Steuerverwaltung zwar steigen, durch die Schließung des Instituts würde man dies aber mehr als ausgleichen. Die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge durch die Steuerverwaltung würde zu einer besseren Koordinierung der Arbeit führen, was zur Senkung der Steuerhinterziehung beitragen würde. Dank der fehlenden Zusammenarbeit zwischen diesen zwei Institutionen, konnten Unternehmen jeder Institution risikofrei unterschiedliche Zahlen vorlegen, und so die Steuerlast minimieren.
- Die Schaffung einer spezialisierten Einheit für die Ausarbeitung von jährlichen Prognosen über die zu erzielenden Steuereinnahmen. Die Einheit sollte unabhängig von der Steuerverwaltung sein. Das Niveau der Steuereinnahmen wird bis dato vom Finanzministerium geplant. Die Planung ist allerdings äußerst unprofessionell und beruht sich nur auf die Zahlen der letzten Jahre. Makroökonomische Gegebenheiten, Wirkungen der ununterbrochenen Gesetzesänderungen, sowie Effekte der Bemühungen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung und der Korruption werden überhaupt nicht berücksichtigt. Das Ministerium kalkuliert traditionell niedrige Zahlen, um die Erfüllung später als Erfolg ihrer Institution feiern zu können.
- Die Regierung könnte von ständigen Gesetzesänderungen im Steuersystem absehen. Die Steuerzahler aber auch die Mitarbeiter des Finanzministeriums würden dadurch die Zeit, die sie für die Ausarbeitung der Änderungen und deren Auswirkungen verschwenden, sparen⁵³².

⁵³² Vgl. auch R. Bird, Internetquelle, 2003.

In den letzten Jahren wurde sehr viel in der Reform der Zoll- und Steuerverwaltung des Landes investiert. Die bisherigen Reformbemühungen hatten vieles zum Ziel gesetzt. Die Erhöhung der Qualität der Steuerverwaltung sollte erreicht werden, eine Verbesserung der Organisationsformen und der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten. Die Zusammenarbeit mit den Steuerzahlern sollte verbessert werden, eine größere Transparenz bei der Arbeit der Zoll- und Steuerbehörde und eine bessere Ausbildung der Fachleute zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung sollte ermöglicht werden. Des Weiteren hat man bei der Korruptionsbekämpfung innerhalb dieser Institutionen angesetzt. Neue Kriterien für die Einstellung und Entlohnung der Beschäftigten wurden auch versucht. Es ist nicht zu bestreiten, dass die bisherigen Bemühungen das Gesicht der Zoll- und Steuerverwaltung stark geändert haben. Die Lage sieht heute viel besser als in der zweiten Hälfte der 90-iger Jahre aus. Nichtsdestotrotz bleibt der Weg zu einer kompetenten Administration immer noch sehr lang. Dies gilt vor allem für die Bekämpfung des Missbrauchs seitens der Mitarbeiter, für die Implementierung der Steuergesetze und anderen Verordnungen des Finanzministeriums, sowie für die Wahrung der Rechte der Steuerzahler.

Der Kontrollausschuss hat in den letzten Jahren zahlreiche Untersuchungen bei der Zweigstellen der Zoll- und Steuerverwaltung unternommen. Dabei wurde von unterschiedlichen Unregelmäßigkeiten berichtet. So wird von Finanzbeamten berichtet, die bei der Berechnung der Steuerlast völlig willkürlich handeln würden, von „Fachleuten“ die die Steuergesetze und Prozeduren weder kennen noch respektieren, von unterschiedlichen Anwendungen der Kriterien und Tarifen abhängig vom Steuerzahler und vieles mehr⁵³³. Zollbeamte würden bei der Anwendung von Tarifen oft nicht auf Minimalpreise zurückgreifen. Sie sollen Waren, auch ohne Begleichung der Steuerschuld, verzollt und zur Weiterfahrt freigegeben haben. Es wird auch von Zollbeamten berichtet, die für gleiche Güter und gleichem Herkunftsland, abhängig vom Importeur, unterschiedliche Preise anwenden würden. Damit verletzen sie grob die Rechte der Steuerzahler und verursachen zudem Wettbewerbsverzerrungen. Finanzbeamte würden bei der Berechnung der Mehrwert- und der Gewerbesteuer, auch Jahresbilanzen akzeptieren, die voll gestopft mit Fehlern sind. Die Finanzbehörde registriert auch Wirtschaftssubjekte die ihrem Pflicht für die Erstellung und Abgabe von Geschäftsbilanzen jahrelang nicht nachkommen. Die Steuerbehörde kontrolliert lieber Unternehmen bei denen keine

⁵³³ Vgl. dazu die Jahresberichte des Rechnungshofes für die Jahre 2000, 2001 und 2002.

Gesetzeswidrigkeiten zu erwarten sind, und lässt solche Unternehmen in Ruhe, die jahrelang ihre Steuern hinterziehen (es ist allen bekannt, dass viele renommierte Unternehmen jahrelang durch Bilanzfälschungen keine Steuern zahlen, und die Finanzbehörde weigert sich, sie unter die Lupe zu nehmen). Die Mitarbeiter der Zoll- und Steuerverwaltung erhängen zwar oft Geldstrafen, interessieren sich aber nicht dafür, ob sie bezahlt werden oder nicht. Die Beamten haben auch die Möglichkeit, Bankeinlagen der Wirtschaftssubjekte mit Verbindlichkeiten gegenüber dem Finanzministerium zu pfänden, sie wird aber nicht genutzt. Das Gesetz ermächtigt in bestimmten Fällen die Leiter der Zweigstellen, die Höhe der ausgesprochenen Geldstrafen zu korrigieren. Diese Möglichkeit wird aber für willkürliche Kürzungen oder Streichungen missbraucht.

Bei den meisten dieser Handlungen handelt es sich um gewollte Verletzungen der Gesetze. Finanzbeamte müssen aber trotzdem nur in sehr seltenen Fällen mit Entlassung rechnen. Eventuelle Kündigungen sind eher in der obersten Management Etage zu beobachten. Allerdings geht es dabei hauptsächlich um Änderungen mit politischem Hintergrund, was wiederum eine Verletzung des Gesetzes über dem Beamtenstatus darstellt. So wurde im Juli 2003, in der Zweigstelle in Vlora, eine Person zum Leiter der Zweigstelle ernannt, der bei der Pyramidenaffäre involviert sein soll. Die damalige Direktorin der Zollbehörde negiert zwar jeglichen politischen Hintergrund, dies ist aber haltlos, ist doch allen bekannt dass diese Person vor der Ernennung, als Parteisekretär in Vlora tätig war⁵³⁴. Eine Ernennung in den höheren Führungspositionen bei der Zoll- und Steuerverwaltung (eine äußerst lukrative Stelle) wird entweder als Gegenleistung für politische Unterstützung oder nach Zahlung von beträchtlichen Bestechungsgeldern vergeben.

17.4 Bisherige Reformbemühungen der öffentlichen Verwaltung

Die öffentliche Verwaltung in Albanien ist eher nach dem traditionellen weberschen Prinzip organisiert. Die Regierung versucht nun, zumindest in den führenden Bürokratiepositionen, durch gezielte Reformmaßnahmen Elemente der NPM (New Public Management) einzuführen. Es wurden neue Kriterien für die Einstellung, Entlohnung und Beförderung eingeführt. Die neuen Manager bekamen größere Entscheidungsspielräume, damit sie nach Prinzipien der privaten Wirtschaft handeln können. Es bleibt

⁵³⁴ Vgl. auch Gazeta Shekulli, 10.07.2003.

aber unklar, inwieweit diese Reformen zu einer verbesserten Qualität innerhalb der Bürokratie führen werden.

Die Finanz- und Humanressource im öffentlichen Sektor sollten besser geführt werden, wenn der leitende Bürokrat größere Entscheidungsspielräume erhält. Allerdings kann dies nur für ein Umfeld mit klar definierten Kompetenzen (aber auch Sanktionen für eventuellen moral hazard seitens der Manager) gelten. Zugleich muss die Aktivierung der Mechanismen für die Durchsetzung von Sanktionen gewährleistet werden. Vorgesetzte Beamte in Albanien können durch ihre Evaluierung, die Höhe der einmaligen Zuwendung der Beamten beeinflussen. Dies wird aber nur dann den Arbeitsanreiz der Beamten erhöhen, wenn die Evaluierung nicht als Druckmittel des Vorgesetzten oder als eine Einladung für die Zahlung von Bestechungsgeldern missbraucht wird. Die Erweiterung der Spielräume in einer Verwaltung die als äußerst korrupt gebrandmarkt wird, in der politische Einmischungen nicht die Ausnahme sondern die Regel ausmachen, und wo niedrige Löhne nur zur Einstellung von weniger qualifizierten Beamten geführt haben, kann sehr leicht zu einer noch schlechteren Leistung der Bürokratie führen. Solche Reformen würden höchstwahrscheinlich nur zu einer Verschlechterung der Qualität der öffentlichen Leistungen und zu einem Missbrauch der Steuergelder führen.

Aus diesem Grund, sollen die Träger dieser Reformbemühungen (Weltbank ist auch am Bord) bei der Übertragung der Kompetenzen von der Politik zu den führenden Manager mit äußerster Vorsicht vorgehen. Die Erweiterung der Kompetenzen muss mit einer gleichzeitigen erfolgreichen Reform der Justiz und mit dem Aufbau der Kontrollmechanismen erfolgen, also mit den Instrumenten die den eventuellen Missbrauch von Kompetenzen erschweren oder kostspieliger machen würden. Dies wurde aber in Albanien nicht erreicht. Die Gerichte sind von Skandalen überrannt, und die führenden Politiker versuchen ständig, den staatlichen Kontrollausschuss unter politischem Einfluss zu bringen⁵³⁵.

Der Schwerpunkt der bisherigen Reformen lag oft bei den Kosten der öffentlichen Verwaltung. Die Qualität der erbrachten Leistungen stand selten im Mittelpunkt, trotz der mangelhaften Performance der Administration⁵³⁶. Dies gilt sowohl für weniger

⁵³⁵ Für J. S. Hellman ist die Sicherung der ausreichenden politischen Unterstützung, die größte Schwierigkeit bei der Reform der öffentlichen Verwaltung. Der Politiker hat viele Gründe, solche Reformen zu sabotieren. Durch Reformen kann vor allem die Besetzung der öffentlichen Verwaltung durch bestimmte Geschäftskreise, die den Staatsapparat dann für eigene Zwecke missbrauchen, verhindert werden. Der Politiker ist aber an die Unterstützung dieser Kreise angewiesen. Dies gilt vor allem für diejenigen Entwicklungsländer die über keine gesetzlichen Finanzierungsquellen der politische Parteien verfügen. Vgl. auch J. S. Hellman, 2002.

⁵³⁶ Gilt für viele Entwicklungsländer. Vgl. auch M. Kulikov, 2002.

qualifizierte Arbeitskräfte die unter dem Arbeitsrecht (labour code) fallen, als auch für Führungsleute die den Status eines Staatsbeamten genießen. Bei den Staatsbeamten fällt die Benotung sogar schlechter aus. Versagt hat also ausgerechnet der Teil der Bürokratie, derer Professionalität, durch die Reformen erhöht werden sollte. Die Reformen in Albanien haben anscheinend zu dem Endergebnis der NPM geführt, dass seine Verfechter am meisten befürchtet haben, also zu einer öffentlichen Verwaltung die sich orientierungslos verhält.

Niedrige Löhne im öffentlichen Sektor halten Elitfachleute fern von der Staatsbürokratie. Stattdessen wurde die Bürokratie von unfähigen Leuten mit guten Verbindungen zu den etablierten suspekten politischen Elementen, überschwemmt. Deshalb sind Staatsbedienstete auch starken politischen Schwankungen unterworfen. Bürokraten müssen mit kurzen Aufenthalten in lukrativen öffentlichen Stühlen rechnen. Diese Kalkulationen können, in einem Land mit niedrigen Löhnen und nichtexistenten Kontrollmechanismen, die Anreize zur persönlichen Bereicherung zulasten der Staatskasse oder der Bevölkerung, stark erhöhen. Der Schaden an die Bevölkerung und an das Image der Staatsverwaltung bekommt durch den Wissensmangel der Staatsbeamten eine neue Dimension. Der staatliche Kontrollausschuss berichtet auch von vielen Verletzungen der Aufgabenpflicht der Beamten die durch mangelnde Kenntnisse (oder absichtliche Missinterpretationen) der gesetzlichen Prozeduren hervorgerufen werden. Dagegen ist keine Institution immun geblieben, auch nicht die Regierung des Landes.

Den Berichtserstattungen des Rechnungshofes sind nicht nur die hohen Ausmaße der Unwissenheit oder der absichtlichen Missinterpretationen zu entnehmen. Bezeichnet ist auch das Fehlen von jeglichen Reaktionen der Vorgesetzten auf solchem Missverhalten. Viele Institutionen reagieren überhaupt nicht auf Anträge des Rechnungshofes zur Initiierung von Disziplinarverfahren gegen korrupte oder unfähige Mitarbeiter. Diese Reaktionen bleiben vor allem aus, wenn der Kontrollausschuss den Rauswurf von Mitarbeitern aus dem öffentlichen Dienst, ihre Degradierung, oder das Verhängen von Geldstrafen, vorschlägt. Der Ausschuss hat nur innerhalb von zwei Jahren (2000 und 2001) Disziplinarmaßnahmen gegen 670 Mitarbeitern mit Beamtenstatus beantragt. Eine sehr beeindruckende Zahl, wenn man weiß, dass Albanien zu diesem Zeitpunkt nur etwa 2.300 Mitarbeiter mit Beamtenstatus hatte, und dass es sich dabei nur um Führungspositionen handelt⁵³⁷.

⁵³⁷ Vgl. auch die Jahresberichte des Rechnungshofes für 2000 und 2001.

Die Mehrheit dieser Anträge bleibt ohne Reaktion der betroffenen Institution. Oder sie weigern sich offen, diese Maßnahmen durchzusetzen. Zumindest hier wird das Prinzip der hohen Sicherheit des Arbeitsplatzes im öffentlichen Sektor (selbst bei groben Dienstverletzungen) nahtlos durchgesetzt. Beamte werden nicht strafrechtlich verfolgt, sondern mit einmaligen Zuwendungen noch belohnt. Diese Zuwendungen für besonders gute Evaluierungen werden manchmal auch an ganz frische Mitarbeiter, oder an solche die ihre Abteilung längst verlassen haben, gezahlt. Das Fehlen jedes Verhältnisses zwischen dem Delikt und der verhängten Maßnahmen (auch zu Lasten der Beamten) wird auch von DAP selbst bestätigt. Es wird auch von Fällen berichtet, wo Beamte nur für eine Bagatelle entlassen wurden, was klar den politischen Hintergrund solcher Entscheidungen hervorhebt⁵³⁸.

Das Jahr Geforderte Maßnahme	2000				2001			
	Ge- sammt	Umge- setzt	Ohne Reak- tion	Nicht Umge- setzt	Ge- sammt	Umge- setzt	Ohne Reak- tion	Nicht Umge- setzt
1. schriftliche Mahnung	104	58	40	6	82	63	19	-
2. Letzte Mahnung	118	65	47	6	89	43	42	4
3. Beförderungsverbot	9	5	4	-	8	4	4	-
4. Degradierung	34	16	13	5	39	11	28	-
4. Entlassung aus dem öffent- lichen Dienst	21	8	13	-	22	-	22	-
6. Entfernung aus dem jetzigen Arbeitsplatz	19	11	8	-	10	5	5	-
7. Kündigung	2	1	1	-	9	3	6	-
8. Geldstrafe	53	19	27	7	52	10	42	-
Gesamt	360	183	153	24	311	139	168	4

Tabelle 15.2. Die vorgeschlagenen Disziplinarmaßnahmen des Rechnungshofes für Staatsbeamte für die Jahre 2000 und 2001 und die Reaktion der betroffenen Institutionen. Quelle: KLSH: 2000 und 2001.

Die bisherigen Reformmaßnahmen der öffentlichen Verwaltung in Albanien haben also versagt, wenn es darum geht, die Qualität der angebotenen Dienstleistungen zu verbessern, oder den Staatsapparat näher an die Wähler zu bringen. Stattdessen ha-

⁵³⁸ Vgl. auch Jahresbericht des DAP vor dem albanischen Parlament, 2002.

ben sie nur die Spielräume der Bürokraten erweitert, und die Tore für eine stärkere politische Einmischung bei der Besetzung von finanziell lukrativen Führungspositionen weit geöffnet. Der Posten des Direktors bei der Zollbehörde kann als bestes Beispiel verwendet werden. Die Stelle wurde nur innerhalb eines Jahres an vier unterschiedliche Personen vergeben.

17.5 Öffentliche Verwaltung und die mögliche EU-Integration

Albanien wurde bei der ersten Phase der EU-Osterweiterung nicht berücksichtigt. Die EU-Integration bleibt aber trotzdem die höchste Priorität des Landes. Das gilt sowohl für die Regierung als auch für die politische Elite Albaniens. Die Verhandlungen zur Unterzeichnung des Abkommen über die Stabilisierung und Assoziierung zwischen EU und Albanien stellen hierzu den ersten Schritt. Ziel des Abkommens ist, durch eine graduelle Annäherung des Landes an die europäischen Prinzipien und Standards, den Weg zur vollen Integration in den EU-Strukturen vorzubereiten. Mit dem Abkommen wird vor allem versucht

1. die Modernisierung der albanischen Gesetzgebung, und
2. die Erhöhung der Professionalität der öffentlichen Verwaltung, damit sie die neuen Gesetze und Prinzipien implementieren kann,

zu erreichen

Die Reform der Bürokratie bekommt also höchste Priorität. Albanien muss seine Fähigkeit beweisen, auch unter den fortgeschrittenen EU-Strukturen zurechtkommen zu können. Dafür wurden auch große finanzielle Unterstützungen der EU vorgesehen. Solange die Bürokratie nicht in einem Rechtsstaat mit einer klaren und stabilen Gesetzgebung operiert, kann Albanien von einer Integration nur träumen. Von der Regierung wird verlangt, die Professionalität, Verantwortung⁵³⁹, Motivation, Transparenz sowie die Kompetenzen der öffentlichen Verwaltung, in Züge der Reformen, deutlich zu verbessern. Für die Schaffung einer EU-kompatiblen Bürokratie muss das Land noch einiges ändern oder reformieren. Kriterien für die Rekrutierung der neuen Mitarbeiter müssen geändert, neue Trainingsmethoden für Staatsbeamte entwickelt und angewandt werden. Der Aufstieg innerhalb der Bürokratie muss nach klaren Kriterien erfolgen, für die Evaluierung der Arbeit sollen neu moderne Systeme verwendet werden. Das Land

⁵³⁹ Der Beamte muss seine Entscheidungen rechtfertigen können. Dadurch kann überprüft werden, ob die Entscheidung gesetzeswidrig war oder nicht. Verantwortung impliziert auch die Einhaltung der gesetzlichen Fristen, so dass keine Entscheidung willkürlich verzögert werden kann.

müsste auch neue finanzielle Anreize für Staatsbeamte einführen und die Umsetzung von Verwaltungsgesetzen garantieren⁵⁴⁰.

Bei der Unterstützung der Reformversuche der Bürokratie hat die EU folgende Prioritäten festgelegt:

1. Die Verbesserung der Arbeitsmethoden der Bürokratie (oder die Entwicklung von neuen Methoden),
2. Die Stärkung der Institutionen, die für die Rekrutierung von neuen Staatsbeamten zuständig sind. Dazu gehören DAP, die Kommission des öffentlichen Dienstes, und die Schule der öffentlichen Verwaltung in Tirana⁵⁴¹.
3. Innerhalb der Verwaltung liegt der Schwerpunkt bei der Steuer- und Zollverwaltung, Gerichtswesen und bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen.

Die europäische Union hat in ihren Berichten, trotz der intensiven finanziellen Unterstützung und der ständigen Bemühungen der albanischen Regierung, die bisherigen Reformergebnisse bei der Gesetzgebung und bei der öffentlichen Verwaltung als ungenügend bewertet. Die Bürokratie gilt weiterhin als pflegebedürftig, und die Implementierung des Gesetzes über den Beamtenstatus lässt vieles zum Wünschen übrig. Die wichtigsten Positionen werden weiterhin von der politischen Oligarchie und ihnen nahe stehenden Personen besetzt. Das Humankapital bleibt in einem niedrigen Niveau und ist für eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst schlecht vorbereitet. Das Lohnniveau und die Aufstiegsmöglichkeiten reichen nicht aus, um qualitative Mitarbeiter anzulocken. Institutionen der öffentlichen Verwaltung wie die Kommission des öffentlichen Dienstes, können nicht mal ihre eigenen Entscheidungen durchsetzen⁵⁴². Viele Ministerien und Institutionen weigern sich einfach, die Entscheidungen der Kommission zu befolgen. Die weit verbreitete Korruption in den Gerichten und anderen Bereichen der Bürokratie erschweren zusätzlich die Umsetzung der Gesetze. Eine einfache Harmonisierung der Gesetze mit denen der EU bringt also nichts.

Die EU lobt allerdings die bisherigen Reformerfolge bei der Zoll- und Steuerverwaltung, was äußerst merkwürdig klingt. Denn seit Jahren bleiben die Steuereinnahmen (und Zolleinnahmen) in einem niedrigen Niveau, die Einstellungskriterien und

⁵⁴⁰ Für eine detaillierte Darstellung der Eigenschaften, die die öffentliche Verwaltung eines Landes, das die EU-Integration anstrebt, vorweisen muss, siehe auch SIGMA, „European Principles for Public Administration“, 1999.

⁵⁴¹ Vgl. auch European Commission, 2001.

⁵⁴² Vgl. auch Commission of the European Communities, 2002.

die Arbeitsanreize für Finanzbeamte, die Finanzkontrollen und der Schutz der Rechte der Steuerzahler lassen vieles zum Wünschen übrig. Die Berichterstatter der EU entkräften aber sofort ihre Behauptungen, und erklären diese Erfolge als ein Ergebnis der miserablen Ausgangslage in diesen zwei Institutionen.

Die EU zeigt sich von der starken Integrationswille der albanischen Regierung sichtlich beeindruckt. Sie haben aber gleichzeitig den Verdacht, viele Verantwortliche in Albanien würden nicht klar wissen, was die Integration eigentlich für das Land bedeuten würde. Sie – die albanischen Politiker – scheinen sich, viel zu sehr für die finanziellen Vorteile der Integration zu begeistern, wären aber nicht mit den Verpflichtungen des Landes auf dem Weg zu dieser Integration so ganz im Reinen⁵⁴³. Sie würden oft auch den Hintergrund der von der EU verlangten Reformen nicht ausreichend verstehen. Eine Verbesserung wird aber nach der Schaffung eines Ministeriums für Integration innerhalb der albanischen Regierung, erhofft. Das Ministerium soll die gesamten Aktivitäten auf dem Weg zur Integration koordinieren.

17.6 Ausblick

Albanien hatte bis 1990 eine stark politisierte Bürokratie. Die Loyalität gegenüber der Arbeiterpartei war das einzige Kriterium bei der Vergabe der Arbeitsplätze⁵⁴⁴. Es gab auch überhaupt keine Gesetze die die Arbeit der Bürokratie oder ihre Verpflichtungen gegenüber der Bevölkerung regeln würden⁵⁴⁵. Wenn wir von diesem Punkt ausgehen, dann müssen wir die bisherigen Leistungen des Landes zur Schaffung einer vernünftigen Bürokratie hoch bewerten. Dies gilt vor allem für die Schaffung einer völlig neuen Zoll- und Steuerverwaltung und der entsprechenden Gesetzgebung. Es bleibt aber, trotz der vielen Errungenschaften, noch reichlich Platz für Kritik.

In Albanien gibt es immer noch keine klaren Trennlinien zwischen der Bürokratie und der Politik, also zwischen dem Teil der öffentlichen Verwaltung der durch Wahlen bestätigt wird, und dem Teil, der nach Fähigkeiten ausgesucht werden soll. Dadurch wurde die Schaffung einer unabhängigen, professionellen und stabilen Bürokratie unterbunden. Die ständige Einflussnahme der Politiker bei der Besetzung von wichtigen Positionen innerhalb der Bürokratie (vor allem für die finanziell lukrativen Positionen, wie bei der Steuerverwaltung, Zollbehörde, oder öffentlichen Ausschreibungen, aber

⁵⁴³ Vgl. auch Commission of the European Communities, 2002.

⁵⁴⁴ Vgl. L. Shahollari, 2000.

⁵⁴⁵ SIGMA Paper Nr. 17, 1997, Seite 65.

auch bei der Kommission für die Transparenz der Spar-Pyramiden) haben keine vernünftige Umsetzung der Gesetze zugelassen. Die Gesetzgebung über die Arbeit im öffentlichen Dienst wurde mit der technischen Unterstützung der internationalen Institutionen vorbereitet und ist sehr fortgeschritten. Das hilft allerdings nicht, wenn Politiker seine Implementierung sabotieren. Führungspositionen bleiben weiterhin im Besitz der regierenden Partei. Das war so während der Gewaltausübung der Demokraten, die Sozialisten machen es auch nicht anders. Diese ständige politische Einmischung hat die Unsicherheiten bezüglich des Arbeitsplatzes erhöht. In so einer Situation ist es schwierig, qualitative Arbeitskräfte für eine Karriere im öffentlichen Dienst zu gewinnen. Den Rest liefern dann die relativ niedrigen Entlohnungen.

Die bisherigen Reformen der Bürokratie waren mehr an die Kürzung der Personalausgaben als an die Erhöhung der Qualität der bereitgestellten öffentlichen Dienstleistungen fokussiert. Das Land kann sich dies aber langfristig nicht leisten, wenn die EU-Integration weiterhin die höchste Priorität der Außenpolitik bleiben soll. Die Integration impliziert die Übernahme der westlichen Gesetze und Standards. Sie können aber nur von einer professionellen und gut geschulten Bürokratie umgesetzt werden. Nur wenn der Druck der EU intensiviert wird, können wir in der nahen Zukunft einen Rückzug der Politiker bei der Besetzung von einflussreichen Positionen innerhalb der Bürokratie erhoffen.

