

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Studies

Kommunale Steuerverwaltung im Kontext des peruanischen Dezentralisierungsprozesses

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Das DIE bildet deutsche und europäische Hochschulabsolventen für die berufliche Praxis in der Entwicklungspolitik aus.

Christian von Haldenwang, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn
E-Mail: Christian.vonHaldenwang@die-gdi.de

Elke Büsing, KfW Entwicklungsbank, Frankfurt a. M.
E-Mail: Elke_Buesing@gmx.de

Katharina Földi, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn
E-Mail: katharinafoeldi@hotmail.com

Tabea Goldboom, Centrum für internationale Migration und Entwicklung, Frankfurt
E-Mail: tgoldboom@hotmail.com

Ferdinand Jenrich, Akademie Auswärtiger Dienst, Berlin
E-Mail: ferdinandjenrich@web.de

Jens Pulkowski, KfW Entwicklungsbank, Frankfurt a. M.
E-Mail: jens.pulkowski@gmail.com

Kommunale Steuerverwaltung im Kontext des
peruanischen Dezentralisierungsprozesses

Das Modell der semi-autonomen Steueragenturen

Endreport der Länderarbeitsgruppe „Peru“

Christian von Haldenwang

Elke Büsing

Katharina Földi

Tabea Goldboom

Ferdinand Jenrich

Jens Pulkowski

Bonn 2008

Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0468

**Kommunale Steuerverwaltung im Kontext des peruanischen
Dezentralisierungsprozesses** : das Modell der semi-autonomen
Steueragenturen ; Endreport der Länderarbeitsgruppe „Peru“ / Christian
von Haldenwang ... – Bonn : DIE, 2008. – (Studies / Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik ; 42)
ISBN 978-3-88985-378-3

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 6, 53113 Bonn
 +49 (0)228 94927-0
 +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de
<http://www.die-gdi.de>

Danksagung

Wir bedanken uns bei unseren peruanischen Partnern, dem Ministerium für Wirtschaft und Finanzen (MEF) und der Vereinigung der SAT (ASAT), deren Interesse und Unterstützung wesentlich zum Erfolg dieser Untersuchung beigetragen haben. Unser besonderer Dank geht an Nelly Arce (MEF) und César Ramírez (ASAT), die uns sowohl bei der Vorbereitung in Deutschland als auch bei der Durchführung des Projektes in Peru wertvolle Hilfe gegeben haben.

Auch bei der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) bedanken wir uns sehr herzlich für die Hilfe bei der Vorbereitung und Durchführung des Projekts. Besonders Hans Fuchs, Lupe Concha, Mariella García sowie Janos Zimmermann haben das Projekt in vielfältiger Weise unterstützt und damit entscheidend vorangebracht.

Wir möchten uns auch beim Personal der SAT und kommunalen Steuerverwaltungen und bei den Vertretern der anderen einbezogenen Institutionen für ihre Gesprächsbereitschaft und freundliche Offenheit bedanken. Ohne sie wäre diese Studie nicht möglich gewesen.

Im Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) haben Stefan Leidecker als Korreferent sowie Jörg Faust und Andreas Stamm als Mitglieder der Expertengruppe das Projekt von Beginn an begleitet und mit ihren Kommentaren bereichert. An Gisela Kuhlmann und Renate Bugdoll geht unser herzlichster Dank für die Unterstützung beim Formatieren bzw. Lektorieren des Textes.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Einleitung	11
1.1 Methodischer Ansatz	12
1.2 Aufbau der Studie	13
2 Konzeptdiskussion	15
2.1 Fiskalische Dezentralisierung und die Bedeutung von lokaler Steuererhebung	16
2.1.1 Theoretische Grundlagen	17
2.1.2 Bedeutung der lokalen Steuererhebung	20
2.2 <i>New Public Management</i>	23
2.2.1 Ziele und Maßnahmen in der Verwaltungsmodernisierung	25
2.2.2 Auslagerung öffentlicher Aufgaben im Rahmen von NPM-Reformen	26
2.3 Semi-autonome Steuerbehörden	28
2.3.1 Charakteristika semi-autonomer Steuerbehörden	29
2.3.2 Vor- und Nachteile semi-autonomer Steuerbehörden	31
2.3.3 Einfluss des Grades der Autonomie auf die Steuereinnahmen	33
2.4 Legitimität und Vorgehensweisen zur politischen Legitimierung	35
2.4.1 Legitimitätsbegriffe	36
2.4.2 Legitimierungsmuster	37
2.4.3 Vorgehensweisen zur Legitimierung	38

3	Einführung in den peruanischen Fall	40
3.1	Politische und sozioökonomische Rahmenbedingungen	41
3.2	Steuern in Peru	45
3.3	Entwicklung und aktueller Stand der Dezentralisierung in Peru	49
3.3.1	Zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung: Peru seit 1965	50
3.3.2	Gesetzliche Grundlagen des Dezentralisierungsprozesses seit 2001	52
3.3.3	Auf der Ausgabenseite: Langsame Akkreditierung dezentraler Kompetenzen	55
3.3.4	Auf der Einnahmenseite: Zentralisierte Entscheidungsstrukturen	57
3.4	Die <i>Servicios de Administración Tributaria</i> (SAT) in Peru	61
3.4.1	Historische Entwicklung der SAT	62
3.4.2	Institutionelle Einbettung, Finanzierung und Organisationsstruktur der SAT	63
3.4.3	Funktionen und Kompetenzen der SAT	66
4	Ergebnisse der Analyse	67
4.1	Die SAT sind ein effektives und effizientes Instrument zur Steigerung kommunaler Einnahmen	68
4.1.1	Einnahmensteigerung: SAT und OdR im Vergleich	68
4.1.2	Nach außen gerichtete Maßnahmen	76
4.1.3	Nach innen gerichtete Maßnahmen	82
4.1.4	Vergleich mit der herkömmlichen Steuerverwaltung: der semi-autonome Charakter der SAT erleichtert die Zielerreichung	89
4.2	Die SAT nehmen Einfluss auf die Legitimität des kommunalen Steuersystems	91
4.2.1	Positive Einflussfaktoren	91
4.2.2	Negative Einflussfaktoren	99