Die Weltbank hat in den Jahren 1999 und 2000 mit Hilfe von albanischen Forschungsinstituten eine Umfrage im öffentlichen Sektor durchgeführt. Den Ergebnissen ist zu entnehmen, dass Bürokraten einen eventuellen Jobwechsel zur Privatwirtschaft nur für einen dreifachen Lohn wagen würden⁵⁴⁶. Für die Fachleute der Weltbank spiegeln diese verblüffenden Ergebnisse zum einen die hohe Arbeitsplatzgarantie im öffentlichen Sektor (!) und zum anderen die vielen zusätzlichen Vergünstigungen einer Staats-tätigkeit (vor allem Renten) wider. Die relativ häufigen Arbeitsplatzwechsel und niedrige Rentenzahlungen entkräften aber stark die Folgerungen der Weltbankexperten. Die Forderung einer dreifachen Lohnerhöhung für den Übergang zur Privatwirtschaft ist viel eher ein Zeichen für die vielen Korruptionsspielräume, die die öffentliche Verwaltung in Albanien zurzeit anbietet. Darauf müssen die Zentralinstitutionen des Landes aber auch die internationalen Geldgeber in der Zukunft viel stärker achten.

⁵⁴⁶ Es handelt sich um eine Umfrage die 1999 und 2000, von zwei albanischen Instituten durchgeführt wurde (Das Institut für Moderne Studien und ACER). Beteiligt waren öffentliche Angestellte aus unterschiedlichen Positionen die höchstens 4 Jahren im öffentlichen Sektor beschäftigt waren. Ihnen wurden 432 verschiedene Fragen zu unterschiedlichen Bereichen der Funktionierung der öffentlichen Verwaltung gestellt.

18 Die Struktur und Funktionen des albanischen Rechnungshofes

18.1 Einführung

In den letzten Jahren ist es dem albanischen Rechnungshof gelungen, eine sehr große Aufmerksamkeit (nicht nur) der albanischen Öffentlichkeit auf sich zu ziehen. Zu verdanken ist dies vor allem der Veröffentlichung der vielen Berichten des Rechnungshofes, in denen unter anderen auch Politiker und hohe Staatsbeamte des Missbrauchs von öffentlichen Geldern beschuldigt werden. Die Institution ist damit für die führende politische Elite des Landes zu einem Stolperstein geworden, die Funktion des Leiters hat prompt eine große politische Bedeutung erlangt. Hatte die Regierung des Landes 1997 noch leichtsinnig die Kandidatur einer kleinen oppositionellen Partei (PBK – Partei des Nationalen Front) angenommen, so wurden später die Stimmen (nicht nur der Regierung) laut, den Leiter Mustafa Kercuku durch eine andere Person zu ersetzen. Die Bevölkerung sieht dagegen in dem Rechnungshof die einzige Institution die an eine ehrliche Bekämpfung der Korruption innerhalb der öffentlichen Verwaltung interessiert ist.

Es folgt ein kurzer Einblick in die Geschichte des albanischen Rechnungshofs. Danach werden die gesetzlichen Grundlagen, die Organisationsstruktur sowie die Arbeit der Institution erörtert. Zum Schluss soll noch mal auf die Relevanz der Position des Rechnungshofsleiters eingegangen werden.

18.2 Achtzig Jahre Rechnungshof

Gegründet wurde der Rechnungshof 1925⁵⁴⁷. In Zeiten der Monarchie bestand seine Aufgabe auf die ex-ante und ex-post Überprüfung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. Nach 1945 galt der Rechnungshof (Kontrollkommission) als unabhängige Institution innerhalb der Regierung. Der Leiter war zugleich auch Regierungsmitglied. Der Rechnungshof sollte nun die Umsetzung der Gesetze und Verordnungen überprüfen. Diese Kompetenzen wurden dann mehrmals erweitert oder eingeschränkt,

⁵⁴⁷ Eine kurze Geschichte des albanischen Rechnungshofes findet sich in dem Vorwort von Herrn Kerçuku im Buch von Altin Sinella, 2001.

1966 kam es zu einer Reorganisierung, wonach die Institution als ein Staatsinspektoriat innerhalb des Ministerrats funktionieren sollte. Nach den ersten demokratischen Wahlen 1992, wurde auch das Gesetz über den Rechnungshof sofort geändert. Die erneute Rückkehr der Sozialisten an der Macht im Jahr 1997, wurde auch von einem neuen Gesetz über den Rechnungshof begleitet. Die wichtigsten Elemente des Gesetzes wurden ein Jahr später auch in der neuen Verfassung des Landes verankert.

18.3 Die Gesetzesgrundlage für die Funktionierung des Rechnungshofs

Die Funktion des Rechnungshofs ist durch das Gesetz Nr. 8270 vom Dezember 1997 geregelt. Zudem sind einige Elemente dieses Gesetzes auch in der Verfassung des Landes (Gesetz Nr. 8417) eingearbeitet. Die Verfassung (§162 - §165) definiert den Rechnungshof als die höchste unabhängige Überprüfungsinstitution (Wirtschafts- und Finanzprüfung) des Landes, regelt die Prozedur zur Wahl und gegebenenfalls Wiederwahl des Leiters⁵⁴⁸, bestimmt das Spektrum der Arbeit der Institution (sehr allgemein) und präzisiert die Beziehung zwischen der Institution auf der einen Seite und dem Parlament und der Regierung auf der anderen.

Dagegen wurden durch das Gesetz (Das Gesetz Nr. 8270 geändert durch das Gesetz Nr. 8599 vom April 2000) folgende Elemente der Aktivität des Rechnungshofes festgelegt:

- Institutionen und Unternehmen die einer Überprüfung des Rechnungshofes unterliegen,
- Aktivitäten die überprüft werden sollten,
- Art und Umfang der Berichterstattung
- Kompetenzen des Rechnungshofes bei der Überprüfung und bei der Einleitung bestimmter Verfahren,
- Die Organisationsstruktur des Rechnungshofes (die detaillierte Struktur sowie die Aufgaben jeder Abteilung werden durch die Verordnung Nr. 100 von November 2000 konkretisiert)
- Die Wahl des Leiters der Institution sowie seine Kompetenzen,
- Weitere.

⁵⁴⁸ Der Leiter (Präsident) wird vom Präsidenten des Landes vorgeschlagen und von dem Parlament bestätigt. Er wird für eine Laufzeit von sieben Jahren gewählt.

Der Rechnungshof erhält demnach eine Reihe von Aufgaben (auch Ziele genannt)⁵⁴⁹. So soll er die Überprüfung der effektiven Verwendung von öffentlichen Geldern durchführen; die Respektierung der entsprechenden Gesetze aus dem Wirtschafts- und Finanzbereich gewährleisten; für eine ausreichende und qualitative Information der zuständigen Institutionen und der Öffentlichkeit sorgen, usw. Überprüft sollen nach dem Gesetz die wirtschaftlichen und finanziellen Aktivitäten der staatlichen Institutionen und anderen staatlichen juristischen Personen; die Verwendung der öffentlichen Geldern seitens der zentralen und lokalen öffentlichen Verwaltung; die wirtschaftliche Aktivität der juristische Personen, bei denen mehr als die Hälfte der Aktien im Staatsbesitz sind und der juristischen Personen die Kredite mit einer Regierungsgarantie erhalten haben; die Verwendung von öffentlichen Geldern durch die politischen Parteien des Landes, sowie die Arbeit der Innenrevision innerhalb der staatlichen Institutionen.

18.4 Die Struktur des Rechnungshofes

Der Rechnungshof besteht aus sechs Abteilungen, fünf davon sind direkt für die Umsetzung der übertragenen Aufgaben zuständig⁵⁵⁰:

1. Abteilung für die Überprüfung des Staatshaushalts und der Innenrevision
2. Abteilung für die Überprüfung der zentralen öffentlichen Verwaltung, der zentralen Institutionen sowie der öffentlichen Investitionen,
3. Abteilung für die Überprüfung der öffentlichen Finanzen,
4. Abteilung für die Überprüfung der Finanzinstitutionen (auch das Institut der sozialen Sicherung) und der Unternehmen mit gemeinsamer Beteiligung,
5. Abteilung für die Überwachung der Wirtschaftsreformen und des Umweltschutzes, und
6. Personalabteilung

Zu 1. Überprüft wird hauptsächlich das Finanzministerium. Ziel der Abteilung ist, zu prüfen ob die öffentlichen Gelder zweckentsprechend verwendet werden; ob die vorgesehenen Obergrenzen überschritten werden; ob der Staatshaushalt plangemäß umgesetzt wird; ob die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben ordentlich gebucht worden sind; ob bei eventuellen Kreditaufnahmen bei der albanischen Bank die gesetzlich vorgeschrie-

⁵⁴⁹ Das Gesetz Nr. 8270, §7 und §8.

⁵⁵⁰ Über die Aufgaben der einzelnen Abteilungen siehe Verordnung Nr. 100, Kapitel III.

benen Obergrenzen respektiert worden sind; ob es bei der Aufnahme vom Staatsschuld (in- und ausländisch), bei der Tilgung der Schuld oder bei den Zinszahlungen zu Gesetzeswidrigkeiten gekommen ist und vieles mehr. Zugleich ist die Abteilung auch für die Überprüfung der Innenrevision innerhalb der staatlichen Institutionen zuständig. Dabei soll geprüft werden, ob die Organisation und die Funktionierung der Innenrevision so verläuft, wie es im Gesetz vorgeschrieben ist; ob die Qualität der Innenrevision zufrieden stellend ist; ob die Archivierung der Revisionsprotokolle stattgefunden hat und andere Aspekte.

Die Ergebnisse der Überprüfung werden dann in einem „Bericht über die Überprüfung des Staatshaushalts“ veröffentlicht. Aufgabe der Abteilung ist bei der ganzen Überprüfung, nur eventuelle Gesetzeswidrigkeiten festzuhalten, und die betroffenen Personen oder Institutionen darüber zu informieren. Die empfohlenen Maßnahmen oder eventuelle Einleitungen von Gerichtsverfahren werden ausschließlich von dem Leiter des Rechnungshofes angeordnet. In einigen Bereichen wird die Aktivität auch mit der Arbeit der anderen Abteilungen durchkreuzt (zum Beispiel bei der Überprüfung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben).

Zu 2. Aufgabe dieser Abteilung ist die Überprüfung der zentralen öffentlichen Verwaltung und der zentralen Institutionen. Durch allgemeine oder Teilkontrollen in bestimmten Bereichen oder Institutionen soll geprüft werden, ob es eventuelle Missbräuche bei den Finanzaktivitäten mit öffentlichen Geldern gibt; ob die vorgeschriebenen Friste für die Vorbereitung der Haushaltsentwürfe respektiert werden; ob die vorgesehenen Investitionen fristgerecht unternommen worden sind; ob die vom Rechnungshof vorgeschlagene Maßnahmen implementiert worden sind; ob es Unregelmäßigkeiten bei den Lohnzahlungen gegeben hat und vieles anderes. Bei den Investitionen wird unter anderem geprüft ob es zu Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe von öffentlichen Aufträge gekommen ist (gilt auch für Investitionen die von ausländischen Geldgebern finanziert werden).

Zu 3. Aufgabe der Abteilung ist vor allem die Überprüfung aller Bereiche (oder Zweigstellen) der Steuer- und Zollverwaltung. Hier wird unter anderem geprüft; ob die Akten der Steuerzahler ordnungsgemäß geführt werden, ob es Gesetzeswidrigkeiten bei der Registrierung (oder erneuten Registrierung) der Steuerzahler gegeben hat; ob es Unregelmäßigkeiten bei der Berechnung der Steuerschuld gab; ob eventuelle Verzugs-

zinsen oder auferlegte Bußgelder ordnungsgemäß gebucht worden sind; ob es Unregelmäßigkeiten bei der Verzollung von Importen gab; ob bei der Steuer- und Zollfahndung alles so läuft wie es der Gesetz vorschreibt; ob die Behörden die ihnen überlassenen Hausaufgaben seitens des Rechnungshofes auch erledigt haben oder nicht und andere.

Zu 4. Diese Abteilung übernimmt folgende Aufgaben:

- Bei der albanischen Bank: Überprüfung von eventuellen Unregelmäßigkeiten bei der Lizenzierung von Geschäftsbanken, bei der Kreditvergabe an die Regierung, bei der Verwaltung der Staatskasse, bei der Geldemission usw;
- Bei den Geschäftsbanken die (mehrheitlich) im Staatsbesitz sind: Überprüfung der Kreditgeschäfte, der Erfüllung von Pflichten gegenüber der Regierung, der Rentabilität der Bank, Verwaltungskosten und andere;
- Bei den Versicherungsgesellschaften (im Staatsbesitz): Überprüfung der eventuellen Gesetzeswidrigkeiten bei der Versicherungspflicht (aber auch bei der freiwilligen Versicherung), bei der Gewährung von Leistungen der sozialen Sicherung, bei der Erstellung von mittel- und langfristigen Strategien, bei der beschlossenen Maßnahmen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Institutionen, bei der Erfüllung von Planvorgaben, bei der Umsetzung von anderen entsprechenden Gesetzen (zum Beispiel das Gesetz über die Zusatzversicherung), bei der Verwendung der Gelder innerhalb von einzelnen Abteilungen des Instituts für soziale Sicherung, und viele andere Aspekte;
- Bei den Unternehmen mit gemeinsamer Beteiligung: hier soll unter anderem geprüft werden ob die Gewinn und Verlustrechnungen rechtzeitig vorbereitet werden, ob die Ernennung von Führungskleuten gesetzestreu erfolgt ist und anderes.

Zu 5. Hier wird vor allem der Prozess der Privatisierung sowie der Umweltschutz überprüft. Bei der Privatisierung soll geprüft werden, ob die Wertemittlung der betroffenen Unternehmen ordnungsgemäß organisiert worden ist, ob die Privatisierungsstrategie entsprechend implementiert wird, ob es Unregelmäßigkeiten bei der Privatisierung gegeben hat und anderes. Beim Umweltschutz soll geprüft werden, ob die dafür vorgesehene Haushaltsmittel (und ausländische finanzielle Unterstützungen) zweckentsprechend verwendet worden sind und ob die nationalen Ressourcen erhalten werden.

Bei der Wahl der Institutionen oder Aktivitäten die im Laufe des Jahres überprüft werden sollen werden einige Kriterien herangezogen⁵⁵¹. Das Volumen der geplanten Einnahmen oder Ausgaben der Institution, die Zahl der registrierten Unregelmäßigkeiten bei den früheren Überprüfungen, die Nichterfassungen bei der Überprüfungen des letzten Jahres, aber auch inoffizielle Meldungen über mögliche Missbräuche sind dabei die wichtigsten. In den von dem Rechnungshof vorbereiteten und veröffentlichten Jahresberichte werden dann die aufgedeckten Missbräuche und Unregelmäßigkeiten dokumentiert und entsprechende Maßnahmen gefordert. Über diese Maßnahmen hat alleine der Leiter des Rechnungshofes zu entscheiden⁵⁵². Der Rechnungshof kann von der betroffenen Institution bestimmte Maßnahmen gegen einzelne Personen fordern (auch die entsprechende Entschädigung durch diese Personen). Die Institution ist zudem verpflichtet, den Rechnungshof über die Erfüllung dieser Forderungen zu informieren (was in der Realität nicht immer erfolgt). In bestimmten Situationen ist der Rechnungshof berechtigt, alle Informationen an die Staatsanwaltschaft weiterzuleiten, und die Einleitung von weiteren Ermittlungen beantragen.

18.5 Kompetenzen des Leiters des Rechnungshofes und der Stellenwert der Institution innerhalb der öffentlichen Verwaltung Albaniens

Der Rechnungshof hat vergleichsweise große Kompetenzen. So kann er zum Beispiel Gesetzesänderungen oder sogar die komplette Abschaffung eines Gesetzes vorschlagen⁵⁵³. Zudem ist das Parlament verpflichtet, vor der Verabschiedung des Haushaltes (des letztes Jahres) auch die Meinung des Rechnungshofes zu holen. In Einzelfällen ist die Institution berechtigt, eine zivile Klage gegen Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung zu erheben. Falls bei der Überprüfung eine Straftat konstatiert wird, leitet der Rechnungshof die Sache an den Staatsanwalt weiter. Unter Umständen kann also eine Überprüfung durch den Rechnungshof recht unangenehm werden.

Zu erwähnen ist allerdings auch die Tatsache, dass der Leiter der Institution das alleinige Recht hat, solche Maßnahmen vorzuschlagen. Die Kontrollgruppe vor Ort ist nur berechtigt, die Missstände zu dokumentieren und einen entsprechenden Bericht vorzubereiten (Verbesserungsvorschläge dürfen sie nur bei kleineren Unregelmäßigkeiten erteilen). Welche Maßnahme dann konkret empfohlen wird, entscheidet dann aufgrund

⁵⁵¹ Verordnung Nr. 100, Kapitel V, §7.

⁵⁵² Das Gesetz Nr. 8270, §12.

⁵⁵³ Das Gesetz Nr. 8270, §9.

dieses Berichts, der Leiter des Rechnungshofes. Und er wird direkt vom Präsidenten des Landes vorgeschlagen und vom Parlament für eine Laufzeit von sieben Jahren bestätigt⁵⁵⁴. Der Leiter genießt Immunität, aber keine Parteifunktionen bekleiden, und seine Position wird die des Präsidenten des obersten Gerichts gleichgestellt⁵⁵⁵. Das Gesetz ist zudem recht restriktiv wenn es um die vorzeitige Ablösung des Leiters geht⁵⁵⁶ (nur wenn er für eine Straftat rechtskräftig verurteilt wird, wenn er für unzurechnungsfähig erklärt wird, oder wenn der Präsident des Landes seine vorzeitige Entlassung wegen schweren Verfassungsverletzungen beantragt).

Der Leiter des Rechnungshofes ist also mit recht hohen Kompetenzen ausgestattet und ist dazu schwer kündbar. Diese zwei Voraussetzungen haben der Institution in den letzten Jahren zu einer breiten Anerkennung bei der Öffentlichkeit in Albanien, aber auch im Ausland verholfen. Der Rechnungshof gehört zu den wenigen Institutionen die als „sauber“ gelten, und die ihre Aufgabe ernst nehmen. Die Mitarbeiter haben in den letzten Jahren fast alle Institutionen des Landes unter die Lupe genommen, und sehr viele Unregelmäßigkeit öffentlich gemacht. Einige Berichte des Rechnungshofes haben auch heiße Diskussionen in den Medien angeregt und so die Wut der Führungselite provoziert.

Allerdings sind die Stärken des Rechnungshofes zugleich auch seine Schwächen. Große Kompetenzen des Leiters haben zwar den Rechnungshof zu diesem Ruf (eine Art Untouchables) verholfen, gleichzeitig ist aber die Institution zu sehr von dieser Führungsqualität abhängig. Die relativ große Relevanz des Rechnungshofes im öffentlichen Spektrum des Landes (hauptsächlich dem jetzigen Leiter Herrn Mustafa Kercuku zu verdanken), hat auch dazu geführt, dass dieser Posten sehr schnell aufgewertet wurde. So werden in der letzte Zeit die Stimmen laut, dort einen anderen (eigenen) Man zu bringen. Der Premierminister hatte sogar damit gedroht, auch die Verfassung zu ändern, nur um eine vorzeitige Entlassung von Herrn Kercuku zu erreichen.

18.6 Ausblick

Zwar existiert der Rechnungshof in Albanien seit 80 Jahren, von einer umfassenden und kompetenten Überprüfung der Umsetzung des Staatshaushalts können wir aber erst für die Zeit nach 1997 sprechen. Um die anderen von der Transparenz und der

⁵⁵⁴ Das Gesetz Nr. 8417, §162 und Gesetz Nr. 8270, §11.

⁵⁵⁵ Das Gesetz Nr. 8270, §11.

⁵⁵⁶ Das Gesetz Nr. 8270, §14.

klaren Absichten zu überzeugen, entschied der damalige Premierminister Nano, die Kandidierung für den Posten des Rechnungshofsdirektors einer kleinen oppositionellen Partei zu überlassen. Herr Kercuku nutzte diese Chance und machte aus dem Rechnungshof eine starke und respektable (in der letzten Zeit auch befürchtete) Institution. Und genau dies wurde ihm und möglicherweise auch dem Rechnungshof zum Verhängnis.

Mit seinen Überprüfungen wurde er unter der Führungselite des Landes zunehmend unbeliebt. Einige Minister wollte er sogar in der Anklagebank sehen. Wie kaum anderswo im politischen Leben Albaniens sind sowohl die Regierungspartei als auch die demokratische Partei von Berisha an der Ablösung von Herrn Kercuku interessiert. Zwar lässt das Gesetz eine Wiederwahl zu, der Präsident möchte aber diesen Konflikten aus dem Weg gehen, und ist an einem erneuten Vorschlag von Kercuku (hat sein Interesse an eine Wiederwahl öffentlich gemacht) nicht interessiert. Mit ihrem Zusammenschluss gegen den Leiter des Rechnungshofs haben die beiden wichtigsten Parteien ihm eigentlich ein großes Kompliment gemacht. Für das Land kann dies aber ein schlechtes Omen sein.

19 Dezentralisierung

19.1 Einführung

Die Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen hat, wie kaum eine andere Idee aus den hochentwickelten Volkswirtschaften, das Geschehen in Entwicklungsländern beeinflusst. Heutzutage wird Dezentralisierung (oder das, was Entscheidungsträger als Dezentralisierung verpacken) in den meisten Ländern dieser Welt und mit unterschiedlichen Begründungen vorangetrieben. Sie wird seit 1999 auch in Albanien mit einer enormen Begeisterung implementiert. Die erfolgreiche Dezentralisierung wird nun als eine hochrangige Priorität der Regierung angesehen. Die Begeisterung ist etwas verwirrend, kommt sie doch aus Kreisen, die Erfahrungsgemäß dagegen halten sollten. Sie wird vorrangig von Institutionen (Finanz-, Gesundheits- und Bildungsministerium) unterstützt, die im Zuge der Reform die meisten Kompetenzen verlieren würden.

Die weitere Erörterung dieser Problematik in unserem Kapitel, legt den Schluss nahe, dass die Regierung des Landes trotz ihres Engagements, nicht unbedingt von den Vorteilen der Dezentralisierung überzeugt ist. Der Grund für ihren Enthusiasmus ist eigentlich bei der Weltbank zu suchen. Der Entwurf und die Implementierung von Dezentralisierungsstrategien gehört zu den Bedingungen die dem Land auferlegt worden sind. Einige Entscheidungsträger in Albanien haben immer noch damit zu kämpfen, die Problematik selbst zu verstehen. Nicht selten wird die Dezentralisierung mit der Dekonzentration oder Delegation der Aufgaben an die lokale Verwaltung verwechselt. Andere wiederum verstehen darunter nur die administrative Dezentralisierung. Der Druck von der Weltbank lässt sich mit der Überzeugung der führenden Ökonomen dieser Institution erklären, dass eine erfolgreiche Dezentralisierung zu einer Stärkung des Wirtschaftswachstums und einer Armutsbekämpfung führen kann. Die Unterstützung der albanischen Regierung wurde dagegen leicht erreicht, da die Weltbank ihre finanziellen Unterstützungen an eine erfolgreiche Erledigung der Hausaufgaben bei der Dezentralisierung, gekoppelt hat.

Es folgt nun eine kurze Darstellung der Dezentralisierungsformen und der Vorteilen die aus einem dezentralisierten System entstehen können. Die Argumente der Gegner der Dezentralisierung in Entwicklungsländern sollen auch aufgeführt werden. Es geht hier um Ökonomen die sich gegen der Weltbank gestellt haben, und von den

Vorteilen der Dezentralisierung nicht allzu überzeugt sind, wenn es um Entwicklungsländer handelt. Danach werden die Hauptmerkmale der bisherigen Dezentralisierungsmaßnahmen der Albanischen Regierung beschrieben. Dabei wird vor allem auf die gesetzlichen Regelungen und den Finanzierungsaspekt des Prozesses (Ausgaben der lokalen Haushalten, Einnahmenerzielung, Zuwendungen aus dem Staatshaushalt) eingegangen. Zum Schluss beschäftigen wir uns mit den aktuellen Durchführungsschwierigkeiten der beschlossenen Strategie.

19.2 Formen der Dezentralisierung

Dezentralisierung kann, abhängig von den speziellen Bedingungen eines Landes, ganz unterschiedliche Formen annehmen, und die Reform von verschiedenen Bereichen verkörpern. Es fällt den Ökonomen daher schwierig, sich auf eine gemeinsame Definition des Begriffs Dezentralisierung zu einigen. Viele begnügen sich deshalb mit der Konstatierung, Dezentralisierung bedeutet alles was die Kompetenzen der lokalen Behörden zu Lasten der zentralen Verwaltung erhöht⁵⁵⁷. Diese Vieldeutigkeit hat dazu geführt, dass Dezentralisierung oft missverstanden wird. Vieles was nicht dazu gehört wird gerne als eine Maßnahme zur Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen dargelegt. Denn nicht jede Maßnahme die zur Erhöhung der Kompetenzen der lokalen Verwaltung führt, gehört automatisch zur Dezentralisierung.

Rondinelli bietet eine für alle Ökonomen akzeptable Distinktion dessen was zur Dezentralisierung zählt und was nicht⁵⁵⁸. Alle Staatsaktivitäten die zur Erhöhung der Kompetenzen der lokalen Verwaltung führen, werden in drei Gruppen unterteilt:

1. Dekonzentrierung der zentralen Kompetenzen⁵⁵⁹ - Lokale Verwaltungen erhalten zwar die Verantwortung für die Bereitstellung einer öffentlichen Dienstleistung, haben aber keine Entscheidungskompetenz bezüglich der Art und Umfang der Bereitstellung.

⁵⁵⁷ Vgl. auch D. Rondinelli, 1999 und D. Rondinelli, 1981.

⁵⁵⁸ Die ökonomische Dezentralisierung gilt als die fortgeschrittenste Form der Dezentralisierung (Rondinelli). Es gibt drei Möglichkeiten zur ökonomischen Dezentralisierung: private Bereitstellung der öffentlichen Dienstleistungen, die gemeinsame Bereitstellung zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor und die Deregulation (oder die Abschaffung der Zutrittsbarrieren).

⁵⁵⁹ Diese ist die häufigste Form der „Dezentralisierung“ in Entwicklungsländern. Vgl. auch J. Ahmad & R. Bird, 1998.

2. Delegation⁵⁶⁰, - Lokale Verwaltungen erhalten große Befugnisse bei der Bereitstellung einer Leistung. Sie entscheiden über den Umfang der Leistung und verwalten die Bereitstellung. Sie bleiben allerdings weiterhin von der Zentrale abhängig (finanziell).
3. Devolvierung (Dezentralisierung) - Hier erhalten Kommunen die volle Kompetenz bei der Bereitstellung einer Leistung. Sie entscheiden über die Art und Umfang der Leistung, sie organisieren und verwalten die Produktion, sichern die notwendigen finanziellen Mittel, entscheiden selbstständig über eventuelle Investitionen in diesem Bereich. Ihre Entscheidungen müssen sie nicht der Zentralverwaltung sondern ihrem Wahlkreis rechtfertigen⁵⁶¹.

Dezentralisierung beinhaltet wiederum drei verschiedene Aspekte:

1. Fiskaldezentralisierung – stellt den wichtigsten Aspekt dar. Darunter wird eine Erhöhung der Kompetenzen der lokalen Instanzen nicht nur über die öffentlichen Ausgaben, sondern auch über die Sicherstellung der notwendigen Einnahmen. Bei der Implementierung der Fiskaldezentralisierung müssen viele Aspekte neu definiert werden (welche Gebietskörperschaft muss welche öffentliche Dienstleistung bereitstellen, wer entscheidet über die Auferlegung von Steuern und Gebühren und wer über die angewandten Sätze, welche Gebietskörperschaft muss welche Steuer eintreiben, wie der horizontale und vertikale Finanzausgleich aussehen soll, usw)⁵⁶². Der lokale Politiker ist hier gezwungen, bei der Entscheidung über die Art und Umfang einer Leistung, nicht nur die Vorteile der Bürger aus der genannten Leistung, sondern auch die Nachteile durch die Auferlegung von Steuern oder Gebühren, zu berücksichtigen⁵⁶³.
2. Politische Dezentralisierung – Der lokale Politiker muss für seine Entscheidungen vor seinen Wählern und nicht vor seiner Parteispitze oder der Zentralverwaltung haften. Denn nur so bekommen die Präferenzen der lokalen Wähler bei der Vorbereitung von politischen Programmen, ein größeres Gewicht.

⁵⁶⁰ Vgl. auch J. Ahmad & R. Bird, 1998. Die Beziehungen zwischen den Kommunen und dem Zentralstaat ähneln stark dem Prinzipal-Agent-Modell. Die Zentralregierung ist hier der Prinzipal auf der Suche nach geeigneten Anbietern von öffentlichen Dienstleistungen, und die lokale Verwaltung ist der Agent, der bereit ist diese Aufgabe zu übernehmen. Dank der finanziellen Zuweisungen, kann die zentrale Regierung sicherstellen, dass sich die Kommunen um eine zufrieden stellende Bereitstellung bemühen werden. Dadurch bleiben sie auch von der Zentrale abhängig.

⁵⁶¹ Vgl. auch J. Ahmad & R. Bird, 1998

⁵⁶² Vgl. auch J. Ahmad & R. Bird, 1998

⁵⁶³ Vgl. auch. A. Shah, 2002.

3. Verwaltungsdezentralisierung – Lokale Politiker bekommen die Entscheidungskompetenz über die Art und Umfang der, in ihren Kommunen, bereitgestellten Leistungen. Der lokale Politiker braucht ausreichende Spielräume um selbstständig zu handeln und um Fehler begehen zu dürfen⁵⁶⁴. Nur so kann er zum wahren Förderer der Demokratiewerte aufsteigen. Darunter verstehen wir auch die Zuständigkeit der lokalen Politiker über die Einstellung und Entlassung der lokalen Bürokratie. Dadurch wird gesichert, dass lokale Bürokraten für ihre Leistungen, dem lokalen Politiker und nicht ihrer zentralen Institutionen haften.

19.3 Dezentralisierung und ihre Vorteile

Die Mehrheit der Argumentationen zugunsten einer Dezentralisierung hat ihren Ursprung in der Überzeugung, dass eine zentralistisch funktionierende Verwaltung zu einer einheitlichen Bereitstellung der öffentlichen Güter und Dienstleistungen führt. Dadurch bleiben aber eventuelle Präferenzunterschiede zwischen den Bürgern in verschiedenen Regionen unbeachtet. Durch eine Kompetenzerhöhung der lokalen Verwaltungen (über die Zusammensetzung der Haushaltsausgaben und Generierung der Steuereinnahmen), wird sie näher an die Bevölkerung gebracht. Nach dem Prinzip der Subsidiarität⁵⁶⁵ muss also die Entscheidung über die Art und Umfang einer öffentlichen Dienstleistung (und derer Finanzierung) nur dann bei der höheren Gebietskörperschaft getroffen werden, wenn die Untere damit überfordert ist.

Die lokale Verwaltung kennt die Präferenzen der Wähler in ihrem Kreis besser als die zentrale Instanz. Daher ist sie eher in der Lage, die Art und Höhe der öffentlichen Leistungen an diese Präferenzen zu richten. Dezentralisierung ermöglicht es zudem den Wählern, bei der politischen Willenbildung stärker mitzuwirken. Ihre Wünsche spiegeln sich so in politischen Programmen wider. Den Individuen stehen zwei Möglichkeiten zu Verfügung, um diese positive Effekte der Dezentralisierung zu erreichen. Durch ihre Teilnahme an lokalen Wahlen, können sie ihre Stimme dem Politiker abgeben, dessen politisches Programm am ehesten mit ihren Präferenzen übereinstimmt. Falls sich der Politiker aber nicht ausreichend um die Erfüllung von Wahlversprechen bemüht, kann ihn der Bürger bei den nächsten Wahlen bestrafen, indem er für einen anderen Kandidaten stimmt. Sie können ihre Missbilligung auch durch eine Migration

⁵⁶⁴ Vgl. auch R. Bird, 1993.

⁵⁶⁵ Formuliert 1931 von Papst Pius XI. Vgl. auch den Maastrichtvertrag, §3b.

in anderen Kommunen ausdrücken. Durch diese „Abstimmung mit Füßen“ bestrafen sie den Politiker, weil ihnen dadurch die Steuerbasis reduziert wird⁵⁶⁶.

Damit eine dezentrale Bereitstellung von öffentlichen Leistungen auch zu einer Erhöhung der Effizienz führt, müssen allerdings einige Bedingungen erfüllt werden:

- Individuen sind über ihre Präferenzen bezüglich der öffentlichen Leistungen gut im Bilde, und wissen, wie sie die politischen Programme der lokalen Politiker beeinflussen können
- Der lokale Politiker ist daran interessiert, die Präferenzen der Bürger in einem politischen Programm umzusetzen, und ihn dann auch zu implementieren. Nur so wird den eventuellen Präferenzunterschieden zwischen die Kommunen Rechnung getragen. Und nur so ist ein Wettbewerb zwischen Kommunen möglich.
- Jede Gebietskörperschaft ist in der Lage, die öffentlichen Gütern und Dienstleistungen zu niedrigen Kosten bereitzustellen. Es geht also nur um eine bessere Anpassung des Angebots an die Wählerpräferenzen.
- Es herrscht Transparenz bei der Arbeit der lokalen Bürokratie. Der Bürger kann, ohne Schwierigkeiten, die Performance des lokalen Politikers oder die seiner Untertanen evaluieren. Er kann die Arbeit der Bürokratie auch durch seine Teilnahme an von dem lokalen Politiker organisierten Bürgerversammlungen, beeinflussen.
- Die Relevanz der lokalen Steuern und Gebühren steigt. Wenn der Bürger weiß, dass die in seiner Kommune angebotene Dienstleistungen zum Großteil von der Kommune selbst finanziert werden, dann hat er mehr Anreize, sich über die Performance der Bürokratie zu informieren.

Kommunen erhalten im Zuge der Dezentralisierung auch mehr Kompetenzen bei der Mittelverteilung im sozialen Netz (Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe). Die Verfechter der Dezentralisierung glauben also, dass die lokale Bürokratie besser als die Zentrale weiß, wer für diese Leistungen anspruchsberechtigt ist⁵⁶⁷. Die Qualitätsverbesserung der öffentlichen Dienstleistungen zusammen mit der besseren Adressierung der Leistungen im sozialen Netz kann nicht nur das Wirtschaftswachstum anregen sondern auch zu Armutsbekämpfung beitragen. Damit wird auch die starke Unterstützung des

⁵⁶⁶ Vgl. auch W. Oates, 1999.

⁵⁶⁷ Gilt auch für lokale Investitionsprojekte (Art der Investition, Standortbestimmung, Vergabe von Investitionsaufträgen, und Ermittlung von Zielgruppen die aus dieser Investition profitieren sollten. Die Lokale Verwaltung ist vor allem bei der Ermittlung von Zielgruppen besser qualifiziert. Vgl. auch R. Prud'homme, 1995.

Prozesses seitens der Weltbank argumentiert. Die Weltbank unterstützt ihre Mitgliedsländer bei der Stärkung der lokalen Verwaltung (damit sie die neuen Kompetenzen auch ausüben kann), bei der Vorbereitung der begleitenden Gesetzgebung, aber auch beim Entwurf der gesamten Dezentralisierungsstrategien. Die involvierten Fachleute bei der Weltbank sind von den Vorteilen der Dezentralisierung überzeugt, eventuelle negative Effekte sind ihrer Meinung nach, nur eine Folge der schlechten Strategievorbereitung oder Umsetzung.

19.4 Dezentralisierung in Entwicklungsländern -mögliche negative Effekte

Eine Reihe von Ökonomen zweifelt an den Erfolg der Dezentralisierung in Entwicklungsländern. Ihre Überzeugungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Konventionelle Dezentralisierungstheorien stützen sich auf Modelle der entwickelten westlichen Demokratien, und sind daher für die meisten Entwicklungsländer einfach unbrauchbar⁵⁶⁸. Die Implementierung von solchen Modellen ohne Rücksicht auf die Besonderheiten des jeweiligen Landes würde eher eine Deformierung des Systems als eine Verbesserung der Bürokratieeffizienz bewirken.
- Die Behauptung, Dezentralisierung könnte das Wirtschaftswachstum anregen, sollte mit Vorsicht konsumiert werden. Denn, so die Gegner, Dezentralisierung stellt ein superiores Gut dar, dessen Konsum mit steigendem Einkommen erhöht wird⁵⁶⁹. Der Versuch, die lokale Verwaltung in Ländern mit unentwickelten lokalen Institutionen zu stärken ist nichts anderes als ein risikoreiches Abenteuer.
- Der entscheidende Vorteil der Dezentralisierung liegt an ihre stärkere Gewichtung der eventuellen regionalen Präferenzunterschiede. Dies ist aber in Entwicklungsländern kaum relevant. Präferenzunterschiede spielen erst dann eine Rolle, wenn die Regierung es geschafft hat, die Bürger mit den notwendigsten öffentlichen Leistungen, zufrieden stellend zu versorgen⁵⁷⁰. In vielen Entwicklungsländern tun sich die Regierungen ziemlich schwer, selbst mit der Bereitstellung der wichtigsten kommunalen Leistungen (Trinkwasser, elektrische Energie, Instandhaltung des Straßennetzes, Abwasser, Müllabfuhr, Grundschule, ambulante Gesundheitsvorsorge, usw), für

⁵⁶⁸ Jedes Land hat seine Besonderheiten und kann daher kein allgemeines Dezentralisierungsmodell anwenden. Vor allem keine Modelle der Industrieländer. Vgl. hierzu auch P. Smoke, „Strategic ...“, 2001.

⁵⁶⁹ Diese Überzeugung wird von vielen Dezentralisierungsfachleuten vertreten. Vgl. auch V. Tanzi, 2001, R. Prud`homme, 1995 oder W. Oates, 1999.

⁵⁷⁰ Vgl. auch R. Prud`homme, 1995.

die keine großen Präferenzunterschiede zu erwarten sind⁵⁷¹. Präferenzunterschiede werden auch bei einer ausreichenden Bereitstellung mit solchen Dienstleistungen keine Rolle spielen, wenn der Bürger für Individuen und nicht für politische Programme wählt, oder wenn der Politiker nicht an einer Erfüllung seiner Wahlversprechen interessiert ist⁵⁷².

- „Die Abstimmung mit den Füßen“ als ein Instrument, um die Arbeit der lokalen Politiker zu beeinflussen, ist in vielen Entwicklungsländern einfach unanwendbar. Die möglichen Unterschiede bei der Zusammensetzung der öffentlichen Dienstleistungen zwischen den Kommunen sind viel zu klein, um die sehr hohen Umzugskosten zu rechtfertigen.
- Die meisten der anderen zu erwartenden Vorteilen der Dezentralisierung sind nur Überzeugungen oder logische Schlussfolgerungen ihrer Verfechter. Empirisch hat man sie aber bisher nicht nachweisen können.

Viele der erhofften Vorteile der Dezentralisierung werden daher in Entwicklungsländern schwer erreichbar sein. Die Skeptiker befürchten dagegen, dass eine ungeeignete und schlecht vorbereitete Strategie, einige negative Wirkungen haben kann:

- Die Dezentralisierung erhöht den Anteil der Steuereinnahmen der von den unteren Gebietskörperschaften verwaltet wird. Dieser Rückgang der nationalen Steuern kann allerdings die Fähigkeit der Regierung, Fiskalpolitik zu betreiben, deutlich einschränken. Es ist nicht zu erwarten, dass eine lokale Verwaltung, bei ihrer Politikbildung auch die nationalen Interessen internalisiert. Stattdessen wird sie eigene Wege einschlagen, und so den fiskalpolitischen Maßnahmen der Zentralregierung entgegenwirken⁵⁷³. Wenn keine klaren Spielregeln durchgesetzt werden, und wenn Dezentralisierung die Möglichkeit der Insolvenz von Kommunen nicht vorsieht, kann dies zu hohen Verschuldungen der Kommunen führen. Diese Defizite der loka-

⁵⁷¹ Eine ganz andere Meinung wird von Ch. McLure Jr. vertreten. Dezentralisierung ist seiner Meinung nach auch dann wünschenswert, wenn keine Präferenzunterschiede zwischen den Kommunen festzustellen sind. Der Vorteil liegt darin, dass bei einem dezentralen System die Militärausgaben niedriger ausfallen würden. Vgl. hierzu auch Ch. McLure Jr., 1995. Seine Argumentation ist nur Gültig, wenn die Bevölkerung, den Militärausgaben einen niedrigen Wert beimisst, was in Entwicklungsländern nicht immer der Fall sein wird (wegen der häufigen Krisen und Unruhen).

⁵⁷² Der lokale Wähler entscheidet nicht immer nach den Wahlprogrammen der Politiker. So kann die lokale Wahl nur die zentrale politische Konstellation widerspiegeln. Nach den Wahlen bleibt der lokale Politiker meistens weiterhin von der zentralen Führung seiner Partei abhängig. Die Erfüllung von Wahlversprechen ist nicht mehr eine Priorität. Sehr oft ist sie auch unmöglich (wegen der starken Diskrepanzen zwischen den versprochenen Aktivitäten und der finanziellen Möglichkeiten einer Kommune). Dadurch wird aber die ganze Diskussion über die Vorteile der Dezentralisierung (die bessere Beachtung von Präferenzunterschiede zwischen den Kommunen) völlig wertlos. Vgl. auch R. Prud'homme, 1995.

⁵⁷³ Vgl. auch R. Bahl, 1999.

len Verwaltungen können dann die Regierung zu einer Erhöhung der öffentlichen Schuld zwingen.

- Die Stärkung der lokalen Institutionen verläuft parallel mit der Schrumpfung der Rolle der zentralen Institutionen, allen voran die des Finanzministeriums. Sie werden das aber nicht einfach so hinnehmen, sondern werden versuchen, den gesamten Prozess zu sabotieren oder zumindest zu deformieren⁵⁷⁴. Lokale Beschäftigte in diesen Institutionen können weiterhin von der Zentrale abhängen. Die Beschäftigung, Lohnniveau und die Aufstiegsmöglichkeiten können weiter von der Zentrale vorge-schrieben werden. Das Finanzministerium kann auf eine ad-hoc Verteilung der Fi-nanzmittel beim vertikalen Finanzausgleich bestehen, und so keine Mittelfristige Planung der lokalen Verwaltungen ermöglichen.
- Dezentralisierung sollte die Regierung näher an die Bevölkerung bringen. Aller-dings wird dies oft nur für einen kleinen Teil der Bevölkerung gelten. Oft werden nur die Tore für lokale Eliten geöffnet⁵⁷⁵. Diese Eliten können aber die lokale Ad-ministration unter ihre Kontrolle bringen, mit der Absicht, den Löwenanteil der Ausgaben für öffentliche Aufträge zu ihrem Vorteil zu missbrauchen. Unter diesem Szenario spielen dann die Präferenzunterschiede zwischen den Kommunen keine Rolle mehr. Es waren aber eben dies Unterschiede die den Prozess rechtfertigen sollten.
- Die Dezentralisierung macht nur Sinn, wenn lokale Institutionen transparent genug bei ihrer Arbeit sind. Nur so können die Bürger und die zentrale Regierung, die Ar-beit der Kommunen verfolgen und beurteilen können. Wenn dies nicht gewährleistet wird, und wenn der lokale Politiker sich nicht um die Präferenzen seiner Wähler kümmern muss (wenn z.B. die Wiederwahl nicht von der Erfüllung der Wahlver-sprechen beeinflusst wird), so kann der lokale Bürokrat (der jetzt mehr Kompeten-zen erhält) in Versuchung geraten, die gewonnenen Freiheiten zu seinem Vorteil zu missbrauchen. Aus diesem Blickwinkel, könnte zwischen Dezentralisierung und Korruption eine positive Korrelation bestehen. Der lokale Politiker wird dann im Endeffekt die Ausgaben in den Bereichen verteilen, die sein persönliches Nutzen maximieren⁵⁷⁶.

⁵⁷⁴ Vgl. auch R. Bahl, 1999.

⁵⁷⁵ Über die Möglichkeit der Besetzung der lokalen Führung seitens der lokalen Eliten, siehe auch P. Smoke, „Strategic...“, 2001, J. Von Braun und U. Grote, 2000 und W. Oates, 1993.

⁵⁷⁶ Die Verfechter der Dezentralisierung behaupten, dass zwischen Dezentralisierung und Korruption eine negative Korrelation besteht. Solche Ergebnisse werden aber selten ernst genommen, weil sie sich oft auf zweifelhaften Variablen stützen. Dort wird oft als Niveau der Dezentralisierung einfach die Höhe der

- Der Schwerpunkt der Diskussionen über die Dezentralisierung liegt bei der Hervorhebung der Präferenzunterschiede zwischen den Kommunen als dem wichtigsten Faktor bei der Entscheidung, welche öffentlichen Dienstleistungen von welcher Gebietskörperschaft bereitgestellt werden sollten. Dabei wird aber etwas Wesentliches außer Acht gelassen: die Herstellungskosten der öffentlichen Leistungen steigen oft mit abnehmender Größe der Gebietskörperschaft, die für die Bereitstellung zuständig ist⁵⁷⁷. Umstritten kann auch die dezentrale Bereitstellung von einigen wichtigen Leistungen werden, wie z.B. Bildung oder die ambulante Gesundheitsvorsorge, wenn dies nicht von einer klaren Festlegung der zu erfüllenden nationalen Mindeststandards begleitet wird. Kommunen können diese Mindeststandards in Frage stellen, indem sie die Ausgaben lieber in anderen Bereichen kanalisieren⁵⁷⁸.

Man kann also, abhängig von der Anfangspositionierung, jeden dieser Standpunkte verteidigen oder attackieren⁵⁷⁹. Jedes Land macht seine eigenen Erfahrungen mit der Dezentralisierung, und verschiedene Faktoren können zur Verzerrung der Endergebnisse beitragen. Oft werden unter Dezentralisierung auch Maßnahmen erfasst, die aber nicht dazu gehören sollten. Für Diskussionsteilnehmer ist es daher nicht schwierig, ihren Standpunkt durch empirische Beweise zu stützen.

19.5 Die Vorbereitungsphase des Prozesses

Die Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung wird in der Regel von vielen (positiven oder negativen) Veränderungen begleitet. Es geht um Änderungen über die Zusammensetzung der Steuereinnahmen und über die Verteilung von Staatsausgaben, über die Menge und Qualität der öffentlich bereitgestellten Güter und Dienstleistungen, über die Gleichberechtigung der Bürger und vieles mehr. Sie beeinflusst auch das Wirtschaftswachstum, die Armutsgrenze, oder die makroökonomische Stabilität des Landes. Deshalb will die Implementierung sehr gut vorbereitet und auf die besonderen Umstän-

öffentlichen Ausgaben in der Zuständigkeit der Kommunen, übernommen. Das ist aber nicht ausreichend. Es wird auch vergessen das Länder mit einer fortgeschrittenen Dezentralisierung in der Regel auch Anfangs einen höheren Prokopfeinkommen gehabt haben. Sie hätten damit auch vor der Dezentralisierung bessere Verhältnisse bezüglich der Korruption vorweisen können. Das Modell hat also einen „Initial Bias“. Über die Korrelation zwischen Dezentralisierung und Korruption siehe auch R. Fisman und R. Gatti, 2002.

⁵⁷⁷ Vgl. auch R. Prud'homme, 1995.

⁵⁷⁸ Daher werden im Bereich Bildung und Gesundheit eher Zweckzuweisungen empfohlen.

⁵⁷⁹ Vgl. dazu auch P. Smoke, „Fiscal ...“, 2001.

de des Landes zugeschnitten sein, damit die Endergebnisse so wenig wie möglich von den gewünschten abweichen.

Die Liste der bei der Vorbereitung einer Dezentralisierungsstrategie zu beachtenden Elemente ist ziemlich Lang. Die Vorbereiter der Strategie müssen die aktuelle Struktur der Verwaltungsinstitutionen sowie ihre Absorptionsfähigkeit gut kennen, das Spektrum der Güter und Dienstleistungen die dezentral (und nicht privat) bereitgestellt werden sollen, die technischen Eigenschaften dieser Güter und Leistungen, die Folgen der Dezentralisierung für die Produktionseffizienz (für den Fall, dass die Produktion den kleineren Gebietskörperschaften überlassen wird) sowie eventuelle Wirkungen des Prozesses auf andere Reformvorhaben (damit die mittelfristige politische und wirtschaftliche Stabilität nicht gefährdet wird).

Die Vorbereitung der entsprechenden Gesetzesgrundlage stellt einen weiteren wichtigen Bestandteil der Vorbereitungsphase dar. Die neuen Gesetze müssen klar definieren, wer für die Finanzierung und wer für die Bereitstellung einer öffentlichen Dienstleistung verantwortlich ist, wie der horizontale und vertikale Finanzausgleich funktionieren soll, wie lokale Verwaltungen organisiert werden sollen, wer für die Rekrutierung, Ausbildung, Entlohnung und Aufstieg der lokalen Bürokraten entscheiden soll, usw. Die Vorbereiter der Strategie müssen zugleich auch an die Transparenz denken, damit die Bürger und die zentrale Verwaltung die Durchführung und die Ergebnisse des Prozesses mitverfolgen und evaluieren können. Nur so sichern sie eine breitere Involvement der Bürger und erschweren die Missbrauchsmöglichkeiten der lokalen Politiker.

19.6 Der bisherige Verlauf der Dezentralisierung in Albanien

19.6.1 Die Gesetzesgrundlage

Die Verwaltung in Albanien war bis 1991 stark zentralisiert. Lokale Verwaltungen funktionierten nur als Zweigstellen der Zentralinstitutionen und waren von der Zentrale mit der Bereitstellung einiger Dienstleistungen beauftragt. Es handelt sich hier also nicht um eine minimale Unabhängigkeit der Kommunen, sondern eher um ihr komplettes Fehlen⁵⁸⁰. Die Lage wurde erst nach der Verabschiedung des Gesetzes über Funktionen und die Organisation der lokalen Verwaltung im Jahr 1992, etwas verbessert. Ernsthafte Bemühungen zur Stärkung der Rolle der lokalen Verwaltung, beginnen allerdings erst nach der Vorbereitung der nationalen Dezentralisierungsstrategie im Jahr 2000. Die Strategie wurde in der engen Zusammenarbeit mit der Weltbank und mit der albanischen Niederlassung der Urban Institute entworfen. Auf der albanischen Seite wurde der Prozess von einem innerministerialen Ausschuss und einem Task-force aus Fachleuten geleitet. Mit der Implementierung wurde das Ministerium der lokalen Verwaltung beauftragt. Das Ministerium erhielt auch eine neue Bezeichnung und heißt nun – Ministerium für lokale Verwaltung und Dezentralisierung.

Die Hauptelemente der Dezentralisierung wurden auch in der Verfassung des Landes eingebaut, und zwar in ihrem sechsten Abschnitt (über die lokale Verwaltung). Der Verfassung ist folgendes zu entnehmen:

1. Kommunen und Bezirke gelten als die niedrigste Verwaltungseinheit. Der Kreis wird als die zweite Verwaltungsebene bestimmt⁵⁸¹.
2. Die Führung der lokalen Verwaltung wird gewählt und nicht ernannt. Neuwahlen müssen in einem Drei-Jahre Rhythmus organisiert werden⁵⁸².
3. Zentralinstitutionen können durch entsprechende Gesetze, die Kommunen und Bezirke mit der Abwicklung von bestimmten Aufgaben beauftragen. In diesem Fall

⁵⁸⁰ Das Relief des Landes und die miserable Infrastruktur (Verkehr und Kommunikation) haben zu einer sehr hohen Ineffizienz bei der zentralen Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen in Albanien. Vgl. dazu auch D. Sewell & Ch. Wallich, 1995.

⁵⁸¹ Die Verfassung der Republik Albanien, §108.

⁵⁸² Die Verfassung der Republik Albanien, §109.

sorgt der Staatshaushalt für die Sicherstellung der notwendigen finanziellen Mittel⁵⁸³.

4. Kommunen und Bezirke entscheiden selbstständig (entsprechend der gesetzlichen Regelungen) über die Organisation und der Funktionierung ihrer Verwaltung.
5. Die Region als eine höhere Verwaltungsebene wird von einem Präfekt verwaltet. Er wird vom Ministerrat ernannt.
6. Die Verfassung räumt dem Ministerrat das Recht ein, die lokalen Politiker und andere gewählte Strukturen, bei groben Gesetzesverstöße aufzulösen⁵⁸⁴.

Das Land ist in 12 Regionen, 35 Kreise (Teile einer Region), 65 Bezirke und 309 Kommunen unterteilt⁵⁸⁵. Die Organisation und die Funktionierung dieser subnationalen Gebietskörperschaften sind durch das Gesetz Nr. 8652 „Über die Organisation und Funktionierung der lokalen Verwaltung“ geregelt. Der Gesetzgeber beabsichtigt hierdurch eine bessere Gewichtung der Präferenzunterschiede zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen, eine geeignete und effiziente Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen sowie eine bessere Abwicklung von anderen Aufgaben in lokaler Ebene⁵⁸⁶ zu erreichen. Der Bürgermeister und der Stadtrat (Bezirkrat) sind die wichtigsten Organe einer Kommune bzw. eines Bezirks. Sie müssen alle drei Jahren in kommunalen Wahlen bestätigt werden. Der Bürgermeister verfügt über große Kompetenzen wenn es um die Personalpolitik in der lokalen Verwaltung und in den lokalen öffentlichen Unternehmen geht⁵⁸⁷. Der Stadtrat (Bezirkrat) entscheidet dagegen über die Fiskalpolitik, Erhebung von neuen Gebühren oder Kreditaufnahme⁵⁸⁸. Der Bürgermeister hat allerdings bei vielen Entscheidungen des Rats das Vetorecht und kann die Beschlüsse zur erneuten Prüfung zurückverweisen.