4.2.3	Die erhöhte Legitimität bewirkt eine allmähliche Änderung der Steuerkultur	102
4.3	Die SAT und ihre Vereinigung ASAT: Innovationspole im peruanischen Steuersystem?	103
4.3.1	Die SAT generieren innovative Lösungen	104
4.3.2	Die SAT und ihre Vereinigung ASAT erzeugen Ausstrahlungseffekte	107
5	Schlussfolgerungen und Übertragbarkeit des SAT-Modells	112
5.1	Mögliche Ansatzpunkte für künftige Reformen in den SAT	113
5.1.1	Effizienz und Effektivität	113
5.1.2	Legitimität	115
5.1.3	Innovation	117
5.2	Ist das SAT-Modell übertragbar?	118
5.2.1	Auf welche Kommunen ist das SAT-Modell grundsätzlich übertragbar?	119
5.2.2	Für welche Kommunen ist die Gründung eines SAT interessant?	120
5.2.3	In welchem Kontext ist die Gründung eines SAT sinnvoll?	123
5.2.4	Was ist bei der Umsetzung zu beachten?	124
	Literaturverzeichnis	129
	Anhang	135

Abbildungen und Kästen

Abbildung 1:	Vor- und Nachteile semi-autonomer Steueragenturen	31
Abbildung 2:	Peru – Indikatoren für die wirtschaftliche Entwicklung	44
Abbildung 3:	Nationale Einnahmenstruktur 2006	47
Abbildung 4:	Entwicklung der nationalen Steuerquote	48
Abbildung 5:	Entwicklung der nationalen Einnahmen 1998–2006	49
Abbildung 6:	Übersicht über kommunale Einnahmen	58
Abbildung 7:	Organigramm eines SAT	65
Abbildung 8:	Entwicklung und Zusammensetzung der kommunalen Einnahmen, 1998–2006	70
Abbildung 9:	Vergleich der Eigeneinnahmen, Städte mit SAT vs. Städte ohne SAT	72
Abbildung 10:	Phasenmodell: Wachstumsentwicklung SAT vs. OdR	75
Abbildung 11:	Prozess der Steuererhebung	80
Abbildung 12:	SAT als Generatoren innovativer Lösungen	104
Kasten 1:	Das peruanische Beispiel SUNAT	34

Abkürzungsverzeichnis

AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
ASAT	Asociación de los Servicios de Administración Tributaria
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CAD	Ciudadanos al Día
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIA	Central Intelligence Agency
CND	Consejo Nacional de Descentralización
COFOPRI	Comisión de Formalización de la Propiedad Informal
CPI	Corruption Perceptions Index
CTAR	Consejos Transitorios de Administración Regional
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IGV	Impuesto General a las Ventas
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IR	Impuesto a la Renta
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEPECOS	Medianos y Pequeños Contribuyentes
NPM	New Public Management
NRO	Nichtregierungsorganisation
OdR	Oficina de Renta
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OPD	Organismo Público Descentralizado
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PPP	Public Private Partnership
PRICOS	Principales Contribuyentes
RPP	Radioprogramas del Perú

SARA	Semi-autonomous Revenue Authorities
SAT	Servicios de Administración Tributaria
SUNARP	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
USAID	US Agency for International Development
VN	Vereinte Nationen

Zusammenfassung

Um die eigenen Einnahmen zu steigern, haben einige peruanische Kommunen seit 1996 semi-autonome Steueragenturen, sogenannte *Servicios de Administración Tributaria* (SAT), gegründet. Diese Agenturen sind im Bezug auf ihre Personal- und Finanzplanung autonom. Sie finanzieren sich über eine Kommission von 3 bis 10 % auf die von ihnen eingetriebenen Steuern und sonstigen Abgaben. Bisher haben neun peruanische Kommunen solche Agenturen gegründet, zwei weitere befinden sich in der Planung. Allerdings verfügen nur drei Städte – Lima, Trujillo und Piura – über SAT, die älter als fünf Jahre sind.

Die Auslagerung der Steuerverwaltung auf semi-autonome Agenturen wird in Entwicklungsländern seit ca. 20 Jahren erprobt. Mit dem Modell werden privatwirtschaftliche Instrumente und Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung eingeführt, wie sie im Rahmen des **New Public Management** (NPM)-Ansatzes seit den 1980er Jahren diskutiert und angewandt werden. Der Ansatz versucht, zwischen tendenziell gegenläufigen Zielen – Effizienzsteigerung und Kostensenkung auf der einen Seite, erhöhte Kundenorientierung und Servicequalität auf der anderen Seite – eine Balance zu finden. Kritiker werfen dem NPM-Ansatz vor, im Zweifelsfall einseitig auf Kostensenkung zu setzen und damit die Gemeinwohlorientierung und Legitimität öffentlichen Handelns zu untergraben.

Peru ist bislang das einzige Land, in dem semi-autonome Steueragenturen sowohl auf der nationalen als auch auf der lokalen Ebene eingerichtet wurden. Während die ersten SAT-Gründungen als Reaktion der Kommunalregierungen auf den Zentralismus der Regierung Fujimori (1990–2000) aufzufassen sind, entstehen die neueren SAT vor dem Hintergrund eines zaghaften Dezentralisierungsprozesses, der bis heute nicht abgeschlossen ist. Insbesondere die **fiskalische Dezentralisierung** ist dabei bislang noch wenig vorangekommen. Die Kommunen sind in hohem Maße von Transferleistungen des Zentralstaats abhängig. Weniger als 2 % des gesamten Steueraufkommens Perus werden von der lokalen Ebene eingeworben. Die lokalen Steuerverwaltungen gelten als notorisch schwach, schlecht ausgestattet und korruptionsanfällig.

Die vorliegende Untersuchung beleuchtet die Arbeit der SAT aus vier verschiedenen Blickwinkeln.

- *Erstens* wird gezeigt, dass die SAT ein interessanter Ansatz sind, um die Effektivität und vermutlich auch die Effizienz der kommunalen Steuerverwaltung zu steigern. Hierfür werden sieben SAT-Städte mit 21 Städten ohne SAT verglichen.
- *Zweitens* wird dargestellt, über welche Mechanismen die SAT einen Beitrag zur Legitimität des kommunalen Steuersystems leisten, bzw. unter welchen Umständen ihre Arbeit zu Legitimitätseinbußen führen kann.
- *Drittens* wird untersucht, wie Innovationen in den SAT auf andere Steuerverwaltungen und öffentliche Institutionen ausstrahlen.
- *Viertens* wird auf der Basis der drei ersten Untersuchungsachsen gefragt, inwiefern das Modell der SAT auf weitere Kommunen in Peru oder anderswo übertragbar ist.