⁵⁸³ Die Verfassung der Republik Albanien, §112.

⁵⁸⁴ Die Verfassung der Republik Albanien, §114 und §115.

⁵⁸⁵ Vgl. Das Ministerium für lokale Verwaltung und Dezentralisierung, 2003.

⁵⁸⁶ Das Gesetz Nr. 8652, §3.

⁵⁸⁷ Gilt allerdings nicht für die Bestimmung des Lohnniveaus. Das Lohnniveau wird weiterhin zentral festgelegt (Verordnung 551, 2002)

⁵⁸⁸ Das Gesetz Nr. 8652, §32.

19.6.2 Kompetenzen der lokalen Verwaltung bei der öffentlichen Ausgaben

Das Gesetz Nr. 8652 sieht drei Kategorien der Aufgaben für lokale Verwaltungen vor⁵⁸⁹:

- *Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen und Bezirke* – In diesem Bereich verfügen lokale Verwaltungen über volle Kompetenzen bei der Planung, Verwaltung und Bereitstellung von Leistungen. Sie dürfen auch über eventuelle Investitionen selbst entscheiden. Es handelt sich dabei um reine lokale Güter und Dienstleistungen wie die Trinkwasserversorgung, Kanalisationsnetz, Müllabfuhr, Verwaltung von Friedhöfen usw. Dazu zählen auch die Straßenreinigung, Instandhaltung und Beleuchtung, die Pflege der Stadtgärten und Parks, das Betreiben des öffentlichen Verkehrsnetzes, Stadtplanung, Verwaltung des Landes im öffentlichen Besitz, die Organisation von kulturellen und Sportveranstaltungen sowie die Wartung von Sportanlagen, die Verwaltung und die Instandhaltung der städtischen Marktplätze, die Verwaltung des Waldbestandes und anderen Bodenschätze im Besitz der Kommunen, die Unterstützung der Privatwirtschaft, Veterinärmedizin usw.⁵⁹⁰.
- *Gemeinschaftsaufgaben der Kommunen und Bezirke* – Die Zuständigkeit für die Bereitstellung von diesen öffentlichen Gütern ist zwischen Kommunen und der zentralen Verwaltung aufgeteilt. Es handelt sich um die voruniversitäre Bildung, primäre Gesundheitsvorsorge, sozialen Schutz und Armutsbekämpfung, Umweltschutz, und die öffentliche Ordnung.
- *Auftragsangelegenheiten der Kommunen und Bezirke (delegierte Aufgaben)* – In bestimmten Fällen kann die zentrale Verwaltung die Bereitstellung einer Leistung durch die Kommune oder den Bezirk anordnen. Die Entscheidung kann gesetzlich geregelt werden und die Durchführung wird obligatorisch, oder sie ist Bestandteil der Verhandlungen zwischen den zwei Ebenen. Im ersten Fall muss die Zentrale auch die entsprechenden Finanzmittel zu Verfügung stellen. Bei den vereinbarten Leistungen können Kommunen oder Bezirke auch eigene Einnahmen verwenden. Zu dieser Untergruppe zählen z.B. die Leistungen der Einwohnermeldebehörde, die

⁵⁸⁹ Das Gesetz Nr. 8652, §10-§12.

⁵⁹⁰ Vgl. auch Z. Vokopola, 2003.

Ausstellung von Identifikationspapieren und Reisepässe, Feuerschutz, Rettungsdienst und andere⁵⁹¹.

19.6.3 Einnahmequellen der lokalen Verwaltung

Haushaltsausgaben der Kommunen und Bezirke werden durch drei Einnahmequellen finanziert⁵⁹²:

1. Eigene Einnahmen,
2. Tax sharing (Verbundsystem) mit dem Staatshaushalt
3. Pauschal- und Zweckzuweisungen aus dem Staatshaushalt

In der ersten Gruppe gehören lokale Steuern und Gebühren, die Grund- und Gebäudesteuer (seit 2003 als lokale Gebühr erfasst) und Bußgelder. Die Grund- und Gebäudesteuer wird in vielen Ländern den Kommunen überlassen mit der Begründung, dass:

- Lokale Verwaltungen den Wert dieses Vermögens leichter schätzen können,
- Lokale öffentliche Dienstleistungen den Wert des Vermögens erhöhen. Grund und Gebäudebesitzer sollen deshalb auch bei der Finanzierung mitmachen. Die Grund- und Gebäudesteuer wird also als eine Art zweckgebundener Steuer betrachtet⁵⁹³.
- Die Steuerbasis sichtbar und schwer zu verstecken ist, was sie zu einer leichten Steuer macht.
- Für den Steuerzahler es relativ kostspielig ist, die Steuer auszuweichen (durch die Migration in anderen Kommunen).
- Wenn die jährliche Steuerschuld in einer einmaligen Zahlung erfolgt, sie das Interesse der Wähler für die Performance der lokalen Politiker stärken kann. Man hofft, dadurch eine Erhöhung der Verantwortung der lokalen Bürokratie zu erreichen⁵⁹⁴.

Trotz der vielen Vorteilen, führen verschiedene Gründe dazu, dass der Beitrag der Grund- und Gebäudesteuer für den Haushalt der Kommunen weiterhin unbedeutend bleibt. Folgende Gründe sind erwähnenswert:

⁵⁹¹ Vgl. Das Ministerium für lokale Verwaltung und Dezentralisierung, 2003.

⁵⁹² Das Gesetz Nr. 8652, §15 - §19.

⁵⁹³ Vgl. auch R. Bird, C. Freud und Ch. Wallich, 1994.

⁵⁹⁴ Vgl. auch R. Bird, 1993.

- Die Grund- und Gebäudesteuer ist ineffizient. Die erzielten Einnahmen bleiben zu gering um die involvierte Verwaltung zu rechtfertigen,
- Sie ist schwer zu verwalten. Dies gilt vor allem für Entwicklungsländer. Dort verläuft der Handel mit Immobilien meistens auf der Schattenwirtschaft und ist schwer zu verfolgen. Zahlungen erfolgen hauptsächlich in Cash. Die lokale Verwaltung kann aber beim Fehlen eines Kapitalmarktes, den Wert des Vermögens nur sehr ungenau schätzen. Die so entstandene Steuerlast kann für einzelne Besitzer überdurchschnittlich hoch sein..
- Die Verwaltung wird wegen der miserablen Katasterinformationen in Entwicklungsländern (in Albanien auch) zusätzlich erschwert⁵⁹⁵. In Albanien gab es bisher leider keine ernsthafte Bemühungen (einige ausländische Initiativen ausgenommen) zur Verbesserung in dieser Hinsicht,
- Bei einmaligen Zahlungen der Steuerlast, kann die Grund- und Gebäudesteuer einige Steuerzahler deutlich belasten. Sie ist damit auch politisch unattraktiv, da sie zu einer Sensibilisierung der öffentlichen Meinung führen kann⁵⁹⁶.

Im Rahmen der Steuerreform 2002, wird auch das Gesetz Nr. 8313 vom 1998, „Über die Kleingewerbesteuer“ abgeschafft. Er wird durch das Gesetz Nr. 8978, „Über die lokale Kleingewerbegebühr“ ersetzt. Damit wird auch diese Einnahmequelle den Kommunen und Bezirke überlassen. Dies gilt allerdings nur für die pauschale Gebühr. Der Rest der Kleingewerbesteuer von früher (der prozentuale Anteile des Umsatzes, ab einer bestimmten Umsatzhöhe), wird jetzt als ein besonderer Abschnitt, der Gewerbesteuer hinzugefügt. Darüber hinaus wird durch das neue Gesetz, auch die jährliche Kfz-Steuer den Kommunen zugeordnet⁵⁹⁷.

Für die meisten Gebühren werden nur Orientierungswerte festgelegt. Lokale Verwaltungen dürfen dann ihre Werte um +/- 30% modifizieren⁵⁹⁸. Die Orientierungswerte der vorgegeben Gebühren richten sich nach bestimmten Kriterien wie z.B. nach Regionen, Art der Aktivität, Qualität des Landbesitzes usw. In einigen bestimmten Bereichen dürfen Kommunen allerdings auch neu Gebühren erheben. In diesem Fall entscheiden sie selbst über die Art und Höhe der Gebühr, über die Steuerbasis und eventuelle Erleichterungen oder Befreiungen. Lokale Verwaltungen dürfen im Interesse ihrer

⁵⁹⁵ Vgl. auch V. Tanzi, 2001.

⁵⁹⁶ Vgl. auch R. Bahl, 1999.

⁵⁹⁷ Das Gesetz 8982, §8, Absatz „dh“.

⁵⁹⁸ Das Gesetz 8982, §10, Absatz 3.

Kommune oder ihres Bezirks, in bestimmten Bereichen auch kurzfristige Gebühren erheben⁵⁹⁹. Kommunen haben bisher diese Spielräume intensiv ausgenutzt. Die Höhe der meisten Gebühren liegt in der Nähe der Obergrenze und neue Gebühren wurden auch eingeführt.

Beim Verbundsystem erhalten lokale Verwaltungen einen Teil der erzielten Einnahmen aus der Einkommen- und Gewerbesteuer⁶⁰⁰. Es stehen allerdings keine Proportionen fest. Sie werden jährlich durch das Haushaltsgesetz bestimmt. Bei der einfachen Gewerbebesteuerung erhalten Kommunen die gesamten Einnahmen. Die Finanzverwaltung agiert also nur als Steueragent der Kommunen und Bezirke⁶⁰¹.

Die dritte und wichtigste Einnahmequelle der lokalen Administration sind die Blockzuweisungen des Staatshaushaltes. Sie machen auch den wichtigsten Teil des Finanzausgleichs aus. Manche Ökonomen sehen in der gelungenen Gestaltung des Finanzausgleichs sogar den entscheidenden Faktor für den Erfolg oder Misserfolg der gesamten Dezentralisierungsbemühungen⁶⁰². Die Notwendigkeit des Finanzausgleichs kann wie folgt begründet werden:

1. Nach dem Effizienzkriterium sollen die meisten Steuern bei der Zentralregierung bleiben, die meisten Ausgaben sollen aber im Zuständigkeitsbereich der Kommunen übergehen⁶⁰³. Durch den Ausgleich wird dann diese Lücke zwischen den Ausgaben und der eigenen Einnahmen der Kommunen und Bezirke geschlossen.
2. Kommunen sind unterschiedlich entwickelt und verfügen daher über eine unterschiedliche Steuerkraft. In der Absenz eines Finanzausgleichs, würden die Qualität und die Menge der öffentlichen Leistungen von Kommune zur Kommune stark variieren. Wenn aber die Regierung, in bestimmten Bereichen wie Bildung, Gesundheit und soziale Vorsorge, bestimmte Standards einhalten möchte, so muss sie mit Hilfe von diesen Zuweisungen, zur Angleichung der Finanzkraft der Kommunen mithelfen.
3. einige lokale Dienstleistungen können unschwer auch von der umliegenden Bevölkerung beansprucht werden. Zuweisungen können dazu beitragen, dass jede Kommune für ihren marginalen Nutzen aus diesen Dienstleistungen, zur Kasse gebeten

⁵⁹⁹ Das Gesetz 8982, §22.

⁶⁰⁰ Das Gesetz 8652, §17.

⁶⁰¹ Das Gesetz Nr. 8979, §4, Absatz 32/6.

⁶⁰² Vgl. auch J. Ahmad & R. Bird, 1998.

⁶⁰³ Über die Vorteile der Zentralregierung bei der Eintreibung von vielen Steuerarten, siehe auch R. Bird & F. Vaillancourt, 1999 und E. Grammlich, 1993.

wird⁶⁰⁴. Diese Spillover Effekte kann man aber unmöglich quantifizieren, so dass die Höhe der Zuweisungen pauschal bestimmt werden muss.

4. Durch die Dezentralisierung erhalten lokale Politiker die Möglichkeit, Entwicklungspolitiken, selbstständig zu entwerfen und zu implementieren. Der lokale Politiker wird daher nicht immer die gleichen Ziele verfolgen wollen, wie die zentrale Regierung. In solchen Fällen kann die Zentrale versuchen, mit Hilfe der Zuweisungen, die Strategien der lokalen Politiker zu beeinflussen⁶⁰⁵.

Für die erste Argumentation ist die Unterscheidung zwischen Pauschal- und Zweckzuweisungen irrelevant. Andere drei sprechen eher für die Anwendung von zweckgebundenen Zuweisungen. Trotzdem dominieren in den meisten Länder die Pauschalzuweisungen. So verhält es sich auch in Albanien.

Die Entscheidung über die Höhe der Haushaltsmittel, die an Kommunen, Bezirke und Regionen verteilt werden soll, wird jedes Jahr ad-hoc getroffen. Die Verteilung zwischen den Kommunen erfolgt dann nach einer vorher ausgearbeiteten Formel. Mit dieser Formel, versucht der Gesetzgeber, auf den Finanzbedarf jeder Kommune oder Bezirk (für die Pflicht- und Gemeinschaftsaufgaben) einzugehen. Des Weiteren wird eine Angleichung der Finanzkraft der Kommunen und Bezirke angestrebt. Nach der Formel werden die Mittel zunächst in drei Gruppen geteilt: 87 % für die Kommunen und Bezirke, 10% für Kreise und 3% für Reserven. Die Verteilung innerhalb der Kommunen und Bezirke erfolgt dann nach anderen Kriterien:

- 62,5 % nach der Bewohnerzahl,
- 4,0 % nach der Größe (Fläche) der Kommune (davon profitieren nur Kommunen)
- 30,0 % als Proxy für öffentliche Dienstleistungen der Bezirke. Dahinter steckt die Begründung, dass Bezirke mehr Leistungen anbieten müssen.
- 3,5 % fixer Anteil (jede Kommune oder Bezirk erhält den gleichen Anteil. Für große Bezirke oder Kommunen ist dies eine irrelevante Einnahmequelle, für die Kleinen kann dies bis zu 20% der Transfers bedeuten.

⁶⁰⁴ In diesem Fall müsste der Transfer oder die Subvention, den von anderen Kommunen konsumierten Anteil der lokalen Dienstleistungen vollständig decken. Diese Spillover Effekte kann man aber unmöglich quantifizieren, so dass die Höhe der Zuweisungen pauschal bestimmt werden muss. Vgl. auch A. Shah, 2002 und E. Gramlich, 1993.

⁶⁰⁵ Gilt für Zweckzuweisungen. Vgl. auch R. Bird, C. Freud und Ch. Wallich, 1994.

Durch diese Formel werden allerdings nur 80% der Mittel verteilt. Die restlichen 20% werden für die Angleichung der Finanzkraft der Kommunen und Bezirke verwendet⁶⁰⁶. Die Finanzkraft wird dabei aufgrund der Prokopfeinnahmen der einzelnen Gebietskörperschaft aus der Kleingewerbegebühr, der vereinfachten Kleingewerbesteuer und der Kraftfahrzeugsteuer berechnet. Später sollen auch die Einnahmen aus der Grund- und Gebäudesteuer mitberechnet werden. Kommunen mit Einnahmen unter dem Landesdurchschnitt erhalten 35% der Differenz in Form von Transfers.

Die lokale Verwaltung kann frei über die Verwendung von Pauschalzuweisungen entscheiden⁶⁰⁷. Das gilt nicht für Zweckzuweisungen. Sie werden nur bei der Finanzierung von Auftragsangelegenheiten angewandt. In Albanien war bis 2002 die finanzielle Abhängigkeit der lokalen Verwaltung sehr hoch. So lag 2001 der Anteil der Zuweisungen an die Ausgaben der Kommunen und Bezirke beim ungefähr 95%⁶⁰⁸. Die Steuerreform von 2002 wird dieses Bild deutlich verändern. Es ist allerdings noch zu früh um etwas über die genauen Auswirkungen der Reform sagen zu können. Eine weitere kleine Verbesserung ist von der dauernden Ausnutzung der Freiheiten bei der Erhebung von neuen Gebühren zu erwarten. Zu erwähnen ist auch die signifikante Vereinfachung des Gebührensystems nach der Steuerreform von 2002. Dies ist angesichts der unübersehbaren Defizite der lokalen Administration, ein Schritt in der richtigen Richtung gewesen.

19.7 Bisherige Erfahrungen

Die nationale Dezentralisierungsstrategie aus dem Jahr 1999 dient als Ausgangspunkt für die Durchführung des gesamten Prozesses. Sie wurde gemeinsam mit den Experten der Weltbank ausgearbeitet. Das Ministerium für lokale Verwaltung und Dezentralisierung wurde mit der Durchführung beauftragt und die ständige Überwachung übernahm eine Expertengruppe innerhalb des innerministerialen Ausschusses. Um die hohe Priorität der Dezentralisierung zu unterstreichen, wird der innenministeriale Ausschuss direkt vom Premierminister geleitet. Ernsthaftige Bemühungen werden allerdings erst ab 2000 bemerkbar. Seitdem wurde auch eine Reihe von Gesetzen verab-

⁶⁰⁶ Vgl. auch A. Hoxha, 2002.

⁶⁰⁷ Vgl. Z. Vokopola, 2003.

⁶⁰⁸ Vgl. Urban Institute & Institute for Contemporary Studies, 2002.

schiedet, um die Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften neu zu definieren⁶⁰⁹. Bei dem Versuch, vieles innerhalb einer kurzen Zeit zu erreichen, sind der Regierung leider einige Fehler unterlaufen. So haben Kommunen und Bezirke manchmal die Kompetenzen bei der Bereitstellung von bestimmten öffentlichen Leistungen erhalten, die notwendigen Gesetzesänderungen sind aber ausgeblieben. In anderen Bereichen wurde wiederum die gesetzliche Übertragung der Kompetenzen abgeschlossen, in der Praxis lässt die Übertragung aber auf sich warten. Besonders problematisch gestaltet sich die Neudefinierung der Beziehungen zwischen der offiziellen in Zentralinstitutionen und der Beschäftigten in früheren Zweigstellen (jetzt Teil der lokalen Verwaltung).

Sowohl die Entwurfer der Strategie als auch die Implementierungsgruppe haben von Anfang an befürchtet, dass die institutionelle Schwäche der niedrigen Gebietskörperschaften es stark erschweren wird, die von der Dezentralisierung zu erwartenden Vorteile voll auszuschöpfen. Aus diesem Grund haben Weltbank und andere internationalen Organisationen (USAID und andere) sofort mit der intensiven Weiterbildung der lokalen Verwaltung begonnen. Trotz der erzielten Ergebnisse dieser Ausbildungsmaßnahmen sieht das Ministerium für lokale Verwaltung und Dezentralisierung bei der institutionellen Schwäche der Kommunen und Bezirke weiterhin das Haupthindernis für eine erfolgreiche Übertragung der Kompetenzen⁶¹⁰.

Die volle und erfolgreiche Umsetzung der Dezentralisierung ist ein langwieriger Prozess, vor allem in Ländern wie Albanien, die Jahrelang keine Erfahrungen mit funktionsfähigen lokalen Institutionen vorweisen können. Es ist daher viel zu früh um über den Ausgang der Reformen etwas Sinnvolles sagen zu können. Die Überwachung wird wegen der mangelnden Transparenz bei den lokalen Institutionen spürbar erschwert. Sie ist aber nicht nur der fehlenden Bereitschaft der lokalen Bürokraten zuzuschreiben. Bei der Vorbereitung der Strategie hat man einfach zu wenig über die Entwicklung von Kommunikationsmechanismen nachgedacht. Bisher wurde in Albanien keine brauchbare Untersuchung oder Umfrage über die Wirkungen der Dezentralisierung bei der Qualität, Quantität und Zusammensetzung der öffentlichen Leistungen, durchgeführt. Es gab zwar vereinzelt Umfragen für bestimmte Bereiche, für ernsthafte Analysen reicht das aber nicht aus. In den letzten Jahren wird oft von Qualitätseinbußen in einigen wichtigen Bereichen wie Bildung, ambulante Gesundheitsvorsorge oder soziale Unterstützung, berichtet. Das ist aber nicht unbedingt eine Folge der Dezentralisierung gewesen.

⁶⁰⁹ Für eine komplette Auflistung aller Gesetze aus diesem Bereich siehe auch das Ministerium für Lokale Verwaltung und Dezentralisierung, 2003.

⁶¹⁰ Vgl. auch das Ministerium für Lokale Verwaltung und Dezentralisierung, 2003.

Gerade in diesen Bereichen hat die Gesetzgebung zu wenig für eine klare Kompetenzverteilung zwischen der Zentrale und der lokalen Verwaltungen, getan. Weitere Faktoren wie ständige Migrationen der Bevölkerung, die inhärente politische Instabilität und die hohe Korruption haben auch dazu beigetragen.

Bis zur Steuerreform 2002 waren Kommunen und Bezirke stark von den Zuweisungen aus dem Staatshaushalt abhängig. Die lokale Verwaltung hatte nur bei 5% seiner Ausgaben volle Entscheidungskompetenz. In diesem Fall wäre es vielleicht verkehrt, überhaupt von einer Dezentralisierung zu sprechen. Es handelt sich stattdessen um eine Delegation der Zuständigkeit für die Bereitstellung von bestimmten öffentlichen Leistungen. Die Situation hat sich nach 2002 einigermaßen verbessert (die Kleingewerbegebühr und die Kfz-Steuer wurden den Kommunen und Bezirke zugeordnet). Allerdings wird diese Veränderung die Machtverhältnisse nicht umkehren können. Das Volumen der Zuweisungen wird jedes Jahr neu bestimmt⁶¹¹. Es handelt sich aber um den wichtigsten Posten auf der Einnahmeseite der kommunalen Haushalte. In einer solchen Situation verfügen Kommunen und Bezirke über keine Spielräume für eine vernünftige mittelfristige Ausgabenplanung.

Einige Opponenten der Dezentralisierung in Entwicklungsländern befürchten unter anderem die positive Korrelation zwischen Dezentralisierung und der Korruption. Der Rechnungshof berichtet von zahlreichen Gesetzesübertretungen seitens der lokalen Politiker. Die Bürgermeister der Kommunen und Bezirke sind in erster Linie damit gemeint. So verletzen sie oft die Verordnungen des Ministerrats, zum Beispiel beim Verkauf des öffentlichen Eigentums (Baugrundstücke)⁶¹². Es ist allerdings schwer zu beurteilen, inwieweit es dabei um einen Missbrauch von Kompetenzen handelt. Es kann durchaus sein, dass die neuen Politiker mit der neuen Gesetzgebung immer noch nicht vertraut geworden sind (learning-by-doing). Es wäre außerdem falsch, die Korruption in Albanien als eine Folge der Dezentralisierung zu sehen. Korruption hatte schon vor 2000 bedrohliche Ausmaße erreicht. Schließlich berichtet der Rechnungshof auch von vielen Missbrauchsfällen innerhalb der Zentralinstitutionen. Auch hier gilt die frühere Behauptung, dass es immer noch zu früh für irgendwelche Schlussfolgerungen ist.

Zum Schluss soll auch die Rolle der NGO-s und der internationalen Gemeinschaft kurz erwähnt werden. Sie haben bis jetzt eine kontinuierliche wertvolle Arbeit bei

⁶¹¹ Das Gesetz Nr. 8652, §17, Absatz 2.

⁶¹² Manche Bürgermeister haben auch dann Grundstücke verkauft, wenn dies vom Ministerrat ausdrücklich verboten war. Oder sie haben die Grundstücke zu niedrigeren Preisen verkauft (der Verkaufspreis wird vom Ministerrat festgelegt). Vgl. auch der Rechnungshof, Bulletin Nr 4/2002.

der Weiterbildung der lokalen Bürokratie geleistet. Die internationale Gemeinschaft hat durch verschiedene Investitionsprojekte in der öffentlichen Infrastruktur sehr viel zur Verbesserung der Qualität bei einigen Dienstleistungen beigetragen. Das gilt vor allem für die Trinkwasserversorgung, Kanalisation, Müllabfuhr und Schulrenovierungen. Die meisten dieser Aktivitäten haben allerdings regionalen Charakter. Dies kann die Koordinierungsmaßnahmen des Ministeriums für lokale Verwaltung und Dezentralisierung deutlich erschweren, und bei bestimmten öffentlichen Leistungen, zu großen Qualitätsunterschieden zwischen den einzelnen Kommunen führen.

19.8 Ausblick

Dezentralisierung bedeutet eine Schwächung der Kompetenzen der zentralen Institutionen. Wenn der Staatsapparat weiterhin die Kontrolle über die Verteilung der Staatsausgaben erhalten möchte, kann er die Dezentralisierungsbemühungen sabotieren. In Albanien wird aber die Dezentralisierung auch von den Ministern begrüßt, von denen man eigentlich eher Widerstand erwarten sollte. Dies lässt an die Ehrlichkeit dieser Unterstützung zweifeln. Für manche spiegelt sie eher das opportune Verhalten der albanischen Regierung wieder, in der Hoffnung, die Höhe der ausländischen finanziellen Unterstützungen dadurch zu maximieren.

Experten sind über die Beziehung zwischen Dezentralisierung und der Wirtschaftsentwicklung nicht einig. Einige, einschließlich der Weltbankexperten, sind davon überzeugt, dass Dezentralisierung das Wirtschaftswachstum positiv beeinflussen kann. Andere glauben an die umgekehrte Wirkung. Ihrer Meinung nach, kann nur die wirtschaftliche Entwicklung die nötigen Bedingungen für eine Kompetenzerhöhung der lokalen Bürokratie schaffen. Dezentralisierung ist also erst nach einer Stärkung der lokalen Verwaltung attraktiv. Dagegen spielen eventuelle Präferenzunterschiede nur dann eine wichtige Rolle, wenn es der Regierung gelungen ist, die Bevölkerung mit den elementaren Dienstleistungen ausreichend zu versorgen. Aus diesem Blickwinkel ist der Dezentralisierungsdruck der Weltbank auf einige Entwicklungsländer nur negativ zu bewerten.

Albanien befindet sich immer noch in der Phase der Konsolidierung ihres Steuersystems. Änderungen bei den Steuergesetzen sind an der Tagesordnung vieler Parlamentssitzungen. Die Reform des Steuersystems wird also erst in einigen Jahren abge-

geschlossen sein. Sie wird aber zusätzlich erschwert, wenn jetzt einige Steuerarten plötzlich den Kommunen und Bezirke gehören sollen⁶¹³.

Albanien hatte kurz vor Beginn der Dezentralisierung, eine lokale Verwaltung mit inhärenten Organisationsschwächen und mit großen Defiziten an Humankapital. Diese institutionelle Schwäche in der lokalen Verwaltung, die unvollendete Steuerreform in der zentralen Ebene, die schwache Gesetzgebung, starke Abhängigkeit des Landes von den finanziellen Unterstützungen aus dem Ausland und die schnelle Verbreitung der Korruption, haben alle zu einer chaotischen Entwicklung des Dezentralisierungsprozesses beigetragen. Alles wird nach dem Prinzip „learning-by-doing“ gemacht. Wenn die Behauptung, Dezentralisierung sei in sich weder schlecht noch gut, weil alles von der Gestaltung abhängig sei, Recht behalten sollte, dann lassen die bisherigen Entwicklungen in Albanien wenig Platz für Optimismus.

⁶¹³ Ähnliche Schwierigkeiten wurden auch in vielen anderen Entwicklungsländern beobachtet, vor allem in Länder mit zahlreichen subnationalen Regierungen (Brasilien, Indien, Argentinien). Vgl. auch V. Tanzi, 2001.

20 Die Zunahme der Korruption und bisherige Bemühungen um ihre Bekämpfung

20.1 Einführung

Die Korruption wurde bereits in der Antike, als ein Phänomen wahrgenommen, dass die Arbeit der öffentlichen Verwaltung untergräbt und die Staatskasse angreift. Seitdem wurde die Zahl der als korrupt bezeichnenden Praktiken stark erweitert. Die ständig wachsende Zahl der korrupten Aktivitäten erschert deutlich die Einigung der Experten wenn es um die Definierung des Begriffs Korruption geht. Was für eine Kultur oder eine Region als strafbar gehandhabt wird, mag in einer anderen als Ausdruck der Anerkennung empfunden werden. Eine annähernd für alle akzeptable Definierung wäre die Betrachtung der Korruption als ein Missbrauch des öffentlichen Amtes zum privaten Nutzen oder Vorteil⁶¹⁴. Die Definition gilt sowohl für die so genannten „große Korruption“, an dem nur hohe Staatbeamte und Führungspolitiker involviert werden, als auch für die „kleine Korruption“ der von kleinen Beamten praktiziert wird.

Experten sind allerdings nicht einig wenn es um die Beziehung zwischen Korruption und dem Tempo der Wirtschaftsentwicklung, der Ressourcenallokation, oder dem Lebensstandard der Bevölkerung geht. Die meisten sehen die Korruption als ein ernstzunehmendes Hindernis für das Wachstum des Nationaleinkommens. Es gibt aber eine kleine Zahl von Experten, die davon überzeugt sind, dass unter bestimmten Voraussetzungen, Korruption sogar wachstumsfördernd wirken kann. Damit werden wir uns im zweiten Teil dieses Kapitels eingehend beschäftigen.

In den letzten Jahren ist ein wachsender Druck zur Korruptionsbekämpfung seitens der internationalen Institutionen, zu beobachten. Der Druck ist vor allem gegen Entwicklungsländer ausgerichtet, weil sie sich intensiv um ausländische Finanzhilfen und um einen Schuldenerlass bemühen. Seit 1997 wird auch Albanien ständig mit diesem Druck konfrontiert. Korruption ist ein zentrales Thema immer wenn es um die Absorption von ausländischen Grants oder günstigen Krediten geht. Korruption wird auch als ein ernsthaftes Hindernis bei den Integrationsbemühungen des Landes bewertet. Der

⁶¹⁴ Vgl. auch Ch. W. Gray und D. Kaufman, 1998.

Westen verlangt entscheidende Schritte zur Bekämpfung der korrupten Beamten und Politiker, und zeigt sich gleichzeitig bereit diesen Kampf finanziell und technisch zu unterstützen. Zugleich haben internationale Institutionen, allen voran IMF und die Weltbank, seit Jahren damit begonnen, ihre finanziellen Unterstützungen, an greifbare Erfolge bei der Korruptionsbekämpfung zu knüpfen. Unter diesem Druck geraten, hat auch die albanische Regierung ihren Kampf aufgenommen. Die Bekämpfung wurde institutionalisiert, es wurden spezialisierte Antikorruptionseinheiten innerhalb der Staatsanwaltschaft und des Innenministeriums gebildet. Die Regierung hatte zwar bis jetzt keinen ernsthaften Erfolg zu vermelden, die weitere Aufnahme von ausländischen konditionellen Krediten hat sie allerdings sichern können. Auch wenn der Westen sein Unmut über die mangelnde Bereitschaft des Landes sehr deutlich geäußert hat. Dies mag merkwürdig erscheinen, hat aber auch bei vielen anderen Ländern seine Gültigkeit. Manche Umfragen weisen auf den rhetorischen Charakter solcher Äußerungen der internationalen Organisationen hin. Bei der Entscheidung pro oder contra einer Unterstützung würden andere Faktoren eine dominante Rolle spielen⁶¹⁵, so dass korrupte Länder trotzdem an das Geld kommen.

In diesem Kapitel werden wir wie folgt vorgehen. Zunächst werden Formen, Ursachen und mögliche Wirkungen der Korruption erörtert. Dann werden die Hauptmerkmale der Korruption in Albanien dargestellt und die bisherigen Antikorruptionsmaßnahmen der albanischen Regierung präsentiert. Zum Schluss werden wir uns um eine Bewertung dieser Maßnahmen bemühen, und eine alternative Gestaltung der Strategie anbieten.

⁶¹⁵ Wichtiger sind dabei andere Faktoren wie Armutsquote, eventuelle internationale Koalitionen, Einführung eines demokratischen Systems usw. Bei bilateralen Unterstützungen spielen strategische Interessen der Geldgeber sowie traditionelle Bindungen eine wichtige Rolle. Westeuropäische Länder unterstützen zum Beispiel lieber ihre frühere Kolonien. Vgl. auch A. Alesina und B. Weder, 2002.

20.2 Formen, Ursachen und Wirkungen der Korruption

20.2.1 Erscheinungsformen

Die Liste der als korrupt eingestuften Praktiken ist sehr lang⁶¹⁶. Die Häufigsten Erscheinungsformen der korrupten Aktivitäten sind: das erzwingen von Bestechungszahlungen oder von prozentualen Beteiligungen an öffentlichen Aufträgen, Klientelismus und Vetternwirtschaft, der Missbrauch von öffentlichen Geldern und vieles mehr. Kabinettsmitglieder und andere Führungsbeamte können ihre Entscheidungen an bestimmte Interessengruppen verkaufen. Sie können zum Beispiel die Lizenz für die Ausübung einer restriktiv gehandelten Aktivität verkaufen, zur Privatisierung freigegebene Objekte und Unternehmen, an bestimmte Personen weit unter Wert anbieten, die Verträge mit privaten Anbieter von öffentlichen Dienstleistungen manipulieren. Für ihre Dienste erhalten sie Schmiergelder oder erkaufen dadurch die finanzielle Unterstützung ihrer Partei. Schmierzahlungen können in Cash erfolgen (meistens in Konten ausländischer Banken) oder aber in Form von Gegenleistungen (die Kinder bekommen zum Beispiel die Möglichkeit in einer renommierten ausländischen Universität zu studieren). Der Richter kann sein gerichtliches Urteil verkaufen und Kriminelle freilassen, andere beamtete können vertrauliche Informationen aus der Aktivität der Unternehmen an die Konkurrenz verkaufen. Der Steuerinspektor oder der Zollbeamte kann die Steuerschuld von der Höhe der gezahlten Bestechungsgelder abhängig machen. Und der kleine Beamte kann selbst bei der Erledigung von normalen Aufgaben (Ausstellung von Reisedokumenten, Führerscheine, unterschiedliche Urkunden) eine symbolische Zahlung verlangen. Der Verkehrspolizist kann den Autofahrer mit hohen Bußgeldern für erfundene Unregelmäßigkeiten drohen, um so die Notwendigkeit von „Geldgeschenken“ zu signalisieren. Der Arzt kann künstliche Verzögerungen und Medikamentenmangel vortäuschen und so eine Zusatzzahlung erzwingen und vieles, vieles mehr.

Nach der Intensität kann die Korruption entweder sporadische oder aber endemische Ausmaße erreichen⁶¹⁷. Im ersten Fall ist es nicht so schwer korrupte Beamte zu entdecken und zu bestrafen. Die Kosten der Korruptionsannahme (bei eventueller Auf-

⁶¹⁶ Über alternative Formen der Korruption siehe auch J. Pope, 2000.

⁶¹⁷ Vgl. auch R. Klitgaard, 2000. Er verwendet die Begriffe „normale“ (kontrollierbare) und „vernichtende“ (subverting) Korruption.

deckung) sind daher sehr hoch. Das macht die Korruption zu einer unrentablen Aktivität und senkt die Korruptionsanreize deutlich. Diese Situation ist eher in entwickelten Industrieländern zu treffen. Dort hat sie in der Regel ein Gleichgewicht bei niedriger Korruption eingestellt. Im zweiten Fall breitet sich die Korruption in allen Bereichen des öffentlichen Lebens aus. Von dem kleinen Beamten bis hin zum Kabinettsmitglied treffen wir korrupte Mitarbeiter. Das Risiko, entdeckt und verurteilt zu werden, ist somit minimal, die Chancen aber sehr lukrativ. Der ehrliche Beamte wird zu einer Zufallsercheinung, und er muss ständig mit der Angst leben, seinen Arbeitsplatz zu verlieren⁶¹⁸. Die Institutionen gewöhnen sich langsam an das neue Umfeld und das Land gerät so in einem Teufelskreis (vicious circle)⁶¹⁹. Die Korruption ernährt sich von sich selbst. Der ehrliche Beamte verliert jeden Anreiz, einer kleinen Minderheit zu gehören, wenn er merkt dass selbst Abteilungsleiter und andere Führungsmanager im schmutzigen Wasser schwimmen⁶²⁰. Die Bekämpfung der Korruption wird in diesem Fall fast aussichtslos, und das Land landet in einem Gleichgewicht der mit sehr hoher Korruption koexistiert.

Zum Schluss dieses Unterkapitels soll auch zwischen der zentralisierten und dezentralen Korruption unterschieden werden. Bei der zentralisierten Korruption (in Ländern mit Diktatur zu treffen) wird nur die Korruption der Führungselite geduldet. Im zweiten Fall (eher in Ländern mit demokratischen Systemen und einem niedrigen Prokopfeinkommen) niestet sich die Korruption auch in niedrigeren Verwaltungsstufen mit Entscheidungsautorität ein.

20.2.2 Mögliche Ursachen der Korruption

Der Anreiz, Bestechungsgelder zu fordern oder anzubieten, wird meistens unter der gleichzeitigen Wirkung von mehreren Einflussfaktoren verstärkt. Betrachten wir als Beispiel die Privatisierung des Gesellschaftseigentums der sozialistischen Länder. Der involvierte Staatsbeamte könnte unter folgenden Bedingungen operieren:

- Er verfügt über große Entscheidungsspielräumen,
- Er darf von Fall zu Fall zwischen mehreren Privatisierungsmethoden wählen,

⁶¹⁸ Korrupte Beamte können sich zusammenschließen und den ehrlichen Mitarbeiter der Korruption bezichtigen, um ihn loszuwerden.

⁶¹⁹ Vgl. auch P. Mauro, 1998.

⁶²⁰ Vgl. auch Worldbank PREM, 1997.

- Für seine Entscheidungen wird er nicht zur Verantwortung gezogen
- Er unterhält gute Beziehung zu den führenden Politiker,
- Das ihm gezahlte Lohn ist nicht hoch genug um ihm und seiner Familie ein sorgloses Leben zu ermöglichen,
- Es gibt genügend Individuen die sich durch Machenschaften bei der Privatisierung bereichern wollen.

Folgende Faktoren können also unter anderen die Entstehung oder die Ausweitung der Korruption begünstigen:

1. Erhebliche Entscheidungskompetenzen erhöhen die Abhängigkeit der Bürger von einem einzigen beamten. Wenn diese Entscheidungskompetenz von mangelnder Transparenz und Verantwortung begleitet wird, dann ist die Entstehung der Korruption sehr wahrscheinlich,
2. Die Einmischung des Staates in das Wirtschaftsleben ist positiv mit der Korruption korreliert. Die Einmischung kann unterschiedliche Formen annehmen. Der Staat kann zum Beispiel in bestimmten Bereichen (Außenhandel, Handel mit Mineralien und Rohstoffen) durch Quoten oder Lizenzeinführungen für zusätzliche Marktzutrittsbarrieren sorgen. Wenn derjenige der diese Lizenz erhalten soll, dadurch überdurchschnittliche Gewinne verspricht, ist er motiviert, hohe Bestechungsgelder für den Erhalt der Lizenz anzubieten. Oder Lizenzen werden an Bekannte oder der Partei nahe stehenden Personen vergeben. Der Staat kann auch für eine unübersichtliche Gesetzgebung sorgen und so das Verfahren der Bearbeitung von Formalitäten künstlich komplizieren⁶²¹. Dadurch steigen die Kosten der Unternehmen, und sie sehen sich gezwungen, durch die Zahlung von Korruptionsgeld, die Dauer ihres Verfahrens zu kürzen. Man spricht von der Korruption als „speed money“. Oft werden bestimmte Gesetze (manche Gesetze über den Umweltschutz) nur verabschiedet, damit betroffene Unternehmen durch Korruption versuchen, die gesetzlichen Regelungen auszuweichen. Aus diesem Blickwinkel, würde jede Liberalisierungsmaßnahme zur Reduzierung von Missbrauchsmöglichkeiten beitragen,
3. Mangelnde Transparenz bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen. In diesem Fall wird oft die Verteilung von öffentlichen Geldern nicht von dem angebotenen Preis sondern von der Höhe der Bestechung determiniert. Der Beamte, der Entscheidungs-

⁶²¹ Das Timing der Gesetzesänderungen kann auch für Korruptionszwecke missbraucht werden. Die Regierung kann zum Beispiel geplante Änderungen im Zollgesetz verschieben, und so bestimmte zahlungswillige Gruppen zu privilegieren.

kompetenz bei der Verteilung von Aufträgen hat, kann auch selbst einer privaten Aktivität nachgehen, und so die Aufträge zu günstigen Konditionen an sich selbst (oder seine Freunde und Verwandte) vergeben. Der Spielraum für Bestechung ist vor allem bei der Vergabe von Investitionsprojekten sehr beachtlich. In diesem Fall werden involvierte Politiker versuchen die Ausgabenposten der Investitionen im Staatshaushalt zu erhöhen (zulasten von solchen öffentlichen Leistungen wie Bildung, bei denen es schwieriger ist, hohe Korruptionsgelder zu erzwingen). Da das Risiko entdeckt zu werden mit der Zahl der involvierten Unternehmen positiv korreliert ist, würden dann die Politiker verstärkt große Investitionsprojekte vorziehen⁶²². Bei solchen Projekten geht es um hohe Bestechungssummen und der Beamte (oder der involvierte Politiker) muss mit weniger Unternehmen verhandeln, womit die Kosten der Korruption zurückgehen.

4. eventuelle Rationierungsmaßnahmen bei der Kreditvergabe sind auch eine Quelle der Korruptionspraktiken. Involvierte Staatsbeamte können versuchen die Subventionierung von bestimmten Wirtschaftsaktivitäten mit günstigen Krediten durchzusetzen, und so den Nährboden für Korruption schaffen.
5. Niedrige Löhne im öffentlichen Sektor können auch die Korruption ernähren, zumindest bei den weniger qualifizierten Beamten. Der niedrige Lohn zwingt den Beamten, alternative ergänzende Einnahmenquellen zu suchen, um eine solide Versorgung der Familie zu gewährleisten. Sie werden dann auch für die Erledigung von elementaren Aufgaben (Reisedokumenten, Urkundenausstellung, Zuteilung eines Telefonanschlusses, Laboranalysen usw.) eine Extrazahlung verlangen.
6. Die ausländische Entwicklungshilfe kann auch zur Florierung der Korruption beitragen. Die kurzfristige Erhöhung der Finanzmittel in ihrer Zuständigkeit, kann von manchen Bürokraten als Anreiz für zusätzliche persönliche Bereicherung gesehen werden⁶²³. Sie kann auch die Konkurrenz zwischen den korrupten Ministerien für den Erhalt eines größeren Stückes des Kuchens, verschärfen. In diesem Fall, wird die ausländische Unterstützung nicht die bedürftigen erreichen können. Stattdessen endet sie in sinnlosen öffentlichen Projekten.

⁶²² Bei Investitionsprojekten des Staatshaushalts werden Anbieter von Bestechungsgeldern in der Regel nicht benachteiligt. Falls der Anbieter damit rechnet, den Zuschlag zu bekommen, dann kann er von vorne rein einen höheren Preis anbieten. Oder der Preis wird ex-post modifiziert. Eine andere Möglichkeit, wäre das Versprechen des Beamten, die Qualität der Investition nur oberflächlich zu überprüfen, womit der Anbieter die gezahlten Gelder durch niedrigere Herstellungsqualität kompensiert. In jedem Fall, ist der Steuerzahler der eigentliche Zahler von Korruptionsgeldern. Vgl. auch V. Tanzi and H. Davoodi, 1998.

⁶²³ Über Wirkungen der ausländischen Entwicklungshilfe siehe auch A. Alesina und B. Weder, 2002

20.2.3 Wirkungen der Korruption

Für die politische Elite der meisten Entwicklungsländer gilt Korruption als eine der wichtigsten Hindernisse für ein gesundes Wachstum der Volkswirtschaft und für eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Es gibt allerdings eine Gruppe von Experten, die diese Besorgnis der Politiker für unbegründet erklären wollen. Sie glauben nämlich, dass unter bestimmten Voraussetzungen, Korruption sogar effizienzfördernd wirken kann. Korruption ist ihrer Meinung nach, dann hilfreich, wenn administrative Prozeduren sehr kompliziert ausgestaltet sind. Das offerieren von Bestechungsgeldern kann diese unnötige bürokratischen Formalitäten verkürzen (speed money). Der Zeitaufwand wird dadurch verringert⁶²⁴.

Die zweite Argumentation zugunsten von Korruption liegt in der Überzeugung, dass sie zur effizienten Allokation bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen oder bei Investitionsprojekten, beitragen kann. Wenn die Höhe der Bestechung über den Erhalt eines öffentlichen Auftrags entscheidend ist, und wenn der effizienteste Produzent auch die höchste Bestechung anbieten kann, dann wird der öffentliche Auftrag an den effizientesten Hersteller vergeben. Diese Begründung ist allerdings lückenhaft⁶²⁵. Als nächstes sollen einige negative Wirkungen der Korruption aufgelistet werden. Die Zahlung von Korruptionsgeldern erhöht die Transaktionskosten eines Unternehmens. Dadurch wird der Übergang zur Schattenwirtschaft attraktiver gemacht. Die Reduzierung der formalen Wirtschaft reduziert zugleich auch die Steuerbasis und kann so die Bereitstellung einiger wichtiger öffentlicher Dienstleistungen gefährden⁶²⁶. Wenn die Eröffnung einer Wirtschaftaktivität oder die Patentierung einer Innovation nur durch Bestechung möglich ist, kann dies von den Interessenten als eine Art Produktions- oder Innovationssteu-

⁶²⁴ Diese Argumentation ist haltlos weil sie drei wichtige Elemente unbeachtet lässt. Diese Verzögerungen werden auch deshalb praktiziert, damit die andere Seite motiviert wird, den Beamten zu bestechen. Die Bestechung kann zwar die Bearbeitung von Anträgen beschleunigen, gleichzeitig erhöht sie aber anderswo die Kosten. Der Antragsteller muss erst den Beamten herausfinden der bestechlich ist, er muss die „Kontaktmethode“ aussuchen die die höchste Diskretion sichert, und er muss auch das Risiko der Nichteinhaltung der Vereinbarung seitens des Beamten einkalkulieren (solche Vereinbarungen genießen keinen Rechtsschutz).

⁶²⁵ Nicht immer ist die Höhe der Bestechung für den Erhalt eines Auftrags ausschlaggebend. Familiäre Beziehungen können zum Beispiel auch eine Rolle spielen. Und nicht immer sollen öffentliche Gelder an dem effizientesten Fließen. Öffentliche Ausgaben sollen oft an Bedürftige und nicht an effiziente gezahlt werden. Dies gilt zum Beispiel bei der öffentlichen Subventionierung des Wohnungsbaus. Vielmehr wird der Produzent versuchen, seine an korrupte Beamte gezahlten Gelder, durch niedrige Qualität des bereitgestellten Gutes auszugleichen.

⁶²⁶ Über die negativen Wirkungen der Korruption vgl. auch Ch. W. Gray und D. Kaufman, 1998.

er betrachtet werden, und sie würden von neuen Projekten absehen. Talentierte Individuen würden lieber in Bereichen arbeiten, in denen Rent-seeking besonders präsent ist⁶²⁷. Der korrupte Beamte weiß dass bei öffentlichen Investitionsprojekten die Korruption leichter und lukrativer ist. Er würde daher versuchen, einen größeren Teil der Haushaltsmittel für Investitionen zu verwenden. Zudem würde er die Gelder in Projekten stecken, bei denen die Korruption leichter, und die Entdeckung (oder die Qualitätsbewertung) schwieriger ist⁶²⁸. Eine nichtoptimale Ressourcenallokation und eine niedrigere Wachstumsrate des Nationaleinkommens wären dann die Folgen. Beamte können auch versuchen, die öffentlichen Ausgaben in anderen, für Korruption unattraktive Bereichen wie Bildung, zu kürzen. Eine Verschlechterung der Qualität in diesem Bereich und eine langsame Akkumulierung des Humankapitals wären dann zu erwarten⁶²⁹. Korruption kann auch das Ansehen einer Regierung entscheidend niederdrücken. Die Entwicklungen nach dem Chaos von 1997 in Albanien können als gutes Beispiel dafür dienen.

Über die Beziehung zwischen der Korruption und der wirtschaftlichen Entwicklung sollen nur zwei Elemente aufgeführt werden. Zum einen wird die offizielle Wachstumsrate des Outputs nicht so stark von dem Niveau der Korruption, sondern von ihrer Trendentwicklung beeinflusst⁶³⁰. Zum anderen sagt die Wachstumsrate des Outputs oder die Höhe des Prokopfeinkommens nicht unbedingt viel über die Ausmaße der Korruption in einem Land aus. So werden beim Transparency International Länder wie Chile, Botswana oder Namibia besser bewertet als Italien, Ungarn, Griechenland, Polen oder Tschechien.

20.3 Korruption in Albanien

Korruption hat in Albanien ziemlich schnell bedrohliche Ausmaße erreicht. Seit Jahren wird die internationale finanzielle Unterstützung Albaniens an eine erfolgreiche Bekämpfung dieses Phänomens gebunden. Bei den internationalen Instituten die sich auf eine Bewertung von Investitionsrisiken in einzelnen Ländern spezialisiert haben,

⁶²⁷ Vgl. auch P. Mauro, 1997.

⁶²⁸ Vgl. auch J. G. Lambsdorff, 1999. Lambsdorff behauptet, Korruption würde zwar die Investitionsquote erhöhen können, die Qualität und Produktivität der Investitionen würde aber zwangsläufig zurückgehen. Über den Substitutionseffekt der Aufdeckungsmöglichkeiten auf die Allokation der Investitionsgelder siehe auch P. Bardhan, 1997.

⁶²⁹ Über die Beziehung zwischen der Korruption bei der Vergabe von Investitionsprojekten und dem Wirtschaftswachstum vgl. auch V. Tanzi und H. Davoodi, 1998.

⁶³⁰ Vgl. auch J. G. Lambsdorff, 1999.

wird Albanien entweder nicht aufgeführt, oder sehr schlecht bewertet⁶³¹. Beim Transparency International liegt Albanien ganz hinten, sogar hinter Ländern wie Elfenbeinküste, Tansania, Zimbabwe oder Sambia⁶³².

Folgende Bereiche des öffentlichen Lebens gelten dabei als äußerst korrupt: die Steuer- und Zollverwaltung, das öffentliche Vergabewesen, Telekommunikation, Verkehrspolizei, Gerichtswesen und Gesundheitswesen. Von den Behörden und Institutionen werden neben der Zollverwaltung auch die Gerichte, Staatskliniken und die nationale Privatisierungsagentur als korrupt gestempelt. Die Beschäftigung in diesen Institutionen wird als sehr gewinnbringend eingeschätzt und durch lukrative Geldsummen gekauft. Dies gilt vor allem für die Zollverwaltung. Es wird davon ausgegangen, dass etwa 60% der Arbeitsplätze in dieser Institution nur nach Leistung von illegalen Zahlungen besetzt worden sind. Der Arbeitsplatz wird oft auch bei der Steuerverwaltung, bei der Verwaltung von nicht erneuerbaren Ressourcen, bei der Polizei und im Gerichtswesen gekauft⁶³³.

Von der privaten Wirtschaft bekommt der Handel und das Bauwesen die Korruption am stärksten zu spüren. Viele Unternehmen sind davon überzeugt, dass ein öffentlicher Auftrag nur nach Zahlung von Korruptionsgeldern zu erhalten ist, und sehen daher von einer Teilnahme ab⁶³⁴. Ihre Erwartungen werden dabei an die Aussagen und Erfahrungen der früheren Teilnehmer gestützt. Sehr oft werden Korruptionsskandale veröffentlicht, bei denen nicht nur bekannte Persönlichkeiten des Landes, sondern auch große Auslandunternehmen verwickelt werden. Der Skandal mit Reisedokumenten ist einer dieser Beispiele. Die deutsche Firma Bundesdruckerei hatte den Auftrag erhalten. Aufgedeckt wurde der Skandal aber von den Mitbietern aus Großbritannien und der USA. Die Strategie der albanischen Regierung, alte Skandale durch neue zu verdrängen, scheint nicht aufzugehen. Die Bevölkerung behält selbst alte Skandale (wie die Ausschreibungen für Militärschuhe, Reis oder andere Güter für das Verteidigungsministerium, die ständigen Skandale des Ministeriums für öffentliche Arbeiten im Straßenbau, die Involvierung der führenden Politiker in Pyramiden usw) in frischer Erinnerung.

Das Gerichtswesen des Landes befindet sich in einem miserablen Zustand. Es wird von Kriminellen berichtet die als unschuldig entlassen werden, von unprofessionellen Richtern, von einer Staatsanwaltschaft die mit dem Innenministerium nicht zu-

⁶³¹ Vgl. auch IDRA, 2001.

⁶³² Transparency International Perception Index 2002.

⁶³³ Der Preis einer Position im öffentlichen Dienst in Albanien ist meistens bekannt, sowohl für den Staatsbeamten als auch für die Öffentlichkeit. Vgl. auch D. Kaufman, S: Pradhan und R. Ryterman, 1998.