Effektivität und Effizienz

Für die untersuchten sieben Städte mit SAT hat sich die Ausgliederung der Steuerverwaltung finanziell gelohnt. Im analysierten Zeitraum von 1998–2007 wuchsen ihre eigenen Einnahmen stärker als in Städten ohne SAT. Die Städte mit SAT steigerten ihre Eigeneinnahmen um insgesamt 80,9 %, bzw. um durchschnittlich 9,0 % jährlich. Die 21 Städte der Vergleichsstichprobe konnten ihre Eigeneinnahmen hingegen nur um insgesamt 61,2 %, bzw. durchschnittlich 6,8 % pro Jahr erhöhen. Dabei lassen sich besonders im zweiten Jahr nach Gründung des SAT hohe Wachstumsraten beobachten.

Auch weisen die SAT-Städte im Zeitraum 2003–2007 eine niedrigere Variation der Eigeneinnahmen auf. Das heißt, die Einnahmen schwanken weniger als in den Städten des Vergleichssamples (durchschnittliche jährliche Variation: 9,4 % gegenüber 11,1 %). Dieser Effekt zeigt sich besonders bei den älteren SAT (7,8 %). Die Verstetigung der Einnahmen ist wichtig, um eine längerfristige und nachhaltige Haushalts- und Investitionsplanung zu ermöglichen.

Den SAT gelingt es, aufgrund einer Kombination mehrerer Strategien **effektiver** zu operieren als herkömmliche Steuerverwaltungen:

- Intensivere Steuerermittlung und Verbreiterung der Steuerbasis
- Verstärkte Bemühungen der Steuerbeitreibung und Senkung der Säumnisrate
- Generierung zusätzlicher Einnahmen durch Ausweitung der Tätigkeitsbereiche
- Reformen der Organisation und der internen Planung
- Strategische Personalführung
- Modernes Finanz- und Ausgabenmanagement
- Investitionen in Infrastruktur, v. a. in Informations- und Kommunikationstechnologien

Ausschlaggebend für den Einsatz dieser Strategien sind die Freiheiten und Anreize, welche das SAT-Modell charakterisieren. Die SAT sind autonom im Bezug auf das Personalmanagement, die Haushaltsführung sowie Investitionen und Beschaffung. Darüber hinaus schafft die Finanzierung über eine Kommission starke Anreize, zusätzliche Einnahmen zu generieren.

Während die Effektivität der Steuerverwaltung in den SAT, aber auch seitens der Kommunalregierungen, genau beobachtet wird, steht die **Effizienz**, also der Preis der Einnahmenerzielung, weniger im Mittelpunkt des Interesses. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass ein auf festen Kommissionssätzen beruhendes Modell aus sich heraus keine starken Anreize für eine kontinuierliche Verbesserung der Effizienz generiert.

Es sprechen dennoch einige Beobachtungen dafür, dass es den SAT gelingt, ihre operativen Kosten zu senken und die Effizienz zu erhöhen.

- Teilweise zeigt sich eine deutliche Verringerung der SAT-Ausgaben im Verhältnis zu den beigetriebenen Abgaben. In Lima sanken die Kosten allein in den vergangenen drei Jahren um 43 %, von 0,16 Soles (2005) auf 0,09 Soles (2007) pro beigetriebenen Sol Abgaben.
- Einen weiteren Hinweis auf Effizienzsteigerungen liefern die Bestrebungen der SAT, Skalenerträge durch die Ausweitung ihres Geschäftsbereichs zu realisieren, und damit bei weitgehend konstanten Fixkosten höhere Einnahmen zu erzielen.

- In einigen Fällen wurde die Kommission des SAT auf Beschluss des Gemeinderats gesenkt, nachdem die Phase verstärkter Investitionstätigkeit bzw. kostenintensiver Generierung von Steuerschulden überwunden worden war.

Es ist zu erwarten, dass sich mit der Konsolidierung weiterer SAT der Trend zu niedrigeren Kommissionssätzen fortsetzen wird. Dadurch wird sich auch der Druck auf die SAT erhöhen, ihre Kosten durch weitere Effizienzsteigerungen zu verringern. Wichtig ist, dass die Absenkung der Kommissionen transparent und schrittweise verläuft, damit die SAT ihre Haushalts- und Investitionsplanung anpassen können.

Legitimität

Die SAT nehmen Einfluss auf die Legitimität des kommunalen Steuersystems. Dabei kommen insbesondere drei Mechanismen zum Tragen.

- Durch klare, **institutionalisierte Verfahrensabläufe** können Handlungen kommunaler Steuerverwaltungen legitimiert werden. Zeichnet sich eine Steuerverwaltung durch Transparenz und Rechtsförmigkeit aus und sieht sie die Aufklärung der Steuerzahler über ihre Rechte und Pflichten als wichtige Aufgabe an, so kann sie ein besseres Verständnis der Bürger bezüglich ihrer Verfahrensweisen erreichen.
- Werden die semi-autonomen Steueragenturen als Institutionen mit **hohem technischen Sachverstand** gesehen, kann dies die Agentur und ihre Handlungen legitimieren. Die technische Kompetenz einer Steueragentur kann beispielsweise durch ein hohes Maß an Professionalität, Servicequalität und Transparenz sowie ein geringes Maß an Korruption zum Ausdruck kommen.
- Auch durch den Bezug auf **gemeinsame Werte** wie Gerechtigkeit kann sich eine Steueragentur legitimieren. Besteuerung wird umso eher akzeptiert, je mehr sie als gerecht empfunden wird. Ein solcher Eindruck wird in erster Linie dann hervorgerufen, wenn alle Mitglieder einer Gesellschaft angemessen an der Finanzierung staatlicher Leistungen beteiligt werden und Abgaben auch zu besseren staatlichen Leistungen führen.

Die empirischen Befunde deuten darauf hin, dass das Vertrauen in die Steuerverwaltung in SAT-Städten gestärkt und die Legitimität des kommunalen Steuersystems erhöht wurde. Dies ist auf geringere politische

Einflussnahme, höhere Transparenz, verbesserte Kunden- und Serviceorientierung, erhöhte Marketing- und PR-Anstrengungen und die Reduktion der Korruption zurückzuführen. Der Effekt zeigt sich insbesondere bei den konsolidierten SAT, während die jüngeren SAT noch mit einer Reihe von Faktoren zu kämpfen haben, welche ihre Legitimität beeinträchtigen.

Folgende Faktoren haben einen positiven Einfluss auf die Legitimität des Steuersystems:

- **Reduktion des politischen Einflusses:** Die SAT haben sich den Ruf erworben, weitgehend unabhängig von politischer Einflussnahme zu operieren. Neben der verhältnismäßig großen Transparenz ihrer Arbeit hat dabei vor allem die Reduktion von Steueramnestien und willkürlichen Begünstigungen eine Rolle gespielt. Ein weiterer Faktor ist die Einstellungspraxis der SAT, bei der die persönliche Qualifikation eher im Vordergrund steht als politische Kontakte.
- **Transparenz:** Die SAT steigern die interne und externe Transparenz durch die Umgestaltung interner Prozesse, den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und eine verbesserte Informationspolitik gegenüber den Steuerzahlern. Darüber hinaus tragen sie zur Verminderung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung bei.
- **Kundenorientierung:** Die SAT unternehmen erhebliche Anstrengungen, die Kundenorientierung zu erhöhen. Sie sehen sich als Dienstleister, nicht als obrigkeitstaatliche Behörde. In der Konsequenz ergibt sich ein verbesserter Zugang der Steuerzahler zur Steuerverwaltung und tendenziell eine höhere Kundenzufriedenheit.

Folgende Faktoren wirken sich negativ auf die Legitimität des Steuersystems aus:

- **Fehlende Verbindung zwischen Einnahmen und Dienstleistungen:** Offenbar haben große Teile der Bevölkerung in den SAT-Städten nicht den Eindruck, dass sich die öffentliche Leistungserbringung im gleichen Maße verbessert hat wie die Erhebung der Abgaben. Das schmälert die Legitimität der Steuerbeitreibung und senkt die Bereitschaft der Steuerzahler, ihren Pflichten nachzukommen.
- **Wahrnehmung der SAT als „sozial unsensibel“:** Die Festsetzung von Steuerschulden und der Einsatz von Zwangsinstrumenten im Rahmen der Beitreibung führt besonders in der Anfangsphase der

SAT dazu, dass diese als sozial unsensibel wahrgenommen werden.

- **Verwicklung der SAT in juristische Streitfälle:** In einer Reihe von Fällen haben die SAT gegen gültige Rechtsnormen verstoßen oder haben in ihrer Arbeit rechtliche Grauzonen ausgenutzt. Allerdings ist die Zahl dieser Fälle, die vor allem den SAT Lima betrafen, in den letzten zwei Jahren stark gesunken.

Innovation

Die SAT sind nicht nur ein innovativer Ansatz für die Steuerverwaltung in Peru, sondern sie bringen in ihrer Arbeit auch selbst kontinuierlich innovative Lösungen hervor. Dieses Verhalten wird durch die Organisationsform der SAT und die damit verknüpften Anreizstrukturen gefördert. Wichtige Bereiche für Innovationen sind die internen Strukturen und Abläufe, der Einsatz von IKT, das Personalmanagement, die Kundenorientierung, das Finanzmanagement sowie die Kooperation mit anderen Behörden und Steuerverwaltungen.

Prinzipiell ist der Transfer von Wissen über mehrere Mechanismen möglich:

- Kodifizierung und Weitergabe von Wissen in Form von Software, Handbüchern, Zugang zu Datenbanken etc.;
- Fortbildung (*capacity development*) von Mitarbeitern der Steuerverwaltung, entweder als *training on the job* oder im Rahmen von Kursen;
- Beratung von Reformprozessen in Steuerverwaltungen durch die (kurz- oder langfristige) Entsendung von Fachpersonal.
- Erwerb von nichtkodifiziertem Fachwissen (*tacit knowledge*) durch die Einstellung entsprechend qualifizierter Fachkräfte;
- Systematisches *benchmarking*, entweder individuell oder über Interessenverbände;

Einzelne SAT setzen derartige Mechanismen bereits heute ein. Sie tun dies teilweise in Form von (unentgeltlicher) Amtshilfe, teilweise gegen eine Auslagererstattung, teilweise bieten sie ihr Know-how auch gegen Bezahlung an.

Im Hinblick auf den Wissenstransfer kommt jedoch der Vereinigung der SAT, der *Asociación de los Servicios de Administración Tributaria* (ASAT), eine Schlüsselfunktion zu. ASAT wurde im Jahre 2006 gegründet. Ihre Hauptaufgaben bestehen darin, die Belange der SAT zu koordinieren und nach außen zu vertreten, Fort- und Weiterbildungen des Personals anzubieten, den interinstitutionellen Austausch zu fördern, neue Methoden, Instrumente und Verfahren der Steuerverwaltung zu entwickeln und bereitzustellen, die Vernetzung der SAT voranzutreiben sowie die Gründung neuer SAT zu fördern.

Allerdings sind SAT und ASAT noch weit von einer systematischen Ausschöpfung des Potenzials entfernt, welches die SAT-Arbeit für das peruanische Steuersystem insgesamt darstellt. Ein systematischer Austausch zwischen den SAT findet noch wenig statt – er könnte besonders auf der Ebene der Fachabteilungen deutlich intensiviert werden. Auch bei der Entwicklung von IKT-Lösungen werden Kooperationschancen viel zu wenig genutzt.

ASAT selbst befindet sich noch in der Aufbauphase. Ihre institutionelle Verankerung und finanzielle Ausstattung waren bislang eher schwach. Es kann aber erwartet werden, dass die Organisation sich in den nächsten Jahren konsolidieren wird. Hierbei wird eine wesentliche Rolle spielen, ob ASAT die oben skizzierten Dienstleistungsfunktionen für die SAT effektiv wahrnehmen kann.

Übertragbarkeit

Grundsätzlich ist das SAT-Modell nur auf Kommunen in Ländern übertragbar, in denen die kommunale Ebene auch tatsächlich Steuern erhebt. Hinzu kommt, dass auf lokaler Ebene auch der rechtliche Spielraum vorhanden sein muss, um dezentrale bzw. semi-autonome Einheiten zu schaffen. Nicht zuletzt muss auch das Steuerpotenzial der Stadt ausreichend hoch sein, damit sich der SAT über seine Kommission finanzieren kann.

Sind diese „harten“ Kriterien gegeben, ist die Übertragung des SAT-Modells für eine Kommune dann von Interesse, wenn sie ihre Einnahmen steigern will (oder muss), gleichzeitig aber die traditionelle Steuerverwaltung nicht in der Lage ist, das vorhandene Steuerpotenzial zu nutzen, und auch nicht davon ausgegangen werden kann, dass interne

Reformen die gewünschten Erfolge erzielen würden. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn die bestehende Steuerverwaltung durch ein hohes Korruptionsniveau und verfestigte klientelistische Strukturen geprägt ist.