⁶³⁴ Über die Ergebnisse der Umfragen siehe auch IDRA, 2001.

sammenarbeitet, von Staatsanwälten die ihre Untersuchungen vorenthalten und keine Gerichtsverfahren einleiten und vieles mehr. Gerichtsentscheidungen werden nicht respektiert oder von einer höheren Instanz für ungültig erklärt. Die International Crisis Group (ICG) sieht bei der Schwäche des Gerichtswesens auch die Hauptquelle für die bisherigen Reformverzögerungen im Lande und für die Verbreitung der Korruption⁶³⁵. Diese Schwäche und das fehlende Vertrauen der Bürger an die Gerichte führen dazu, dass viele davon absehen, ihre Erfahrungen mit korrupten Beamten an die Gerichte weiterzuleiten.

Noch schlimmer sieht es bei der Steuer- und Zollverwaltung aus. Von manchen korrupten Mitarbeitern dieser zwei Institutionen, wird die Steuerlast oft als Verhandlungssache zwischen ihnen und dem Steuerzahler betrachtet. Zollinspektoren ermöglichen bestimmten Steuerzahlern die Grenzüberquerung außerhalb der Zollstationen und schaden somit dem Staatshaushalt. Schon ein Vergleich der deklarierten Importe einiger Güter für den Zeitraum 1993-1999 (Tabakprodukte, Treibstoffe, Kaffee und ähnliches) sagt vieles über die Ausmaße der Steuerhinterziehung.

Die Dienste im Gesundheitswesen werden in der Regel nur gegen informelle Zahlungen geleistet. Der stationär aufgenommene Patient kann mit einer Reinigung seines Zimmers rechnen, nur wenn er die Reinigungskraft dafür selbst bezahlt. Er wird eine Spritze erhalten nur wenn er der Krankenschwester einen Geldschein unter die Hand drückt. Der Arzt wird ihn nur untersuchen oder operieren, wenn er die dafür festgelegten Beträge bezahlt hat. Ansonsten wird der Eingriff mit oft lächerliche Begründung verschoben. Die Leiter der Kliniken sind selbst praktizierende Ärzte und keine Manager. Dank der fehlenden Kontrolle wird der Haushalt der Kliniken massiv missbraucht. Gekaufte Medikamente landen oft an Privatapotheken die ganz zufällig ihnen oder ihnen nahe stehenden Personen gehören. Im Bildungssektor wird alles gekauft, der Studienplatz, die Hausaufgaben, die Note, selbst der Arbeitsplatz. Die Fakultäten der zahlreichen albanischen Universitäten sind während der Prüfungszeiten für die Aufnahme der Erstsemestern voll von Vermittlern, die für stolze Summen, einen Studienplatz garantieren. Gegen ihnen oder ihren Arbeitgeber wird aber nie etwas unternommen.

Die Korruption ist auch im Innenministerium stark verbreitet. Einige Polizisten arbeiten gerne mit kriminellen zusammen, oder führen kriminelle Aktivitäten selbstständig durch. Es wird von Drogentransporten mit Dienstautos des Innenministeriums berichtet. Die Polizei arbeitet gerne auch mit Schlepperbanden (meistens asiatische oder

⁶³⁵ Vgl. auch International Crisis Group Report Nr. 1111, 2001.

kurdische Flüchtlinge die nach Westeuropa wollen) entlang der albanischen Küste oder im Flughafen Rinas. Der Verkehrspolizist hält nur Autos an, bei denen was zu holen ist. In diesem Fall sind sie sehr erfinderisch. Sie haben Diskriminierungsmechanismen bei der Höhe der zu zahlenden Bestechungsgelder entwickelt. Alte oder sehr neue Autos werden dabei in Ruhe gelassen. Bei den alten ist nichts zu holen, die neuen könnten der Mafia gehören, und sie darf die Polizei nicht stören. Autos der Mittelklasse aus Tirana und Durres werden bevorzugt angehalten. Oder noch besser wenn es um Durchreisende aus Kosova handelt. Die sind meistens verängstigt (mögliche Angriffe der nordischen Banden) und werden schnell zur solchen Zahlungen überredet (als Gegenleistung bietet ihnen die Polizei sicheres Geleit bis zur Staatsgrenze). Kosovaren werden auch an die armen Lebensverhältnisse der Polizistenfamilien und an die großzügige Hilfe der albanischen Regierung während des Kriegs in Kosovo erinnert.

Zum Schluss dieses Unterkapitels noch ein Paar Worte zu der üblichen öffentlichen Verwaltung. Dort werden selbst einfache Unterlagen oder Bescheinigungen gegen Zahlungen ausgestellt. Dafür kann man vieles auf dem Schwarzmarkt erhalten, von einem Notenzeugnis bis zum fertigen Uni-Abschluss, von einem einfachen Führerschein bis hin zu einem griechischen, italienischen oder deutschen Visum, von einer Geburtsurkunde bis zu einem Diplomatenpass. Ich hatte während eines meiner Aufenthalte in Albanien einen solchen Vermittler danach gefragt, wie sie an so viele Stempel rankommen. Er meinte im Scherz, die Fälscher in Tirana würden binnen einer Woche einen ganzen Menschen fälschen können.

20.4 Bisherige Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption

Die Mobilisierung des politischen Willens gilt als Grundbedingung für den Erfolg von Antikorruptionsmaßnahmen⁶³⁶. Die Bereitschaft der politischen Führung zu einer ernsthaften Bekämpfung der Korruption ist aus verschiedenen Gründen sehr wichtig. Zunächst mal verlangt die Aktion Personal und Geld (für die Analyse und die Aufnahme der Ausgangssituation, für den Entwurf der Strategie, für die Schaffung der Implementierungskommission, die Kampagne für die Sensibilisierung der öffentlichen Meinung, für gerichtliche Verfahren gegen korrupte Staatsbeamte, usw.). Der Politiker muss daher seine Vorgehensweise gut argumentieren können. Der starke politische Rückhalt ist auch notwendig, um den zu erwartenden Widerstand der bestimmten Kreise innerhalb der Verwaltung, die ihre Privilegien verlieren würde, brechen zu können⁶³⁷. Die Intensität der Korruption wird unter anderem von folgenden Faktoren beeinflusst: Entscheidungsmonopol für ein bestimmtes Gut oder Dienstleistung, mangelnde Transparenz über den Entscheidungsverlauf und mangelnde Rechenschaft für die getroffene Entscheidung⁶³⁸. An diesen Punkten sollte jede Antikorruptionsstrategie ansetzen.

Die Bekämpfung der Korruption in Albanien wird erst 1998 von dem damaligen Premierminister Pandeli Majko institutionalisiert. Durch die Schaffung einer Regierungskommission für die Bekämpfung der Korruption wird die Aktion später konkretisiert⁶³⁹. Die Regierung hatte zu dem einen Minister für die Koordinierung der Aktivitäten und für die Gestaltung der Zusammenarbeit mit SPAI (Stability Pact Anticorruption Initiative) ernannt⁶⁴⁰. Für die Umsetzung der Antikorruptionsstrategie, für die Überwachung und für die Vorbereitung von Arbeitsberichten wird eine Arbeitsgruppe gegründet (GMAK)⁶⁴¹. Allerdings wurden die Mitglieder dieser Gruppe, genau so wie die Mitglieder der Regierungskommission nach ihren aktuellen politischen Funktionen und nicht nach ihren Fähigkeiten in diesem Bereich gewählt. Kurios bleibt vor allem die

⁶³⁶ Vgl. auch J. Pope und F. Vogl, 2000 und Robert K., 1997.

⁶³⁷ Vgl. hierzu auch Dh. Ghura, 1998.

⁶³⁸ Vgl. auch P. Meagher, 1996, Kapitel 2.

⁶³⁹ Verordnung Nr. 470, 1999.

⁶⁴⁰ Die Antikorruptionskampagne hatte bereits 1998 begonnen, echte Aktionen wurden aber lange Zeit vermisst. So wird zum Beispiel erst im November 2002 eine „Antikorruptionswoche“ gestartet, eine Aktion der Worte. Vgl. hierzu auch gazeta Shekulli, 11.11.2002. Symptomatisch über die Arbeit der Kommission ist auch eine Aussage des entsprechenden Ministers im August 2002, zitiert in der Gazeta Shekulli von 14.08.2002. Dort behauptet er, die Kommission würde immer noch, nach der Ursachen der Korruption forschen.

⁶⁴¹ Verordnung Nr. 238, 2000.

Zusammensetzung der Regierungskommission. Die Kommission ist eigentlich nur eine Regierung in Miniature. Innerhalb der Judikative wurde die gerichtliche Ermittlungseinheit gegründet um die Korruption in diesem Segment aufzudecken und zu bekämpfen. Im Innenministerium wurde für den gleichen Zweck die Abteilung für Wirtschafts- und Finanzverbrechen gegründet. Mit der Untersuchung der finanziellen Transaktionen der öffentlichen Institutionen würde der Rechnungshof beauftragt.

Der bisherige Schwerpunkt der Aktion lag bei der Reform der Staatsinstitutionen. Einzelne korrupte Individuen wurden selten angegriffen, vor allem wenn es um hohe Staatsbeamte (beim Zoll, Steuerverwaltung oder Richter) oder Führungspolitiker handelt. Allerdings geht es dabei nicht immer um reine Korruptionsvorwürfe. Politische Rochaden spielen bei solchen Kündigungen auch eine wichtige Rolle. So ist die erste Maßnahme des neuen Premierministers immer die Ernennung eines neuen Direktors bei der Zollbehörde. Die Entlassung des Generalstaatsanwalts Arben Rakipi unter dem Vorwurf, er würde enge Beziehungen zu Mafiakreisen pflegen, und die Korruption nicht ernsthaft bekämpfen wollen, zeigt am besten die Unaufrichtigkeit des albanischen politischen Spektrums wenn es um die Bekämpfung der Korruption geht⁶⁴². Rakipi dürfte seinen Posten auch lange nach der Offenbarung seiner Beziehungen zu diesen Kreisen behalten. Er konnte auch die jahrelangen Attacken wegen seiner Passivität im Kampf gegen Korruption überleben. Er musste aber gehen, als er verkündete, er hätte Ermittlungen gegen hohe Persönlichkeiten (darunter auch der Premierminister und einige andere Minister) eingeleitet. Um ihn zu stürzen waren sogar die Erzfeinde Meta (der sozialistische Premierminister) und Berisha (Oppositionsführer) bereit, zusammen zu arbeiten. Nicht selten werden, wegen der Korruption, entlassene Staatsbeamte, wieder im öffentlichen Dienst aufgenommen.

Die relativ kleine Zahl der verfolgten Beamten ist symptomatisch, wurde doch nur aus diesem Grund die Antikorruptionskampagne auch mit einer Modifizierung der Gesetzgebung begleitet. Das albanische Strafrecht hatte einige Korruptionsformen klar als strafbar klassifiziert und dafür hohe Freiheitsstrafen vorgesehen (sowohl das Angebot als auch die Nachfrage nach Bestechungsgeldern gelten als strafbar)⁶⁴³. Die Kommission hatte eine Art Erstaufnahme durchgeführt und die am stärksten betroffenen Institu-

⁶⁴² Vgl. auch M. Nano, 2002.

⁶⁴³ Das Gesetz Nr. 7895, §244-§245 und §247-§250. Für das offerieren von Bestechungsgeldern sind Freiheitsstrafen von 3-5 Jahren, für das Annehmen der Bestechungsgeldern sogar bis 7 Jahren vorgesehen. Für korrupte Richter können auch Freiheitsstrafen von bis zu 10 Jahren verhängt werden. Der Staat kann einem korrupten Unternehmen die Lizenz entziehen oder sein Vermögen pfänden. Vgl. auch SPAI Steering Group, 2001

tionen ausgemacht. Aufgrund dieses Surveys wurde dann eine Strategie für die Bekämpfung der Korruption entwickelt. Die Merkmale dieser in Form einer so genannten Matrix erstellten Strategie sind:

- Die Kommission versucht die simultane Erreichung von vielen Zielen. So sollen Institutionen reformiert, aufgedeckte Korruptionsfälle verfolgt und die Transparenz bei der Arbeit der öffentlichen Verwaltung erhöht werden. Der Berufsein- und aufstieg sollte nur nach dem Meritokratieprinzip erfolgen.
- Die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst sollte zurückgehen. Gleichzeitig sollte die professionelle Weiterbildung der Beamten gefördert werden.
- Die Zusammenarbeit zwischen den bei der Umsetzung der Strategie involvierten Institutionen sollte deutlich gestärkt werden.
- Der Schwerpunkt liegt bei der Steuerverwaltung, Zollbehörde, Gerichtswesen, Innenministerium und beim Büro für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen.
- Die Einmischung des Staates in Wirtschaftsleben sollte durch verstärkte Liberalisierungsmaßnahmen abgebaut werden. Der Abbau von diesen Restriktionen wurde mit starkem Widerstand der betroffenen Personen und Politiker begleitet. Der Versuch der Regierung, die Lizenzvergabe für den Import und die Verarbeitung von Treibstoffen zu liberalisieren kann als gutes Beispiel verwendet werden. Der Initiator dieser Reformen, der damalige Minister für öffentliche Wirtschaft und Privatisierung, Zef Preqi wurde kurzerhand entlassen.

Jede albanische Regierung seit 1998 betrachtet die Korruptionsbekämpfung als oberste Priorität, und jeder Premierminister sieht sich als Vorreiter dieses Kampfes. Besonders giftig und kompromisslos wirkt dabei das Vokabular des aktuellen Premierministers Nano. Seine verbalen Attacken gegen korrupte Institutionen und die wiederholte Verkündung seiner Absichten, schonungslos gegen die Korruption vorgehen zu wollen, sind inzwischen allen bekannt⁶⁴⁴. Streng ist er vor allem gegen Richter und Kliniken. Seiner Meinung nach seien diese Institutionen von der Unprofessionalität und der Korruption befallen worden, und das wolle er nicht tolerieren. In beiden Bereichen wird durch Korruption verstärkt der Bürger (und nicht der Staatshaushalt) benachteiligt. Dadurch versucht Nano seine Autorität bei den Wählern zu stärken. Seine Gegner (auch

⁶⁴⁴ Vgl. auch die Rede des Premierministers Fatos Nano bei jährlichen Analysen der Arbeit im Justiz- und Gesundheitsministerium, 2003.

aus der eigenen Reihen) werfen ihm Theatralik und oberflächliche Rhetorik vor⁶⁴⁵. Schließlich hatte Nano auch seinen Vorgänger Ilir Meta als korrupt angegriffen, hatte ihn aber später ohne bedenken, als dies für sein politisches Überleben notwendig war, zu seinem Stellvertreter ernannt. Er würde also den Kampf gegen die Korruption nur für seine politischen Kalkulationen missbrauchen wollen. Vielmehr saß Nano selbst einige Jahre wegen Missbrauchs von öffentlichen Geldern hinter schwedischen Gardinen.

Von den freien Medien erwartet die Strategie Antikorruption eine große Unterstützung. Medien sollen verstärkt über korrupte beamtete und Praktiken berichten und so die öffentliche Meinung sensibilisieren. Zugleich würde dies für Staatsbeamte die Kosten der Korruption erhöhen, und zu einer größeren Bereitschaft der Bürger zur Zusammenarbeit mit den Ermittlungsorganen beitragen. Leider waren diese Erwartungen sehr optimistisch. Zum einen blieben viele Medienberichte über korrupte Beamte und Politiker ohne Gehör bei der Staatsanwaltschaft. Zum anderen wurden diese Berichte, wegen der politischen Abhängigkeit der Medien, langsam für schmutzige politische Machenschaften missbraucht. Politische Gegner werden ununterbrochen als korrupt „entlarvt“, ständig will man ihre Involvierung in Skandalen und Schmuggelgeschäften beweisen wollen. Dadurch wurde aber nur der Glaube der Bevölkerung an die Ehrlichkeit dieses Kampfes endgültig erlöscht.

20.5 Eine Bewertung der bisherigen Maßnahmen

Die Gruppe Friends of Albania hatte bereits 1999 ihr Besorgnis über die fehlenden sichtbaren Erfolge der albanischen Regierung bei der Bekämpfung der Korruption zum Ausdruck gebracht. Die Gerichte hätten zu diesem Zeitpunkt kein Einziges Ermittlungsverfahren gegen entlassene Staatbeamte eingeleitet, stattdessen würden entlassene korrupte Mitarbeiter per Gerichtsbeschluss ihre alte Stelle wieder bekommen⁶⁴⁶. Seit 1999 hat sich in dieser Hinsicht nichts geändert. Wenn es um die Bekämpfung der Korruption geht ist Albanien wahrlich keine Erfolgsstory. Korrupte Eliten haben es nur geschafft, ihre Positionen innerhalb des Staatsapparats zu stärken. Es gibt viele Gründe für dieses verheerende Abschneiden Desaster:

- Die Verlogenheit der politischen Unterstützung der Aktion. Die ständigen politischen Äußerungen über die Korruptionsbekämpfung als oberste Priorität waren nur

⁶⁴⁵ Vgl. auch D. Prifti, 2003.

⁶⁴⁶ Friends of Albania verlangen entscheidende Reformen im Gerichtswesen und sichtbare Erfolge bei der Korruptionsbekämpfung. Vgl. auch Issue 13, 15, und 16, 1999.

auf die ausländischen finanziellen Unterstützungen und auf die Wählerstimmen ausgerichtet.

- Keine der initiierten Reformen bei der öffentlichen Verwaltung oder bei der Gesetzgebung wurde konsequent zu Ende geführt. Grund dafür waren ständige politische Rochaden in der Zusammensetzung der albanischen Regierung. Neue Regierungen hatten immer neue Ideen und Prioritäten, und alte angefangene Reformen blieben meistens auf halber Strecke. Wegen der ständigen Wechsel, haben hohe Staatsbeamte oder Politiker ihre Ernennung als ein vorübergehendes Ereignis betrachtet, und hat daher versucht, während dieser kurzen Zeit, so viel wie möglich bei Seite zu schaffen.
- Die angestrebte Meritokratie bei der Besetzung der wichtigen Posten innerhalb der Verwaltung wurde nie ernst genommen.

Der Ministerrat gilt seit langem als eine von der Korruption befallene Institution. Eine Antikorruptionskommission aus Ministern zu schaffen heißt nur den Bock zum Gärtner zu machen. Eine solche Kommission könnte unter Umständen die kleine Korruption bekämpfen, und diesen Erfolg an ausländische Geldgeber weitergeben. Sie würde aber jeden Versuch zur Bekämpfung der großen Korruption sofort unterbinden⁶⁴⁷. Die Regierung hat sogar jede Bemühung anderer Institutionen zur Einleitung von Ermittlungen gegen Regierungsmitglieder, kompromisslos blockiert. Der Generalstaatsanwalt wurde gefeuert und das gleiche Schicksal droht auch dem Leiter des Rechnungshofes, Herrn Kerçuku. Der Premierminister hat auch mit Änderungen der Verfassung gedroht, um eine vorzeitige Entlassung des Herrn Kerçuku zu erreichen. Anscheinend wird der Rechnungshof langsam zu einer Gefahr für bestimmte politische Kreise.

Aus dem Blickwinkel der albanischen Bevölkerung und der ausländischen Institutionen, kann man die bisherigen Maßnahmen der albanischen Regierung als ein Misserfolg betrachten. Aus der Sicht der Hintermänner dieser Strategie, war es allerdings ein voller Erfolg. Für eine erfolgreiche Bekämpfung der Korruption muss die jetzige Zusammensetzung der Kommission völlig umstrukturiert werden. Sie muss auch mit völlig anderen Kompetenzen ausgestattet werden. Die Erfahrungen der anderen Länder haben gezeigt⁶⁴⁸, dass der Erfolg der Antikorruptionskommission von der Erfüllung einiger Prämissen abhängt:

⁶⁴⁷ Über die Relevanz der Unabhängigkeit der Kommission vom politischen Einfluss siehe auch J. Pope, 1999.

⁶⁴⁸ Vgl. auch Jeremy Pope, 1999.

- Die Kommission muss über große Entscheidungsfreiheiten verfügen. Die Unabhängigkeit wird erreicht, indem politisch relevante Institutionen wie der Staatspräsident oder die Regierung ferngehalten werden. Erst dadurch werden eventuelle Ermittlungen gegen politisch einflussreichen Persönlichkeiten möglich gemacht⁶⁴⁹.
- Die Kommission muss mit großen Kompetenzen ausgestattet werden. So soll jede Institution gezwungen werden, mit der Kommission zusammenzuarbeiten. Sie müsste die Möglichkeit haben gegen korrupte Individuen auch gerichtliche Schritte einzuleiten.
- Die Kommission sollte einen guten Ruf bei der Bevölkerung genießen. Der Leiter der Kommission sollte eine apolitische und von der Bevölkerung respektierte Persönlichkeit sein. Der Leiter sollte die Freiheit bekommen, sein Team selbstständig auszusuchen. Die Mitarbeit in der Kommission sollte hauptberuflich und nicht als Hobby (wie dies bei den vielen Ministern der Fall war) geleistet werden.

Die Kommission wird nur dann Sympathien erwerben können, wenn es ihr gelingt, gleich zu Beginn der Aktivität, einige Dicke Fische zu fangen⁶⁵⁰. Die Kommission kann durch die Denunzierung eines bekannten Steuerhinterziehers, eines Warenschmugglers in hohem Stiel, eines korrupten Richters, Politikers, Verwaltungsbeamten oder eines Arztes klare Signale sowohl an die Bevölkerung als auch an die korrupten Eliten senden. Beide Seiten könnten dadurch überzeugt werden, dass die Spielregeln neu definiert werden, und dass es die Kommission mit der Bekämpfung der Korruption diesmal ernst meint⁶⁵¹. Medien könnten die Arbeit der Kommission entscheidend unterstützen, indem sie regelmäßig über die erzielten Erfolge berichten und weitere Korruptionsaffären aufdecken. Die Kommission könnte auch andere Maßnahmen gleichzeitig verlangen. Die Abhängigkeit der Individuen von einem einzigen Beamten wird oft als eine wichtige Quelle der Korruption angesehen. Die Kommission könnte in diesem Fall eine systematische Arbeitsplatzwechsel (Job-Rotation) fordern⁶⁵². Der Anreiz, eine Angelegenheit durch illegale Zahlungen zu erledigen würde deutlich zurückgehen, wenn der Anbieter

⁶⁴⁹ Wichtig ist vor allem die enge Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft, damit korrupte Beamte auch gerichtlich verfolgt werden können.

⁶⁵⁰ Als ein Indikator für die Einleitung von Ermittlungen kann auch die Differenz zwischen dem sichtbaren Vermögen eines Bürokraten oder Politikers und seinem Jahreslohn verwendet werden. So ein Indikator wurde zum Beispiel in Hongkong intensiv verwendet, trotz der Einwände, dass damit die Privatrechte der betroffenen verletzt werden können. Vgl. auch L. Cockroft, 1998.

⁶⁵¹ Aus einigen Ländern wird auch von extremen Maßnahmen in dieser Richtung berichtet. So wurden in Ghana einige hohe Beamte die für ihre korrupten Praktiken bekannt waren, zum Tode verurteilt. Vgl. auch Sh. K. Chand und K. O. Moene, 1997.

⁶⁵² Vgl. auch P. Bardhan, 1997.

damit rechnet, dass in ein paar Wochen oder Monaten, ein anderer Beamte mit dem Fall beauftragt wird. Dies gilt vor allem für die Steuerverwaltung, Zollbehörde oder für den ISSH. Wenn die mangelnde Transparenz der öffentlichen Verwaltung als Grund für Korruption gesehen wird, dann könnte die Kommission, bestimmte Institutionen des Staates, allen voran die lokale Verwaltung, fordern, in regelmäßigen Abständen ein Zusammentreffen mit der Bevölkerung zu organisieren. In solchen treffen würde dann die Verwaltung über ihre zurückliegenden Aktivitäten berichten⁶⁵³. Wenn ein Unternehmen einen öffentlichen Auftrag erhält, dann kann die Kommission die Veröffentlichung von allen Details verlangen. So können dann auch interessierte Bürger verfolgen können ob der Auftrag vertragsgemäß ausgeführt wird.

20.6 Ausblick

Es ist praktisch unmöglich, die Verbreitung der Korruption exakt zu messen. Der Versuch, die Entwicklungen in verschiedenen Ländern zu vergleichen bringt uns auch nicht viel weiter, weil die subjektive Wahrnehmung dessen was als korrupt gilt, vom Land zu Land unterschiedlich ist. Bei dem Entwurf einer Antikorruptionsstrategie ist es daher irrelevant ob Albanien in internationalen Vergleich den 80-ten, 85-ten oder den 100-ten Platz belegt. Wichtig ist nur die Tatsache dass die Korruption überall vegetiert, und dass sie die wirtschaftliche Entwicklung des Landes entscheidend gefährdet.

Albanien hatte Ende der 90-iger Jahre unter ausländischen Druck die ersten Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung gestartet. Dabei lag der Schwerpunkt in einigen als besonders korrupt eingestuften Institutionen. Verschiedene Gründe haben dazu beigetragen dass diese Bemühungen als erfolglos zu bewerten sind. Es wäre allerdings völlig falsch, den Kampf bereits für verloren zu erklären. Die Bekämpfung der Korruption ist ein langwieriger Prozess, die Erfahrungen der anderen Länder zeigen aber, dass es auch erfolgreich sein kann.

⁶⁵³ Über die Korruptionsbekämpfung in der lokalen Verwaltung siehe auch. M. G. de Asis, 2000

21 Literaturverzeichnis:

Abrahams, Fred, „The Albanian House of Cards“, in Dollar & Sense, The Magazine of Economic Justice, Issue 212, Cambridge, USA, 1997.

Adeyi, Olusoji, Nuri Besim and Semini Iris, „Health Sector Reform in Albania: In Need of Capacity for Implementation“, in Euro health Vol. 4, Nr. 6, Special issue 1998/1999

Ahmad Junaid & Bird Richard, „Rethinking Decentralization in Developing Countries“, World Bank 1998.

Albanian Daily News, Tirana, 03.11.1999.

Albanian Daily News, Tirana, 05.03. 2000.

Albanian Telegraph Agency ATA, Dorian Koça, „Meta: Biznesmenë do t'ju ulë taksat“, Tirana June 2001

Albanian Telegraph Agency ATA, „Në Shqipëri veprojnë 400 ndërmarrje me material porositësi“, Tirana, April 9, 2001.

Alderman Harold, „Social Assistance in Albania, Decentralization and Targeted Transfers“, LSMS Working Paper 134, World Bank 1998. Internet source: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1998/07/01/000009265_3980929125507/Rendered/PDF/multi_page.pdf, 10.12.2002

Alesina Alberto and Weder Beatrice, „Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?“, in American Economic Review 92(4). September 2002,

Bahl Roy, „Implementation Rules For Fiscal Decentralization“, in International Studies Program, Working Paper 99-1, Atlanta 1999.

Ball Laurence & Mankiw Gregory: „What Do Budget Deficits Do“, Harvard Institute of Economic Research Working papers, 1995.

Bank of Albania, „Historia e Bankes Qendrore ne Shqiperi“, Tirana, 2003

Bank of Albania, „Raporti statistikor, të dhëna vjetore, norma e interesit“, 2002 , Internet source http://www.bankofalbania.org/Neë_web/3_shqip/HTML/topic_sta.htm, 31.12.2002

Bank of Albania, „Statistika Vjetore“, Internet source :http://www.bankofalbania.org/New_web/3_shqip/HTML/topic_sta.htm (12.03.2003).

Bank of Albania, „Raporti Vjetor“, Tirana, 2001.

Bank of Albania, „Raporti Vjetor“, Tirana, 2000.

Bank of Albania, „Raporti Vjetor“, Tirana, 1999.

Bank of Albania, „Buletini Ekonomik“, Tirana 1999.

- Bank of Albania, Rregullore, Nr. 51, “Per madhesine dhe plotesimin e kapitalit fillestar minimal”, Tirana, 22.04.1999.
- Bank of Albania, Rregullore Nr. 30, “Per mjaftueshmerine e kapitalit”, Tirana, 01.06.1999.
- Bank of Albania, Udhezim Nr. 57, “Per kapitalin rregullator te bankes”, Tirana, 01.06.1999.
- Bank of Albania, Rregullore Nr. 78, “Per kontrollin e risqeve te medha”, Tirana, 16.09.1999.
- Bank of Albania, Rregullore Nr. 107, “Per kontrollin e brendshem te bankave”, Tirana, 08.12.1999.
- Bank of Albania, „Raporti Vjetor“, Tirana, 1998.
- Bank of Albania, „Raporti Vjetor“, Tirana, 1997.
- Bank of Albania, „Raporti Vjetor“, Tirana, 1994.
- Bardhan Pranab, „Corruption and Development: A Review of Issues“, in Journal of Economic Literature, Vol. XXXV, September 1997.
- Barr Nicholas, „Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices“, IMF Working Paper, 2000.
- Barro Robert J.: „Notes on Optimal Debt Management“, in Journal of Applied Economics, Buenos Aires 1999.
- Barro Robert J.: „The Ricardian Approach to Budget Deficits“, in Journal of Economic Perspectives, Vol. 3, No. 2, 1989, Nashville.
- Berg, Andrew and Berg, Elliot (1997), „Methods of Privatization“, in Journal of International Affairs, Vol. 50, no.2, 357-390, New York, 1997.
- Bird Richard: „Administrative Dimensions of Tax Reform“, World Bank presentation. Internet source: <http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/taxpolicy/Bird.pdf> (15.07.2003)
- Bird Richard & Vaillancourt François, „Fiscal Decentralization in Developing Countries: an Overview“, in Bird and Vaillancourt, „Fiscal Decentralization in Developing Countries“, Cambridge University Press, 1999.
- Bird M. Richard, „Why Tax Corporations?“, for Technical Committee on Business Taxation, Ottawa 1996.
- Bird Richard, Freund Caroline & Wallich Christine, „Decentralization of Intergovernmental Finance in Transition Economies“ in Comparative Economic Studies, Vol. 36, Nr. 4, 1994 – Palgrave Macmillan Ltd
- Bird Richard, „Threading the Fiscal Labyrinth. Some Issues in Fiscal Decentralization“, in National Tax Journal, Vol. 46, Issue 2, June 1993.
- Blankart B. Charles „Öffentliche Finanzen in der Demokratie“, Verlag Vahlen, 2001

Blejer Mario I., Mecagni Mauro, Sahay Ratna, Hides Richard, Johnston Barry, Nagy Piroška and Pepper Roy, „Albania: From Isolation Toward Reform“, IMF Occasional Paper 1992.

Blejer Mario & Cheasty Adrienne, “Fiscal Implication of Trade Liberalization”, in Vito Tanzi, “Fiscal Policy in Open Developing Economies”, IMF Washington, 1990.

Bolnick Bruce and Houghton Jonathan, “Tax Policy in Sub-Saharan Africa: Examining the Role of Excise Taxation”, USAID, 1998, Internet source: <http://www.eagerproject.com/discussion2.shtml> (November 5, 2002).

Boubakri, Narjess and Cosset, Jean-Claude: „Privatization in Developing Countries: An Analysis of the Performance of Newly Privatized Firms“ in „Public Policy for the Private Sector“, Worldbank, 1998

British-American Tobacco Company, “Excise Taxation of Tobacco Products”, 1991, Internet source: <http://www.library.ucsf.edu/tobacco/batco/html/12800/12817/> (November 5, 2002).

Bronchi Chiara, de Kam Flip, „The income taxes people really pay“, in OECD Observer, April 1999

Buchanan James M.: „Public Principles of Public Debt: A Defence and Restatement“, in „Collected Works of James Buchanan, Vol. 2, Indianapolis, 2000.

Calvo Guilerma A.: „Servicing the Public Debt: The Role of Expectations“, in American Economic Review, Vol 78, issue 4, 1988, Nashville.

Chand Sheetal K. and Moene Karl O., „Controlling Fiscal Corruption“, IMF Working Paper, WP/97/100, August 1997.

Cnossen Sijbren, „The Case for Selective Taxes on Goods and Services in Developing Countries“, in Richard Bird and Oliver Oldman, “Taxation in Developing Countries“, The John Hopkins University Press, 1990.

Cockroft Laurence, „Corruption and Human Rights: A Crucial Link“. TI Working Paper, October, 1998. Internet source: http://www.transparency.org/working_papers/cockcroft/cockcroft.html (02.02.2003).

Commission of the European Communities: „Albania – Stabilization and association Report“, Staff Working Paper, Brussels, 2002.

Conrad Robert F. “The VAT and real estate” page 97 in Malcolm Gillis, Carl S. Shoup & Gerardo P. Sicat “Value Added Taxation in Developing Countries”, IBRD Washington 1990

Costa João, DFID- Health Systems Resource Centre, „Social Health Insurance in the Balkans“, London 2002, Internet source: http://www.healthsystems.org/hltinsurance2002/SHI_Balkans_paper.pdf 06.12.2002.

Cote-Freeman Susan, „What NGOs Can Do Against Corruption“, TI Working Paper, March 1999. Internet source: http://www.transparency.org/working_papers/cote-freemann/scfreeman.html , (02.02.2003)

Council of Ministers, „Relacion për projektligjin „Për tatimin mbi të ardhurat“.(unpublished material), Tirana, 1998

Council of Ministers, „Relacion për Projektligjin „Për Akcizat në Republikën e Shqipërisë”, unpublished material, Tirana, 1998

Council of Ministers, „Relacion për projektligjin “Për sistemin e taksave në republikën e Shqipërisë”, 1998

Cui, Zhiyuan, „Privatization and the Consolidation of Democratic Regimes: An Analysis and an Alternative“, in Journal of International Affairs, Volume 50 (2), 675-693, New York, 1997.

Cungu, Azeta and Swinnen, Johan, “Albania’s Radical Agrarian Reform”, Working Paper No. 15, Policy Research Group, Department of Agricultural Economics, Katholieke Universiteit Leuven, Belgien, 1998.

Çiviçi A. and Jorgji, E., Roli I shtetit dhe zhvillimi I bujqesis”, in Ekonomia dhe Tranzicioni, 1999/1, Tirana, 1999.

Daseking Christina: „How Much Is Too Much? “, in Finance & Development, Vol. 39, Nr. 4, 2002, IMF Washington DC.

De Asis Maria Gonzales, „Reducing Corruption at the Local Level“, World Bank Institute, Working Paper, October 2000. Internet source: http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/municipal_eng.pdf (12.02.2002).

De Jantscher Milka Casanegra, “Administering the VAT”, in Malcolm Gillis, Carl S. Shoup & Gerardo P. Sicat “Value Added Taxation in Developing Countries”, Washington, 1990.

De Wulf Luc, “Taxing Imports: Taxation of Imports in LDCs: Suggestions for Reform”, in Richard M. Bird. & Oliver Oldman, “Taxation in Developing Countries”, London, 1990.

Dekreti Nr. 1396, „Për vendosjen e pullave në artikujt e duhanit dhe pijeve alkoolike“, Tirana, March.1996

Dekreti 7448, “Për tatimin mbi të ardhurat neto, që kooperativat bujqësore derdhin në buxhetin e shtetit”, Tirana, January 1991

Dekreti Nr. 1505, “Për përjashtimin nga taksat doganore të makinerive dhe pajisjeve teknologjike të importuara për pastrimin e qytetit të Tiranës”, Tirana, June 1996.

Dekreti Nr. 782, “Për sistemin fiskal në sektorin e hidrokarbureve (kërkim-prodhim), Tirana, February 1994

Demekas Dimitri, Herderschee Johannes and Jacobs Davina: “Kosovo, Institutions and Policies for Reconstruction and Growth”, IMF 2002, Internet source: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/kosovo/2002/eng/iprg/IPRG.pdf> (November 5, 2002).

Department of Public Administration, Projektligji „Rregullat e etikës në administratën publike“ unpublished material, Tirana, 2003.

Department of Public Administration, "Raporti vjetor I DAP para Parlamentit Shqiptarë", unpublished material, Tirana 2003.

Department of Public Administration, "Gazeta e Administratës Publike", Nr. 5, Tirana 2001.

Di Giacchino Debora, Sergio Ginebri & Laura Sabani "Bribery and public debt repudiation", in Public Choice, Vol. 105, issue 3-4, 2000.

Due John. F., "Indirect Taxation in Developing Countries", The John Hopkins University Press, USA 1988

Dunleavy Patrick and Hood Christopher: "From Old Public Administration to New Public Management" in Public Money & Management, Vol 14. Issue 3, Oxford, 1994.

Eisner Robert: "Budget Deficits: Rhetoric and Reality", in Journal of Economic Perspectives, Vol. 3, Nr. 2, 1989, Nashville.

Ekonomi, Milva, "Probleme te matjes se GDP-se", Tirana, 1999.

Ekonomia - Daily Newspaper, "Tatimet & Doganat: Të gjithë të barabartë", 18.03.2001.

Ekonomia-Daily Newspaper, "ISSH; ISHP dhe Tatim-Taksat drejt bashkëpunimit, Viti 2000, do të rritet numri i kontribuesve", Tirana, 14.05.2000

Ekonomia-Daily Newspaper, Tirana, 25.03.2000.

Ekonomia-Daily Newspaper, Tirana, 19.03.2000

Ekonomia-Daily Newspaper, Tirana, 16.03.2000.

Ekonomia-Daily Newspaper, Tirana, 10.03.2000

Ekonomia-Daily Newspaper, Tirana, 09.03.2000

Elsie, Robert, "Kushtetuta, Kushtetuta, Vier Jahre Demokratie in Albanien", in Südosteuropa Mitteilungen, 1995/3, München, 1995.

Encyclopedia Britannica, "Social Security", Internet source: <http://www.britannica.com> , 25.03.2000

Encyclopedia Britannica, "The Development of Property Taxation", Internet source: <http://www.britannica.com/> (24.02.2000)

European Commission: "Albania – Country Strategy Paper 2002-2006", European Community Cards Programme, Brussels, 2001.

European Parliament Fact Sheets: 3.4.6. "Excise duties: alcohol and tobacco", Internet source: http://www.europarl.eu.int/factsheets/3_4_6_en.htm (November 5, 2002).

Fakin Barbara and de Crombrughe Alain, "Fiscal Adjustments in Transition Economies: Social Transfers and Efficiency of Public Spending", 1997. Internet source: <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1800series/wps1803/wps1803.pdf> , 21.12.2002

Feldstein Martin : „Overview Discussions in Symposium „Budget Deficits and Debt ; Issues and Options“, Federal Reserve Bank of Kansas City, 1995. Internet source: <http://www.kc.frb.org/PUBLICAT/SYMPOS/1995/pdf/s95felds.pdf> (05.03.2003).

Fisman Raymond & Gatti Roberta, „Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries“, in Journal of Public Economics, Vol.83, Issue 3, March 2002.

Frey Bruno S., “Excise Taxes: Economics, Politics and Psychology”, Excise Taxation Conference Rotterdam/Den Hague, April 2002, Internet source: <http://www.few.eur.nl/few/research/ocfeb/excisetaxpolicy/frey%20paper.doc> (November 5, 2002).

Friends of Albania, Newsletter Nr. 13, April 1999.

Friends of Albania, Newsletter Nr. 15, July 1999

Friends of Albania, Newsletter Nr. 16, October 1999.

General Tax Directory of Republic of Albania: „Struktura e administratës tatimore“, Internet source: (02.07.2003) <http://www.tatime.gov.al/struktura.htm>

Ghura Dhaneshwar, „Tax revenue in Subsaharan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption“, IMF Working Paper WP/98/135, September 1998.

Gómez-Sabaini Juan Carlos, “Role of Export Taxes” in Vito Tanzi, “Fiscal Policy in Open Developing Economies”, IMF Washington, 1990.

Gramlich Eduard M., „A Policymaker’s Guide to Fiscal Decentralization“, in National Tax Journal, Vol. 46, Issue 2, June 1993

Gray Cheryl W. and Kaufmann Daniel, „Corruption and Development“ in Finance and Development Volume 35, Nr.1, March 1998.

Grup Autorësh: “Financat Socialiste të RPSSH”, Tirana 1989,

Gupta, Sanjev; Clemens, Benedict; Gillingham, Robert; Schiller, Christian; Verhoeven, Marijn; Alonso-Terme, Rosa and Mourmouras, Alexandros, „Should Equity Be a Goal of Economic Policy? Economic Issues No. 16, IMF Fiscal Affairs Department Washington, 1999

Hall Tom, “The Alcohol Excise”, New Seeland, 1996, Internet source: <http://www.aphru.ac.nz/hot/hall.htm> (November 5, 2002).

Hashi, iraj and Xhillari, Lindita, “Privatization and Transition in Albania”, Working Paper Nr. 97/6, Staffordshire University, 1997.

Haughton Jonathan, “Measuring the Compliance Costs of Excise Taxation” African Economic Policy, 1998, Internet source: <http://www.eagerproject.com/discussion14.pdf> (November 5, 2002).

Havrylyshyn, Oleh and McGettigan, donal, „Privatisation in Transition Countries: A Sampling of the Literature“, IMF Working Paper Nr. 99/6, Washington, 1999

Havrylyshyn, Oleh and McGettigan, Donal: „Privatisation in Transition Countries: Lessons from the first Decade“, IMF Series: Economic Issues No. 18, Washington 1999.

Havrylyshyn, Oleh und Wolf, Thomas, „Determinants of Growth in Transition Countries“, Finance and Development, Vol. 36/2, Washington, 1999.

Hedtkamp Günter: „Das sowjetische Finanzsystem“, Berlin 1974

Heinemann Friedrich: „Staatsverschuldung: Ursachen und Begrenzung“, in Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft Köln 1994.

Heller Peter S. and Keller Christian, „Social Sector Reform in Transition Countries“, IMF working paper, 2001.

Hellman Joel S.: „Strategies to Combat State Capture and Administrative Corruption in Transition Economies“, Background Paper for the Conference „Economic Reform and Good Governance: Fighting Corruption in Transition Economies“ in Beijing, China, 2002. Internet source: (05.07.2003)
http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/quinghua_paper_hellman.pdf

Hilmia Sabah, „Financat e Përgjithshme të Shetit Socialist“, Tirana, 1983

Hishow, Ognian, „Ambivalenz der Transformation in Albaniens Wirtschaft – lange Aufholzeiträume erforderlich“ in Wilkens, Herbert, „Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa“, Duncker und Humblot, Berlin, 1993.,

Hoxha Artan, „Local Self-Government and Decentralization – Case of Albania“, Institute for Contemporary Studies, Tirana, 2002.

IAAO (International Association of Assessing Officers), „Standard on Property Tax policy“, August 1997. Internet source:
<http://www.burlco.lib.nj.us/county/taxation/standardontaxpolicy.pdf> (01.01.2003)

Ibrahimi, Fatos and Brumbulli, Spiro, „Probleme të reformimit të sistemit bankar në Shqipëri“, in Ekonomia dhe Tranzicioni, 2, Tirana, 1994

ICG (International Crisis Group) Report Nr. 1111, „Albania: The State of the Nation 2001“, Tirana/Brussels, May 2001.

IDRA (Institute for Development Research and Alternatives), „Albanian Country Report“, 2001. Prepared for SELDI (The Southeast European Legal Development Initiative). Internet source: http://www.seldi.net/albania_index.htm , (05.02.2003)

IMF: „Albania: Selected Issues and Statistical Appendix“, Country Report No. 03/64, Washington 2003.

IMF, „Request for a Three-Year Arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility-Staff Report; News Brief and Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Albania“, Country Report Nr. 02/135, Washington, 2002.

IMF, “FYROM: Selected Issues and Statistical Appendix”, Country Report 02/48, 2002 internet source: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2002/cr0248.pdf> (November 5, 2002).

IMF: „Albania: Selected Issues and Statistical Appendix“, Country Report No. 01/118, Washington 2001.

IMF, “Albania: Recent Economic Developments and Statistical Appendices“, Staff Country Report No. 99/69, Washington 1999.

IMF, „Albania – Staff Country Report 1998“, Nr. 98/62, Washington, 1998.

IMF, „World Economic Outlook, Financial Crises, Causes and Indicators“, Staff Survey Washington, 1998.

IMF, “Albania: recent Economic Developments”, IMS Staff country Reports, No. 97/21, Washington, 1997.

IMF , „Albania: From Isolation Toward Reform“, 1992

INSTAT, „Treguesit social - Statistikat vjetore“, Internet source: <http://www.instat.gov.al/> (02.07.2003).

INSTAT, ”Statistical Yearbook 1993-2001”, Tirana, 2003.

INSTAT, „Repertori i ndërmarrjeve ekonomike (sipas prefekturave) 1999“, Tirana, 2000

INSTAT, „Repertori i ndërmarrjeve ekonomike sipas prefekturave, 1999“, Tirana, 2000.

INSTAT, „Shqipëria në Shifra“, Tirana, 2000.

INSTAT, “Tregues mbi Ecurine,...”, Tirana, 1997.

ISSH, „Statistika të Sigurimeve Shoqërore – Janar-Qershor 2001“, Tirana 2001

ISSH, „Statistika të Sigurimeve Shoqërore – Janar-Qershor 2000“, Tirana 2000

ISSH, „Statistika“, Booklet, Tirana 1999.

ISSH, „Strategjia e zhvillimit të Sigurimeve Shoqërore në Periudhën 1998-2005“, Unpublished Material of the Institute, Tirana 1997..

ISSH, Letër e Drejtorit të përgjithshëm të ISSH për Drejtorinë Rajonale të Sigurimeve Shoqërore Tirana, Lënda: Mbi vjeljen e detyrimeve nëpërmjet zyrës së përmbarimit, Nr. 753/1Prot, 01.10.1996.

Jankov, Ljubinko, „Problemi banaka: uzroci, nacini rjesavanja i posljedice“, in Financijska Praksa 23/6, Zagreb 1999.

Jarvis, Chris, “The Rise and Fall of the Pyramid Schemes in Albania”, IMF Working Paper No. 99/98, Washington, 1999.

Jenkins Glen P. & Kua Chun-Yan, “A VAT Revenue Simulation Model for Tax Reform in Developing Countries”, in World Development. Vol. 28, Nr. 4, Great Britain, 2000.

- Kaufmann Daniel, „Corruption: The Facts“, in “Foreign Policy”, summer edition 1997 Washington DC.
- Kaufmann Daniel., Pradhan S., and Ryterman R., „New frontiers in diagnosing and combating corruption“, World Bank PREMNote Nr.7, 1998
- Kaufman, Daniel and Siegelbaum, Paul, „Privatisation and Corruption in Transition Economies“, in Journal of International Affairs: 50 (2), 419-458, New York, 1997.
- Kelly R., „Implementing property-tax reform in transitional countries: the experience of Albania and Poland“, in Government and Policy 1994.
- Kettl Donald F.: „Public Administration at the Millennium: The State of the Field” in Journal of Public Administration Research and Theory, Oxford University Press, Vol. 10. No. 1, 2000.
- Klitgaard Robert, „Subverting Corruption“, in Finance and Development, Volume 37, Nr. 2, June 2000.
- Klitgaard, Robert, “Making Governments and Markets Work Better”, in CIPE (Center for International Private Enterprise, No. 4, Washington, 1992.
- Koha Jonë-Daily Journal, 19.12.2001, Tirana
- Koha Jonë-Daily Newspaper, „Ndërmarrjet e shtetit, punonjësit rrezikojnë pensionet“, Tirana, 26.04.2000
- Koha Jonë-Daily Newspaper, „Mjekësia private ka ngritur flamurin e mëvetësisë“, Tirana, 23.02.2000
- Koha Jonë – Daily Newspaper, Ein Artikel von Gjergji Erebara, Tirana, 23.02.2000.
- Kolasi Gramoz & Tanku Altin: „Deficiti Korent në Periudhwn 1992-1997. A përbën ai problem?“, in Buletini Ekonomik, Vol.1, No. 3, Tirana 1998.
- Koliadina Natasha, „The Social Safety Net in Albania“, IMF Working Paper 1996.
- Kopits George, „Social Security“ in Vito Tanzi, „Fiscal Policies in Economies in Transition“, IMF, 1995
- Kornai, János, “Contradiction and Dilemmas – Studies on the Socialist Economy and Society”, MIT Press, Cambridge, 1986.
- Korrieri-Daily newspaper, „Policët, pagat u shtërngojnë rripin“, 23.09.2001
- Korrieri-Daily Newspaper, 23.09. 2001
- Kule, Dhori and Nika, K. “Veshtrim mbi politikat makroekonomike te stabilizimit ne Shqiperi”, in ekonomia dhe Tranzicioni, 1994/2, Tirana, 1994.
- Kulikov M.: „Public Administration Reform” in Problems of Economic Transition, Vol. 45 No. 5, New York, 2002.
- Kunkel, David, “Bujqesia shqiptare ne tranzicion”, 1997.

Lambsdorff Johan Graf, „Corruption in Empirical Research – A Review“, TI Working Paper, November 1999. Internet source: http://www.transparency.org/working_papers/lambsdorff/lambsdorff_eresearch.html (05.02.2003)

Lan Zhiyong and Rosenbloom David H.: „Public Administration in Transition? “ in Public Administration Review, Editorial, Vol. 52, No. 6, Oxford 1992.

Lent George E., „Corporation Income Taxes in Developing Countries“ in Richard Bird and Oliver Oldman, “Taxation in Developing Countries“, The John Hopkins University Press, 1990.

Ligji Nr. 9165, “Per buxhetin e shtetit te vitit 2004”, Tirana, Dezhember 2003.

Ligji Nr. 9131, „Perr rregullat e etikes ne administraten publike“, Tirana, September 2003.

Ligji 8982, „Për sistemin e taksave vendore“, Tirana, December 2002.

Ligji 8979, „Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin Nr. 8438, date 28.12.1998 „Për tatimin mbi të ardhurat“, me ndryshimet përkatëse“, Tirana, December 2002.

Ligji 8978, „Për taksën vendore për biznesin e vogël“, Tirana, December 2002.

Ligji Nr. 8977, „Për sistemin e taksave në Republikën e Shqipërisë“, Tirana, December 2002.

Ligji Nr 8893, “Për disa shtesa dhe ndryshime në Ligjin Nr. 8269 datë 23.12.1997 “Për Bankën e Shqipërisë”, ndryshuar me Ligjin Nr. 8384 date 29.07.1998”, Tirana, July 2002.

Ligji Nr. 8889, „Mbi Ndryshimet në Ligjin Nr. 7703, datë 05.11.1993“, Tirana, April 2002.

Ligji Nr. 8852, „Mbi Ndryshimet në Ligjin mbi Sigurimet Shoqërore në Republikën e Shqipërisë“, Tirana, December 2001

Ligji Nr. 8842, „Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin Nr. 8313 „Për tatimin mbi biznesin e vogël“, ndryshuar me ligjin Nr. 8715, datë 15.12.2000“, Tirana, December 2001.

Ligji 8841, “Për disa shtesa dhe ndryshime në Ligjin Nr. 8438, date 28.12.1998, “Për tatimin mbi të ardhurat”, ndryshuar me Ligjin Nr. 8711, date 15.12.2000”, Tirana, December 2001.

Ligji Nr. 8840, „Për disa ndryshime në Ligjin Nr. 8435, datë 28.12.1998 „Për sistemin e taksave në Republikën e Shqipërisë“, ndryshuar me Ligjet Nr. 8508, datë 7.7.1999; Nr. 8519, date 30.7.1999, Nr. 8552, date 18.11.1999; Nr. 8581, date 17.2.2000; Nr. 8651, date 28.7.2000; and Nr. 8713, date 15.12.2000”, Tirana, December 2001.

Ligji Nr. 8717, „Për vendosjen e pullave në artikujt e duhanit dhe pijeve alkoolike“, Tirana, December 2000.

Ligji Nr. 8715, „Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin Nr. 8313“, Tirana, December 2000.

Ligji Nr. 8711, „Për disa ndryshime në ligjin 8438, datë 28.12.1998, „Për tatimin mbi të ardhurat“, Tirana, December 2000.

Ligji. Nr. 8701 „Për lojërat e fatit, kazinotë dhe hipodromet“, December 2000.

Ligji Nr. 8652, „Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore“, Tirana, July 2000.

Ligji Nr. 8560, „Për procedurat tatimore në Republikën e hqipërisë“, Tirana, December 1999.

Ligji Nr. 8549, „Statusi i nëpunësit civil“ Tirana, November 1999.

Ligji Nr. 8489, “Kodi Doganor i Republikës së Shqipërisë”, Tirana, January 1999.

Ligji Nr. 8485, „Kodi i procedurave administrative të Republikës së Shqipërisë“, Tirana, May 1999.

Ligji Nr. 8438, “Për tatimin mbi të ardhurat”, Tirana, December 1998

Ligji Nr. 8437, „Për Akcizat në Republikën e Shqipërisë”, Tirana, December 1998

Ligji Nr. 8435, „Për sistemin e taksave në Republikën e Shqipërisë“, Tirana, December 1998.

Ligji Nr. 8433, "Për përcakimin e formës dhe strukturës së formulës të privatizimit të Bankës Kombëtare Tregtare, SHA", Tirana, December, 1998.

Ligji Nr. 8417, „Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë“, Tirana, October 1998,

Ligji Nr. 8379: „Ligji Organik i Buxhetit“, Tirana, 1998

Ligji Nr. 8270, ”Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”, Tirana, December 1997.

Ligji Nr. 8313 „Për tatimin mbi biznesin e vogël“, Tirana, March 1998

Ligji Nr. 8211, „Për përjashtimin e përkohshëm nga taksat doganore dhe TVSH-ja të disa importeve“, Tirana, 1997.