In den meisten Fällen dürfte die SAT-Gründung zumindest kurzfristig mit erheblichen monetären und politischen Kosten verbunden sein. Daher sind grundsätzliche Übertragbarkeit und Interesse eine Kommune für sich genommen noch nicht ausreichend, um beurteilen zu können, ob die Gründung eines SAT auch tatsächlich sinnvoll ist. Entscheidend ist zusätzlich, dass die Kommunalregierung den politischen Willen aufbringt, die Arbeit und Funktionsweise des SAT über einen längeren Zeitraum hinweg zu unterstützen. Auch die generelle Reformorientierung der Kommune spielt eine Rolle. Schließlich muss auch die Kapazität vorhanden sein, den SAT angemessen zu steuern und zu überwachen.

Ist die SAT-Gründung einmal beschlossen, sind weitere Faktoren und Rahmenbedingungen zu beachten:

- Der **politische Zyklus** ist von hoher Relevanz. Vermutlich sind die ersten 12 bis 18 Monate nach der Wahl einer neuen Kommunalregierung am besten für die SAT-Gründung geeignet.
- SAT und Kommunalverwaltung sollten möglichst **räumlich getrennt** sein, um die Unabhängigkeit des SAT und die Abkehr von traditionellen Praktiken glaubhaft zu machen.
- Die Bevölkerung, die politischen Akteure und auch die öffentlichen Beschäftigten müssen über eine transparente **Informationspolitik** und über **Beteiligungsmechanismen** in den Prozess eingebunden sein, um unliebsame Überraschungen zu vermeiden.
- Die SAT sind in ihrer Arbeit auf eine hohe Qualität und Aktualität der **Datengrundlage** angewiesen. Diese sollten durch begleitende Modernisierungen der Kataster und öffentlichen Register gesichert werden.

Allein die Einführung eines SAT ist keine Garantie für seinen langfristigen Erfolg. Um die Nachhaltigkeit der Reformen zu sichern, ist es wichtig

- die Autonomie der SAT zu wahren,
- nach Finanzierung der Anfangsinvestitionen die Kommission der SAT schrittweise und planbar zu reduzieren,

- neben Investitionen in IKT vor allem auf die Rekrutierung von fachlich qualifiziertem Personal zu setzen,
- die Kooperation mit anderen Steuerverwaltungen und Behörden auszubauen sowie
- das Thema der Legitimität nicht aus dem Blick zu verlieren und eine starke Annäherung an die Steuerzahler und die Öffentlichkeit anzustreben.

1 Einleitung

Um die eigenen Einnahmen zu steigern, haben einige peruanische Kommunen seit 1996 semi-autonome Steueragenturen, sogenannte *Servicios de Administración Tributaria* (SAT), gegründet. Diese Agenturen sind in Bezug auf ihre Personal- und Finanzplanung autonom und haben einen Anreiz, besonders effektiv und effizient zu arbeiten, da sie einen Anteil an den von ihnen eingetribenen Steuern und sonstigen Abgaben als Kommission erhalten. Die SAT setzen zur Steuererhebung verschiedene, teilweise innovative, Instrumente ein. Zu diesen gehören ein verbesserter Kundenservice, der Einsatz von IKT und die verstärkte Zwangsvollstreckung von Steueransprüchen bzw. Zahlungsausständen.

Besonders interessant ist dieses Modell für die peruanischen Kommunen geworden, seit sie im Rahmen des Dezentralisierungsprozesses ab 2001 in wachsendem Maße Kompetenzen übertragen bekommen. Um ihren neuen Aufgaben gerecht zu werden, benötigen die Kommunen zusätzliche Einnahmen. Die Transferzahlungen, die sie vom Zentralstaat erhalten, sind stark konjunkturabhängig und die Schuldenaufnahmemöglichkeiten der Kommunen sind zugleich eingeschränkt. Bisher haben neun peruanische Kommunen SAT eingeführt, in zwei weiteren befinden sich semi-autonome Steueragenturen im Aufbau. Dabei nehmen die peruanischen Kommunen international eine Vorreiterrolle ein: Während semi-autonome Steueragenturen in verschiedenen Ländern auf nationaler Ebene operieren, ist Peru das einzige Land, in dem solche Einrichtungen sowohl auf nationaler als auch auf kommunaler Ebene existieren.

Die vorliegende Untersuchung beleuchtet die Arbeit der SAT aus drei verschiedenen Blickwinkeln.

(1) Erstens wird gezeigt, dass die SAT tatsächlich ein Mittel zur Steigerung der **Effizienz und Effektivität** der kommunalen Steuerverwaltung darstellen. Die hohen Erwartungen, die in der Regel an eine SAT-Gründung geknüpft werden, sind teilweise gerechtfertigt. Dies wird darauf zurückgeführt, dass sich die Arbeitsweise der SAT in einigen zentralen Bereichen von jener der herkömmlichen Steuerbehörden unterscheidet.

(2) Eine zweite Untersuchungsachse geht der Frage nach, ob die Arbeit der SAT einen Beitrag dazu leistet, die **Legitimität** des kommunalen Steuersystems zu erhöhen. Dies ist ein wichtiger Aspekt der Nachhaltigkeit und Effizienz institutioneller Lösungen. Gegenüber traditionellen Steuerver-

waltungen gelten die SAT als transparenter, kundenorientierter und weniger korrupt. Mit der konsequenten Eintreibung von Steuern und sonstigen Abgaben sind allerdings auch Risiken des Legitimitätsverlustes verbunden.

(3) Eine dritte Dimension dieser Untersuchung bezieht sich auf das **Innovationspotenzial** der SAT. In zahlreichen Bereichen entwickeln die SAT neue Verfahren und Instrumente, die auch Ausstrahlungseffekte auf die traditionelle Steuerverwaltung und auf andere öffentliche Institutionen haben können. Insbesondere die Vereinigung der SAT, die *Asociación de los Servicios de Administración Tributaria* (ASAT) spielt bei der Entwicklung und Verbreitung von Innovationen eine zunehmend wichtige Rolle.

1.1 Methodischer Ansatz

Die drei thematischen Achsen wurden im Zuge empirischer Erhebungen zwischen Februar und April 2008 bearbeitet. Insgesamt wurden fünf Städte besucht: Lima, Huancayo, Trujillo, Arequipa und Tacna. Während in Lima, Huancayo und Trujillo SAT existieren, wurden Arequipa und Tacna besucht, um einen Vergleich der SAT mit der herkömmlichen Steuerverwaltung in Nicht-SAT-Städten zu ermöglichen. Abgesehen vom Sonderfall Lima sind jeweils zwei der Untersuchungsstädte sowohl in Bezug auf die Einnahmenstruktur als auch auf ihre Größe relativ ähnlich: einerseits Arequipa und Trujillo und andererseits Huancayo und Tacna. Arequipa ist als Fallbeispiel noch deswegen interessant, weil hier die Einführung eines SAT im Jahr 2006 gescheitert ist. Tacna wurde in die Untersuchung mit einbezogen, da die Steuerverwaltung dieser Stadt als besonders kompetent und reformfreudig gilt. Der Besuch der dortigen Steuerbehörde zielte vor allem darauf ab, herauszuarbeiten, welches Potenzial die Reform einer traditionellen Steuerbehörde birgt, wenn kein SAT eingeführt werden soll.