Ligji Nr. 8187, “Për vlerësimin doganor”, Tirana, January 1997.

Ligji Nr. 8097, „Për Pensionet Shtetërore Suplementare të Personave që Kryejnë Funksione Kushtetuese dhe të Punonjësve të Shtetit“, Tirana, March 1996.

Ligji Nr. 8087, „Për Sigurimin Shoqëror Suplementar të Ushtarakëve të Forcave të Armato-sura të Republikës së Shqipërisë“, Tirana, March 1996.

Ligji N3. 8022, “

Ligji Nr. 7928, „Për tatimin mbi vlerën e shtuar“, Tirana, 1995.

Ligji Nr. 7895, “Ligji penal i Republikës së Shqipërisë”, Tirana, January 1995.

Ligji Nr. 7870, „Për Sigurimet Shëndetësore në Republikën e Shqipërisë“, Tirana, October 1994

Ligji Nr. 7805, „Për tatimin mbi pasurinë në Republikën e Shqipërisë“, Tirana, March 1994.

Ligji Nr. 7786, „Për Tatimin mbi të ardhurat personale“, Tirana, January 1994.

- Ligji Nr. 7777 „Për sistemin e taksave në Republikën e Shqipërisë“, Tirana, December 1993.
- Ligji Nr. 7703, „Për Sigurimet Shoqërore në Republikën e Shqipërisë“, Tirana, May 1993.
- Ligji Nr. 7679, „Për tatimin mbi biznesin e vogël“, Tirana, March 1993
- Ligji Nr. 7678, „Për Akcizat në Republikën e Shqipërisë“, Tirana, March 1993
- Ligji Nr. 7609, “Për tarifatat doganore”, Tirana, September 1992
- Ligji Nr. 7599, “Kodi Doganor i Republikës së Shqipërisë”, Tirana, September 1992.
- Ligji Nr. 7590, „Për disa ndryshime në ligjin Nr. 7545, datë 6.1.1992 „Për tatimin mbi të ardhurat e personave fizikë në sektorët privat të tregtisë, artizanatit dhe shërbimeve të tjera“, Tirana, July 1992
- Ligji Nr. 7588, „Për disa ndryshime në Ligjin Nr 7548, datë 8.1.1992 „Për sistemin e taksave në Republikën e Shqipërisë“, Tirana, July 1992.
- Ligji Nr. 7587, „Për disa ndryshime në Ligjin 7544, datë 6.1.1992 „Për tatimin mbi fitimin“, Tirana, July 1992.
- Ligji Nr. 7586, “Për disa ndryshime në Ligjin Nr. 7547“, Tirana, July 1992.
- Ligji Nr. 7548, „Për sistemin e taksave në Republikën e Shqipërisë“, Tirana, January 1992.
- Ligji Nr. 7547, “Për Akcizat në Republikën e Shqipërisë”, Tirana, January 1992.
- Ligji Nr. 7545 „Për tatimin mbi të ardhurat e personave fizikë në sektorët privat të tregtisë, artizanatit dhe shërbimeve të tjera“, Tirana, January 1992.
- Ligji Nr. 7544, “Për tatimin mbi fitimin”, Tirana, January 1992
- Ligji Nr. 7514, „Për pafajësinë, amnistinë dhe rehabilitimin e ish të dënuarve dhe të përndjekurve politikë“, Tirana, September 1991.
- Lösch, Dieter: Aktueller Stand und Perspektiven des Transformationsprozesses in Albanien, Bulgarien und Rumänien in: Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa, Beihefte der Konjunkturpolitik, H. 40, Berlin, 1993
- Mançellari, Ahmet and Koci, N., “Privatizimi ne kuadrin e tranzicionit ekonomik ne Shqiperi”, in Ekonomia dhe Tranzicioni, 1994/2, Tirana, 1994.
- Martinez-Vasquez Jorge & McNab Robert, „The Tax Reform Experiment in Transitional Countries“, 2000
- Masson Paul and Mussa Michael: „Long-Term tendencies in Budget Deficits and Debt“, Discussions in Symposium „Budget Deficits and Debt ; Issues and Options“, Federal Reserve Bank of Kansas City, 1995. Internet source :<http://www.kc.frb.org/PUBLICAT/SYMPOS/1995/pdf/s95mussa.pdf> (09.03.2003).
- Mauro Paolo, “Why Worry About Corruption”, in IMF Economic Issues No.6, February 1997.

Mauro Paolo, „Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research“, in Finance and Development Volume 35, Nr.1, March 1998.

McCallum John: „Government Spending and National Saving“, in Mario Baldassarri, Robert Mundell and John McCallum: „Debt, Deficit and Economic Performance“, New York, 1993.

McLure Charles E. Jr., „Comment on „The Dangers of Decentralization by Prud`homme“, in The World Bank Research Observer, Vol. 10, Nr. 2, 1995.

Meagher Patrick, „Governance and the Economy in Africa: Tools for Analysis and Reform of Corruption“, IRIS (Center for Institutional Reform and the Informal Sector), Maryland 1996.

Meça Brikena, Xhumari Merita, Shehi Enkeleda & Poçi Adrian, „The Evasion of Social Insurance Contributions in Agricultural Self-employed“ prepared for the conference „Social Security in the Global Village“, Helsinki 2000. Internet source: <http://www.issa.int/pdf/helsinki2000/topic4/2xhumari.pdf> 08.01.2003

Meltzer Allan H.: „Commentary: What Do Budget Deficits Do“, Federal Reserve Bank of Kansas City, 1995. Symposium „Budget Deficits and Debt; Issues and Options“. Internet source: <http://www.kc.frb.org/PUBLICAT/SYMPOS/1995/pdf/s95meltz.pdf> (08.03.2003).

Mill John Stuart, „Of a National Debt“, in John Stuart Mill & William James Ashley „Principles of Political Economy“, New York, 1961.

Ministry of Defence of Republic of Albania, „Buxheti vjetor 2004“, Internetquelle <http://www.mod.gov.al/alb/forcat/buxheti2.asp>, (05.05.2004)

Ministry of Defence of Republic of Albania, „Buxheti vjetor 2003“, Internetquelle <http://www.mod.gov.al/alb/forcat/buxheti1.asp>, (05.05.2004)

Ministry of Finance of Republic of Albania, „Të dhëna mbi stokun e borxhit publik“, unpublished material, Tirana 2003.

Ministry of Finance, „Fjala e zotit Kastriot Islami në takim me drejtuesit e doganave“, Internet source: <http://www.minfin.gov.al> (08.02.2003)

Ministry of Finance, „Medium-Term Expenditure Framework 2003-2005“, Tirana, December 2002.

Ministry of Finance of Republic of Albania, „Statistikat fiskale të qeverisë“, Tirana, 2001

Ministry of Finance of Republic of Albania, „Statistikat Fiskale të Qeverisë“, Tirana, 2000.

Ministry of finance of Republic of Albania, „Statistikat fiskale të qeverisë“, Tirana, 1999.

Ministry of local government and decentralization, „Ecuria e decentralizimit në Shqipëri pas vitit 2000“, Tirana, 2003.

Musso Juliet A.: „Finding the Individual: The Spirit of Public Administration“, Book Review in Public Administration Review, Vol. 59, No. 5, Oxford 1999.

Nano Fatos, Fjalimi në analizën vjetore të Ministrisë së Drejtësisë, Tirana, 17.01.2003.

Nano Fatos, Fjalimi në analizën vjetore të Ministrisë së Shëndetësisë, Tirana, 16.01.2003.

Nano Mustafa, “Shkarkimi i Kryeprokurorit dhe pushteti i parivalizuar i politikës”, in AIM Tirana, 21.03.2002. Internet source: <http://www.aimpress.org/dyn/alba/archive/data/200203/20322-002-alba-tir.htm>, (02.02.2003).

Nellis, John, „Time to Rethink Privatization in Developing Countries“, in Finance and Development, Volume 36/2, Washington, 1999.

Nove, Alec, „The Economics of Feasible Socialism Revisited“, Kapitel 2 und 3, HarperCollinAcademic, London, 1991.

Nuri Besim, Healy Judith, “Health Care Systems in Transition – Albania”, European Observatory on health Care Systems, 1999. Internet source: <http://www.who.dk/document/e68282.pdf>, 09.01.2003

Oates Wallace E., „An Essay on Fiscal Federalism“, in Journal of Economic Literature, Vol. XXXVII, Issue 3, 1999.

Oates Wallace E., „Fiscal Decentralization and Economic Development“, in National Tax Journal, Vol. 46, Issue 2, June 1993.

OECD and UNIDO (United Nations Industrial Development Organization), „Transition Economies Forum on Entrepreneurship and Enterprise Development – Policy Guidelines and Recommendations“, 2000, Internet source: <http://www.oecd.org/pdf/M00018000/M00018563.pdf>

Pani Marco: „Corruption and Public Debt: Can a Financial Crisis Result From Dishonest Political Control“, in Giornale degli economisti e annali di economia, Vol 55, 1996, Milano

Pope Jeremy and Vogl Frank, „Making Anticorruption Agencies More Effective“, in Finance and Development, Volume 37, Nr. 2, June 2000.

Pope Jeremy, „Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System“, TI Source Book, Berlin 2000.

Pope Jeremy, „The Need for, and Role of, an Independent Anti-Corruption Agency“, TI Working Paper, August 1999. Internet source, http://www.transparency.org/working_papers/pope/jpope_iaca.html (02.02.2202)

Prifti Dritan, „Si të luftojmë korrupsionin shtetëror“, in Korrieri, 02.03.2003.

Prud’homme Rémy, „The Dangers of Decentralization“, in The World Bank Research Observer, Vol. 10, Nr. 2, 1995.

Reding Kurt & Müller Walter „Einführung in die allgemeine Steuerlehre“, München 1999.

Republika-Daily Newspaper, „ISSH, arsyt e falimentimit“, 08.09.2000

Republika-Daily Newspaper, „ISSH, piramida shtetërore“, 06.09.2000

Republika-Daily Newspaper, „Ministria e Punës: ISSH është institucion i dështuar“, 06.09.2000

Rondinelli Dennis, „Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries“, in International Review of Administrative Sciences Vol. 61, Issue 2, 1981.

Rondinelli Dennis, „What is Decentralization?“, in Jennie Litvack and Jessica Seddon, „Decentralization Briefing Notes“, World Bank 1999.

Rose-Ackerman Susan, „The Political Economy of Corruption – Causes and Consequences“, in World Bank, „Public Policy for the Private Sector“, No. 74, April 1996.

Rregullorja Nr. 2, „Për transferin e çmimeve“, Tirana, April 2000

„Rregullorja Financiare e Institutit të sigurimeve Shoqërore“, Tirana, December 1993

Rregullorja Nr.2, „Rregullore e Kontribucionit për Vitin 1993“, Tirana, September 1993

Schröder, Klaus und Pieper, Bernhard, „Osteuropas Bankensystem, Problematische Sanierung und Privatisierung der Staatsbanken – Sechs Transformationsländer im Vergleich“, Stiftung Wissenschaft und Politik, Bebenhausen, nomos Verlagsgesellschaft, Baden – Baden, 1996.

Sewell David & Wallich Christine, „Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Albania“, in Richard M. Bird, Robert D. Ebel & Christine Wallich, „Decentralization of the Socialist State“, World Bank regional and sectoral studies, June 1995.

Shah Anwar, „Fiscal Decentralization in Developing and Transition Countries: Progress, Problems and the Promise“, World Bank Working paper, for the PFD & PR (Public Finance, Decentralization and Poverty Reduction“, 2002. Internet source [http://lnweb18.worldbank.org/sar/sa.nsf/Attachments/NRBForum-Shah/\\$File/NRB-Shah.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/sar/sa.nsf/Attachments/NRBForum-Shah/$File/NRB-Shah.pdf) (01.07.2003).

Shahollari Luan, „Taksat vendore – mundësi e rezerva për rritjen e të ardhurave të buxhetit të pavarur në bashkinë e Tiranës“, Tirana, 1999.

Shahollari Luan: „Transformimi i shërbimit civil në Shqipëri gjatë periudhës së tranzicionit“, working paper for symposium „Përvojat e tranzicionit në Evropën Juglindore: ç’ mund të mësojë Kosova prej tyre“, Pristina, 2000.

Shekulli-Daily Newspaper, „ISSH, paguani sigurimet që të merrni licenca“, 10.12.2002

Shekulli-Daily Newspaper, „Sot starton java antikorrupsion“, 11.11.2002

Shekulli-Daily Newspaper, Tirana, 15.08.2002

Shekulli-Daily Newspaper, „Klosi: Të zbulojmë shkaqet e korrupsionit“, 14.08.2002.

Shekulli-Daily Newspaper, Tirana, 17.07.2002

Shekulli-Daily Newspaper, „Kongoli: Dosja e Cenajt asnjë pengesë për emërimin“, Tirana, 10.07.2003.

Shekulli-Daily Newspaper, Tirana, 03.07.2002

Shekulli-Daily Newspaper, Tirana, 29.06.2002

SIGMA Publication: „Public Management Profiles of Central and Eastern European Countries: Albania“, 1999. Internet source: (30.06.2003)
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan007213.pdf>

SIGMA Papers: „European Principles for Public Administration“, No. 27, 1999.

SIGMA Papers: „Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania“, No. 17, 1997. Part about Albania.

Sinella Altin, “Përmbledhje e Akteve Ligjore e Nënligjore Të Kontrollit Të Lartë Të Shtetit”, Tirana, 2001.

Smith Adam: „Of Public Debts“, in Adam Smith, Ed. By Edwin Cannan: „An inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations“, Chicago, 1990.

Smoke Paul, „Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice“, in UNRISD, Democracy and Human Rights Programme Paper 2. 2001, Internet source:
[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=CB00CBC1DB0E8E1E80256B5E003BFC1C&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/CB00CBC1DB0E8E1E80256B5E003BFC1C/\\$file/smoke.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=CB00CBC1DB0E8E1E80256B5E003BFC1C&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/CB00CBC1DB0E8E1E80256B5E003BFC1C/$file/smoke.pdf),
(04.07.2003)

Smoke Paul, „Strategic Implementation of Fiscal Decentralization in Developing Countries“, in „Proceedings of the Annual Conference on Taxation“, National Tax Association, 2001.

Sorensen Peter Birch, „Changing Views of the Corporate Income Tax“, in National Tax Journal, 1995

Sozialversicherung in Albanien: ein System im Übergang, in Internationale Revue für Soziale Sicherheit, Bd. 47, 1/94.

SPAI (Stability Pact Anticorruption initiative) Steering Group, “Albania, general Assessment Report”, May 2001 Internet source:
http://www.nobribes.org/Documents/SPAI/Albania_SPAI_GA_2001.doc

State Supreme Control, „Raport për veprimtarinë e kontrollit të lartë të shtetit për vitin 2002“, Tirana, 2002. Internet source: (02.07.2003)
<http://members.albaniaonline.net/klsh/albanianh.htm>

State Supreme Control, „Kontroll në Bashkinë e qytetit Fier“, in Buletini i Kontrolleve Nr. 2/2002. Internet source: <http://members.albaniaonline.net/klsh/buletini/buletini/BaQyFi.htm>
(01.02.2003)

State Supreme Control, Buletin i Kontrolleve Nr. 4/2002, pjesa kushtuar kontrolleve nëpër Bashki. Internet source: <http://members.albaniaonline.net/klsh/buletini/buletini/BaQyFi.htm>
(01.02.2003)

State Supreme Control, „Raporti për zbatimin e buxhetit të shtetit për vitin 2001“, Internet source: <http://members.albaniaonline.net/klsh/BUXH.RAP.pdf> 11.01.2003

State Supreme Control, „Raport mbi veprimtarinë e Kontrollit të Lartë të Shtetit për vitin 2001, <http://members.albaniaonline.net/klsh/rapsh/lenda.htm>, 23.12.2002

State Supreme Control, „Kontroll në Degën e Tatim-Taksave Fier“, <http://members.albaniaonline.net/klsh/albanianh.htm>, 23.12.2002

State Supreme Control, „Raport për Veprimtarinë e Kontrollit të Lartë të Shtetit për vitin 2000“, Tirana, 2001. Internet source: (15.12.2003) <http://members.albaniaonline.net/klsh/albanianh.htm>

Sunley Emil M., Yurekli Ayda dhe Chaloupka Frank J., “The design, administration, and potential revenue of tobacco excises” in ”Tobacco Control in Developing Countries” Internet source : <http://www1.worldbank.org/tobacco/tcdc/407TO426.PDF> (November 5, 2002)

Tabellini Guido & Alesina Alberto: „Voting on the Budget Deficit“, in „American Economic Review“ Vol 80, 1990, Nashville

Tait Alan, “Introducing Value Added Taxes”, in Vito Tanzi, “Fiscal Policies in Economies in Transition”, Washington, 1995.

Tait Alan. A., „Value Added Tax: International Practice and Problems“, Washington, 1991.

Talley Louis Alan and Cashell Brian W., “Excise Taxes on Alcohol, Tobacco and Gasoline: History and Inflation-Adjusted Rates”, CRS (Congressional Research Service) Report for US Congress, 1999. Internet source: <http://cnie.org/NLE/CRSreports/Economics/econ-21.cfm> (5 November 2002).

Tanku, Irma, ”thellimi i reformes se sistemit financiar – domosdoshmeri e kohes”, in Ekonomia dhe Tranzicioni, 1998/4, Tirana, 1998.

Tanzi Vito & Zee Howell, „Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries“, IMF 2000

Tanzi Vito and Davoodi Hamid, „How Corruption in public Investment Hurts Growth“ in IMF Economic Issues Nr. 12, March 1998.

Tanzi Vito, “Public Finance in Developing Countries”, Vermont, USA, 1991.

Tanzi Vito, „Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization“, Working Papers Nr. 19 of Carnegi Endowment for International Peace, April 2001.

Thai Van-Can, “Foreign Trade Taxes and Subsidies”, in Vito Tanzi, “Fiscal policies in Economies in Transition”, IMF Washington, 1995.

TI Corruption Perception Index 2002. Internet source: <http://www.transparency.org/cpi/2002/cpi2002.en.html> (05.02.2002).

Treaty on European Union, Maastricht, February 1992.

Treichel Volker, „Financial Sustainability and Reform Options for the Albanian Pension Fund“, IMF Working Paper, 2001.

Udhëzimi Nr. 2, „Për tatimin mbi biznesin e vogël“, Tirana, February 2001

Udhëzimi Nr. 8, „Për tatimin mbi vlerën e shtuar“, Tirana, 2000.

Udhëzimi Nr. 3, „Për tatimin mbi të ardhurat“, Tirana, April 2000.

Udhëzimi Nr. 2, „Për sistemin e vlerësimit të arritjeve individuale të nëpunësve civil“, Tirana, July 2000.

Udhëzim Nr. 4, „Për Akcizat në Republikën e Shqipërisë“, Tirana, February.1999

Udhëzimi Nr. 3, „Për tatimin mbi të ardhurat“, Tirana, March 1999

Udhëzimi Nr. 3 „Për zbatimin e Ligjit Nr. 8435, datë 28.12.1998 „Për sistemin e taksave në Republikën e Shqipërisë“, Tirana, February 1999.

Udhëzimi Nr. 7, „Për tatimin mbi vlerën e shtuar“, Tirana, 1996.

Udhëzimi Nr. 12/1, „Për tatimin mbi ndërtesat“, Tirana, August 1994.

Udhëzimi Nr. 5, „Për tatimin mbi biznesin e vogël“, Tirana March 1993

Udhëzim Nr. 4, „Për Akcizat në Republikën e Shqipërisë“, Tirana, March 1993

Udhëzimi Nr. 3 „Për tatimin mbi fitimin“, Tirana, March 1993

Udhëzimi Nr.3, „Për sistemin e taksave në Republikën e Shqipërisë“, March 1994.

UNECE (United Nations Economic Commission for Europe), Economic Survey of Europe, 1999/1, New York and Geneva, 1999.

UNMIK, Regulation No. 2002/16 of date August 1, 2002, Internet source: http://www.unmikonline.org/regulations/2002/RE2002_16.pdf (November 5, 2002).

Urban Institute & Institute for Contemporary Studies, „Albanian Decentralization Progress Report 2001“, Tirana 2002.

Urdhëri Nr. 39 i Kryeministrit të Shqipërisë, “Për ndryshimin e urdhërit Nr. 238, datë 13.11.2000 < Për organizimin e Grupit të Monitorimit të Planit Anti-Korrupsion>”, Tirana, April 2001.

Urdhëri Nr. 238 i Kryeministrit të Shqipërisë, “Për organizimin e Grupit të Monitorimit të Planit Anti-Korrupsion”, Tirana, November 2000.

Van Velthoven Ben, Verbon Harrie and Van Winden Frans: „The Political Economy of Government Debt: A survey“, in H.A.A Verbon and F.A.A.M. Van Winden „The Political Economy of Government Debt – Contributions to Economic Analysis“, Amsterdam 1993.

Vaughan-Whitehead, Daniel, „Albania in Crisis: The Predictable Fall of the Shining Star“, Edward Elgar Pub; May 1999.

Vazquez-Caro Jaime and Co, "Tax Reform in the Light of EU Accession – The Case of Poland", World Bank Country Study Washington, Internet source: http://www.worldbank.org/eca/euenlargement/data/poland_tax.pdf (November 5, 2002).

Vehorn Charles and Brondolo John:, "Organizational Options for Tax Administration", in Bulletin for International Fiscal Documentation, Vol 53, Amsterdam 1999

Vendimi Nr 612 "Për strukturën dhe organikën analitike të administratës doganore", Tirana, September, 2003

Vendimi Nr. 551, "Për klasifikimin e funksioneve dhe grupimin e njësive të qeverisjes vendore, për efekt page, dhe për caktimin e kufijve të pagave të punonjësve të organeve të qeverisjes vendore", Tirana, November 2002.

Vendimi Nr. 243 „Për detyrimin e lëshimit të kuponave tatimorë me anën e arkave regjistruese“, Tirana, April 2001.

Vendimi Nr. 100, "Mbi rregulloren e brendshme të funksionimit të kontrollit të lartë të shtetit", Tirana, November 2000.

Vendimi Nr. 342, „Për lëvizjen paralele dhe ngritjen në detyrë të nëpunësit civil“, Tirana, July 2000.

Vendimi Nr. 306, „Për disiplinën në shërbimin civil“, Tirana, June 2000.

Vendimi Nr. 231, „Për pranimin në shërbimin civil dhe periudhën e provës“, Tirana, May 2000.

Vendimi Nr. 513, "Një ndryshim në vendimin e këshillit të ministrave Nr. 470, datë 6 tetor 1999 <Për krijimin dhe funksionimin e komisionit qeveritar te luftes kunder korrupsionit>", Tirana, November 1999.

Vendimi Nr. 470, „Për krijimin dhe funksionimin e komisionit qeveritar te luftes kunder korrupsionit“, Tirana, October 1999.

Vendimi Nr. 73, „Për Disa çështje në Zbatim të Ligjit Nr. 7703, datë 11.05.1993 dhe Ligjit Nr. 7870, date 13.10.1994“, Tirana, January 1998

Vendimi Nr. 20, „Për Disa Ndryshime në Vendimin e këshillit të Ministrave Nr. 42, date 23.01.1995“, Tirana, January 1997

Vendimi Nr. 180, „Për disa ndryshime në vendimin e këshillit të Ministrave Nr.42, date 23.01.1995“, Tirana, March 1996

Vendimi Nr. 499, „Për vendosjen e pullave në artikujt e duhanit dhe pijeve alkoolike të prodhuara në vend ose të importuara“, Tirana, September 1995

Vendimi Nr. 293, "Për caktimin e vlerave minimale për çmimet e mallrave dhe tarifave të transportit që do të zbatohen nga organet doganore për llogaritjen e vlerës doganore", Tirana, May 1995.

Vendimi Nr. 42, Për Disa çështje në Zbatimin e Ligjit Nr. 7703, date 11.05.1993 dhe Ligjit Nr. 7870, datë 13.10.1994“, Tirana, January 1995

- Vendimi Nr. 161, „Për Miratimin e Statutit të Institutit të Sigurimeve Shoqërore“, Tirana, April 1994
- Vendimi Nr. 610, „Për Disa Ndryshime në Vendimin Nr. 452, date 16.09.1993“, Tirana, December 1993
- Vendimi Nr. 452, „Për Zbatimin e Ligjit Nr. 7703, date 11.05.1993 për Sigurimet Shoqërore në Republikën e Shqipërisë“, Tirana, September 1993
- Vendimi Nr. 249, „Për krijimin e Institutit të Sigurimeve Shoqërore“, Tirana, June 1992
- Vendimi Nr. 52, „Për Doganat“, Tirana, February 1991.
- Vickrey W., „The Corporate Income Tax and How to Get Rid of It“, in L. Eden, „Retrospectives on Public Finance“, 1991
- Vokopola Zana & Co, „Manual për Shërbimin e Prokurimeve Publike: Në ndihmë të Njësitëve të Qeverisjes Vendore“, Instituti i Kërkimeve Urbane, Tirana, 2003.
- Von Braun Joachim & Grote Ulrike, „Does Decentralization Serve the Poor?“, IMF-Conference on fiscal decentralization, Washington D.C, November 2000. Internet source: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/vonbraun.pdf> (11.06.2003)
- Weber Max: „Wirtschaft und Gesellschaft“, pages 551-579, Tübingen 1980
- Wildermuth Andreas, „Sich stützen auf die eigene Kräfte: Die Wirtschaftspolitik Albanien nach dem Zweiten Weltkrieg“, München 1995.
- World Bank, „World Development Indicators 2003“, Washington 2004.
- World Bank, „Value Added Taxes“, in „Tax Policy and Administration“, Internet source: <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/valueaddedtaxes.html> (08.05.2002).
- World Bank: „Administrative & Civil Service reform: Opportunities for reform – Albania“, 2000. Internet source: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countries/albania/reform.htm>
- World Bank PREM (Poverty Reduction and Economic Management), „Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank“, September 1997.
- World Bank, „Albania: Building a New Economy“, Report No. 12342-ALB, 1994
- Xhumari Merita, Meça Brikena, Sedushi Vullnet and Emini Ali, „Study on Rural Social Insurance Scheme“. Prepared for the ISSA 2nd International Research Conference on Social Security, Jerusalem, January 1998. Internet source: <http://www.issa.int/pdf/jeru98/theme3/3-5e.pdf> ,06.01.2003
- Yellen Janet L.: „Symposium on the Budget Deficit“ in Journal of Economic Perspectives, Vol. 3, Nr. 2, 1989, Nashville.
- Zickel, Raymond E. and Iwaskiw, Walter R.; „Albania: A Country Study“, US Federal Research Division, Library of Congress, Washington, 1992.
- Zweifel & Eisen, „Versicherungsökonomie“, Springer, 2000