In allen fünf Städten wurden schwerpunktmäßig die Mitarbeiter der SAT bzw. der kommunalen Steuerverwaltungen zu ihrer Arbeitsweise befragt. Darüber hinaus stellten die Bürgermeister und die Mitarbeiter von anderen öffentlichen Institutionen, etwa der Katasterämter, Gesprächspartner dar. Außerdem wurden Vertreter des Wirtschafts- und Finanzministeriums (*Ministerio de Economía y Finanzas* – MEF), des Kongresses, der nationalen Steuerbehörde (*Superintendencia Nacional de Administración Tributaria* – SUNAT) und der nationalen Behörde für öffentliche Register (*Supe-*

rintendencia Nacional de Registros Públicos – SUNARP) befragt. Mit Stadtviertelvertretungen (*juntas vecinales*), den Vertretern des nationalen Ombudsmanns (*Defensoría del Pueblo*), und der Steuergerichtlichkeit (*Tribunal Fiscal*) wurden Gespräche geführt, um herauszuarbeiten, ob und inwiefern sich die Legitimität des Steuersystems und der Kommunalregierung durch die Einführung der SAT verändert (s. Anhang 1: Interviewübersicht).

Die empirische Untersuchung stützte sich zum einen auf semi-strukturierte Leitfadenterviews. Insgesamt wurden 66 Interviews von ca. 30 bis 120 Minuten Länge durchgeführt. Um eine möglichst große Vergleichbarkeit herzustellen, enthielten die an die SAT und die traditionellen Steuerverwaltungen gerichteten Fragebögen einige Standardfragen zu Arbeitsabläufen und -instrumenten. Zum anderen wurde die Entwicklung der kommunalen Einnahmenstruktur in den Jahren 1998–2006 in sieben SAT- und 21 Nicht-SAT-Städten im Rahmen einer quantitativen Analyse untersucht. Die Analyse stützte sich auf Datenmaterial des Wirtschafts- und Finanzministeriums (MEF).

Partner der Untersuchung waren auf peruanischer Seite das Wirtschafts- und Finanzministerium (MEF) sowie die Vereinigung der SAT (ASAT). Während das Ministerium die zentralstaatliche Perspektive auf den Dezentralisierungsprozess vertritt, stellt die ASAT eine Lobby für die Stärkung und den Ausbau der SAT dar. Zusätzliche Unterstützung, insbesondere bei der Herstellung von Kontakten und bei der Organisation der zahlreichen Interviewtermine, erhielt die Gruppe durch die GTZ. Da die Arbeit der SAT im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) unterstützt wird, besteht Interesse an einer systematischen Auswertung der bisherigen Erfahrungen mit diesem Modell.

1.2 Aufbau der Studie

Im nachfolgenden **Kapitel 2** des Berichts wird das Thema konzeptionell verankert. Von besonderer Bedeutung ist dabei die wissenschaftliche Debatte zu fiskalischer Dezentralisierung. Sie stellt wesentliche Kriterien für die Beurteilung der Effektivität und Effizienz lokaler Steuerverwaltungen bereit. Ergänzt werden diese Ausführungen durch eine Darstellung des NPM-Ansatzes, der in den letzten zwei Jahrzehnten weltweit die Reform öffentlicher Verwaltungen geprägt hat. Demgegenüber steht die Beschäfti-

gung mit dem Modell der semi-autonomen Steueragenturen noch in den Anfängen. Nur eine kleine Zahl von Studien hat sich des Themas bislang angenommen, kommt aber teilweise zu interessanten Erkenntnissen. Das Theoriekapitel schließt mit einer Einführung in den Legitimitätsbegriff und mit einer Diskussion, wie semi-autonome Steueragenturen auf unterschiedliche Legitimierungsmuster Bezug nehmen können.

Kapitel 3 wendet sich zuerst der aktuellen Situation in Peru zu, insbesondere dem peruanischen Dezentralisierungsprozess. Dies soll die Einordnung der SAT in den aktuellen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Kontext Perus ermöglichen. Der darauf folgende Abschnitt dient dem Verständnis der wesentlichen Charakteristika der SAT in Peru. Es stellt im Sinne einer kurzen Einführung ihre historische Entwicklung, ihren Aufbau sowie ihre Arbeitsweise vor.

Kapitel 4 stellt die Ergebnisse der empirischen Untersuchung der SAT vor. Auf Grundlage einer quantitativen Analyse wird gezeigt, dass die SAT seit ihrer Gründung tatsächlich eine größere Einnahmensteigerung erzielen konnten als herkömmliche Steuerverwaltungen (*oficinas de renta* – OdR) in vergleichbaren Kommunen. Darüber hinaus wird gezeigt, inwiefern die SAT positiv oder negativ auf die Legitimität des kommunalen Steuersystems einwirken. Während zu beobachten ist, dass einige SAT diesbezüglich bereits einen positiven Einfluss ausüben, ist dieser Effekt an anderen Orten noch schwach ausgeprägt. Anschließend wird dargestellt, wie die SAT und ihre Vereinigung (ASAT) als Innovationspole im peruanischen Steuersystem wirken. Solche Ausstrahlungseffekte ließen sich vermutlich jedoch noch weiter ausbauen.

Im abschließenden **Kapitel 5** werden die Beobachtungen und Schlussfolgerungen aus der empirischen Untersuchung zusammengefasst. Daran anschließend wird diskutiert, ob das SAT-Modell innerhalb und außerhalb Perus generell übertragbar ist, für welche Kommunen die SAT-Gründung interessant ist, in welchem Kontext eine solche Gründung sinnvoll wäre und was beim Umsetzungsprozess zu beachten ist. Im Zentrum der Betrachtung stehen die grundsätzlichen Voraussetzungen und die Kosten der Einführung, aber auch die politischen und gesellschaftlichen Einflussfaktoren.

2 Konzeptdiskussion

Dieser Forschungsbericht baut auf vier in der entwicklungspolitischen Literatur diskutierten Themenkomplexen auf: Fiskalische Dezentralisierung, *New Public Management* (NPM), semi-autonome Steueragenturen und politische Legitimierung. Die Diskussion dieser Themenkomplexe stellt daher eine Grundlage für das Verständnis semi-autonomer Steueragenturen in Peru dar.

Kapitel 2.1 zeigt, dass fiskalische Dezentralisierung ein großes Potenzial für die Modernisierung staatlicher Strukturen in Entwicklungsländern besitzt. Zu den Chancen gehören zum einen eine höhere Effizienz bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen und eine engere Orientierung dieser Leistungen an den Bedürfnissen der Bevölkerung. Zum anderen kann durch Dezentralisierung die Rechenschaftslegung der Regierungs- und Verwaltungsinstitutionen gegenüber der Bevölkerung verbessert werden. Dem stehen allerdings mögliche Effizienzverluste infolge eines allzu kleinräumigen Zuschnitts von Leistungen entgegen. Die Potenziale von Dezentralisierung lassen sich vor allem dann realisieren, wenn subnationale Einheiten nicht zu stark von zentralstaatlichen Transfers abhängig sind.

Kapitel 2.2 stellt den NPM-Ansatz vor und zeigt Ziele und Reformmaßnahmen auf. Anschließend werden verschiedene Formen der Auslagerung öffentlicher Aufgaben im Rahmen von NPM-Reformen beschrieben und die damit verbundenen Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung dargestellt. Durch die Anwendung des NPM-Ansatzes in Kernbereichen der öffentlichen Verwaltung sollen ihre Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit erhöht werden. Auch sollen Lern- und Innovationsprozesse in der öffentlichen Verwaltung beschleunigt werden.

Kapitel 2.3 stellt das Modell der semi-autonomen Steueragenturen (SARA)¹ vor und gibt einen Überblick über die bisherigen Erfahrungen mit dessen Umsetzung. Mit der Einführung von SARA sollen die Effektivität und Effizienz bei der Generierung öffentlicher Einnahmen gesteigert werden. Die Ausgestaltung und der Erfolg der SARA unterscheiden sich in den verschiedenen Ländern relativ stark. Die SAT in Peru stellen einen interessanten Sonderfall dar, da sie bisher das einzige Beispiel für die Implementierung dieses Modells auf der kommunalen Ebene sind.

1 Englisch: *Semi-Autonomous Revenue Authorities* (SARA).

Kapitel 2.4. führt in den Legitimitätsbegriff ein und stellt verschiedene Legitimierungsmuster dar. Es wird argumentiert, dass sich semi-autonome Steueragenturen vor allem durch institutionalisierte, anerkannte Verfahrensweisen, durch ein hohes Maß an technischer Kapazität und durch die Orientierung ihrer Arbeit an gesellschaftlichen Wertvorstellungen legitimieren können. Gelingt ihnen diese Legitimierung jedoch nicht, erschwert dies die Arbeit der Agenturen und stellt langfristig ihre Existenz in Frage.

Aus der Theoriediskussion lässt sich ableiten, dass die SAT prinzipiell einen wesentlichen Beitrag zur Ausschöpfung des Potenzials von Dezentralisierungsprozessen, zur Modernisierung der lokalen Steuerverwaltung und zur Steigerung der Legitimität leisten können. Ob sie dies tatsächlich tun, wird Gegenstand der empirischen Untersuchung sein.

2.1 Fiskalische Dezentralisierung und die Bedeutung von lokaler Steuererhebung

Dezentralisierung bezeichnet die „*Übertragung von Aufgaben, Zuständigkeiten, Ressourcen und politischen Entscheidungsbefugnissen an mittlere (z. B. Provinzen, Distrikte, Regionen) und untere Ebenen (Städte, Gemeinden, Dörfer)*“ (BMZ 2002, 8). Sie ist in vielen Entwicklungsländern ein wichtiger Bestandteil von Reformen geworden, die darauf abzielen, die Qualität und Effizienz öffentlicher Leistungen zu erhöhen und der Bevölkerung mehr politische Beteiligungsrechte einzuräumen. Rund 95 % der demokratischen Staaten weltweit haben gewählte subnationale Volksvertreter und in vielen Ländern besitzen subnationale Einheiten politische, administrative und fiskalische Kompetenzen (Weltbank 2000, 107).

Für die vorliegende Untersuchung ist vor allem die fiskalische Dezentralisierung von Bedeutung. Hierunter wird die Übertragung von Einnahmen- und Haushaltskompetenzen auf subnationale Einheiten verstanden. Dabei steht die Stärkung der lokalen bzw. regionalen Eigeneinnahmen gemeinhin im Mittelpunkt.

Im Rahmen von Dezentralisierung wird die Rolle subnationaler Einheiten gestärkt. Wichtige Rechtfertigungsansätze hierfür liegen in einer leichteren Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips und des Äquivalenzprinzips, beides fundamentale Prinzipien der Finanzwissenschaft. Wohlfahrtsökonomische und politökonomische Betrachtungen erlauben Rückschlüsse auf die wünschenswerte Ausgestaltung von Dezentralisierungsprozessen (2.1.1).

Um ihren neuen Aufgaben gerecht zu werden, müssen die subnationalen Einheiten über genügend finanzielle Ressourcen verfügen. Grundsätzlich ist eine verbesserte Finanzausstattung über Transfers oder über die Erhöhung der eigenen Einnahmen möglich. Dieses Kapitel zeigt, dass eine Fokussierung auf Transfers problematisch ist und dass somit der Steigerung subnational eingeworbener Einnahmen eine bedeutende Rolle innerhalb der Dezentralisierung zukommen sollte. Eine übermäßige Abhängigkeit subnationaler Einheiten von Transfers kann die Realisierung der Chancen von Dezentralisierung gefährden (2.1.2).

2.1.1 Theoretische Grundlagen

Ob die Ziele von Dezentralisierung erreicht werden können, hängt von der Gestaltung des jeweiligen Prozesses ab (Weltbank 2000, 107). Die wissenschaftliche Literatur macht deutlich, dass es bei Dezentralisierung nicht einfach um die weitestmögliche Übertragung von Aufgaben, Zuständigkeiten und Ressourcen geht. Entscheidend ist vielmehr, dass im Hinblick auf die institutionellen Rahmenbedingungen und Anreizstrukturen eine – auch politisch – tragfähige Balance zwischen den Vorteilen einer dezentralen und jenen einer zentralstaatlichen Bereitstellung von Leistungen gefunden wird.

Finanzwissenschaftliche Grundprinzipien

Orientiert sich die Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen an finanzwissenschaftlichen Grundprinzipien, so führt dies in der Regel zu einem gewissen Maß an Dezentralisierung. Insbesondere das Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz liefern eine theoretische Rechtfertigung für eine dezentrale Bereitstellung und Finanzierung staatlicher Güter.

- Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass staatliche Leistungen immer auf der niedrigsten Ebene erfolgen soll, auf der eine Internalisierung von Kosten und Nutzen möglich ist. Übergeordnete (z. B. zentralstaatliche) Einheiten sollen nur dann einbezogen werden, wenn dies aus Effizienzgründen nötig ist.

- Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz besagt, dass öffentliche Güter soweit als möglich von ihren Nutzern bezahlt werden sollen.² Effizienz wird dann hergestellt, wenn sich die regionale Bereitstellung der Güter mit deren Finanzierung über Steuern oder sonstige Abgaben deckt. Die staatliche Bereitstellung eines Guts über die für die Kosten aufkommende Gruppe bzw. Region hinaus ist nicht optimal, weil Externalitäten ignoriert werden.³ Ebenso ist die Versorgung nur eines Teils der für die Leistung aufkommenden Bürger in der Regel nicht optimal (Borck 2003, 445).

Obgleich das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz grundsätzlich überzeugt, ist die Anwendung in der Realität kompliziert. Externalitäten sind nicht nur von dem spezifischen öffentlichen Gut abhängig, sondern auch vom Lebenswandel – insbesondere der Mobilität – jedes Bürgers. Angesichts der großen Zahl staatlich bereitgestellter Güter können Verwaltungsbezirke nicht immer deckungsgleich mit den räumlichen Grenzen der Externalitäten sein. Daher ist in der Realität eine Abwägung zwischen der Äquivalenz von Leistung und Finanzierung und der Möglichkeit (bzw. den Kosten) der Internalisierung externer Effekte notwendig.

Differenzierung vs. Skalenerträge

Auch aus wohlfahrtsökonomischer Sicht lässt sich die Fragestellung untersuchen, ob staatliche Güter dezentral oder zentral bereitgestellt werden sollten. Das von Oates (1972) aufgestellte Dezentralisierungstheorem besagt, dass in einem Kontext regional variierender Präferenzen eine dezentrale Bereitstellung öffentlicher Leistungen immer mindestens genauso

2 Zum Prinzip der fiskalischen Äquivalenz vgl. Olson (1969, 479–487).

3 Unter einer Externalität werden die unkompensierten Auswirkungen einer ökonomischen Aktivität auf unbeteiligte Dritte verstanden. Externalitäten können sowohl negativ sein und damit das Wohlergehen der Dritten reduzieren, als auch positiv sein und dieses steigern. Erhalten die geschädigten Dritten keine Entschädigung bzw. wird von den Nutznießern keine Beteiligung für die Bereitstellung des Guts verlangt, wird in der Regel eine Ausbringungsmenge realisiert, die zu groß bzw. zu klein und damit gesamtwirtschaftlich nicht wohlfahrtsoptimal ist. Durch Entschädigungszahlungen bzw. Nutzungsgebühren kann die gesamtwirtschaftlich optimale Ausbringungsmenge hergestellt werden. Die Externalität wird hierdurch internalisiert (u. a. Homann / Suchanek 2005, 186).

effizient ist wie eine zentrale Bereitstellung.⁴ Begründet liegt dies in der Tatsache, dass sich subnational bereitgestellte Güter stärker an den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung orientieren können.

Dem stehen Effizienzsteigerungen entgegen, die durch einen großräumigeren Zuschnitt von Leistungen realisiert werden können. Diese Größenvorteile, oft Skalenerträge (*economies of scale*) genannt, können insbesondere durch eine einheitliche Steuererhebung realisiert werden. Werden Steuern hingegen sowohl vom Nationalstaat als auch von subnationalen Einheiten erhoben, birgt dies die Gefahr, dass eine Parallelstruktur entsteht, Informationen doppelt erhoben werden und der Staatsapparat unnötig vergrößert wird. Verstärkt wird das Problem in vielen Entwicklungsländern durch einen Mangel an Kapazitäten für eine effiziente Steuererhebung auf lokaler Ebene (Djafari 2007, 67 f.).

Politökonomische Betrachtung der Dezentralisierung

Politökonomische Modelle zielen darauf ab, sowohl den Grad der wünschenswerten Dezentralisierung als auch die institutionelle Ausgestaltung zu beurteilen.⁵ Die grundlegende Annahme dieser Ansätze besagt, dass verschiedene Akteure, darunter auch solche mit Regierungsverantwortung, Eigeninteressen besitzen, die nicht zwangsläufig dem Gemeinwohl dienen. Im Folgenden soll eine solche Theorie näher dargelegt werden, die Theorie der Rechenschaftspflicht der Verwaltung.

Bürger wägen die Steuerbelastung mit dem Nutzen von staatlich bereitgestellten Leistungen ab. Je höher die Steuerbelastung, desto stärker sind die Anreize für die Bürger, adäquate Leistungen einzufordern (Huntington 1991, 65). Ross untersucht den Einfluss von Besteuerung auf Demokratieentwicklung und kommt zu dem Ergebnis, dass nicht die Höhe der Steuern für Demokratisierungsimpulse entscheidend ist, sondern vielmehr das Verhältnis der Steuern zu staatlichen Leistungen (Ross 2004, 243–246).

4 Das Dezentralisierungstheorem beruht auf restriktiven Annahmen. Insbesondere wird definiert, dass es keine Externalitäten der Bereitstellung öffentlicher Güter zwischen den Regionen gibt und dass keine Skalenerträge bei der Bereitstellung lokaler Güter realisiert werden können (Oates 1972, 35).

5 Einen Überblick über den „*Second Generation Fiscal Federalism*“ geben beispielsweise Weingast (2006, 1–55) oder Oates (2005, 349–373).

Fiskalische Dezentralisierung kann einen Beitrag zur Erhöhung der politischen Rechenschaftspflicht leisten, da auf subnationaler Ebene der Zusammenhang von staatlichen Leistungen zu Steuern in der Regel eindeutiger ist als auf nationaler Ebene. Will man die politische Rechenschaftspflicht der Regierenden erhöhen, müssen die Anreize für die Bürger so gesetzt werden, dass sich die mit der Überwachung der Politiker verbundenen Anstrengungen lohnen (Weltbank 2000, 117). Dies geschieht, wenn

- die von den Bürgern konsumierten öffentlichen Güter auf lokaler Ebene auch durch lokale Steuern finanziert sind, da so der Anteil des einzelnen Bürgers größer ist als bei nationaler Finanzierung der Güter;
- die lokale Regierung über hinreichend Entscheidungsbefugnisse verfügt, um die Forderungen der Steuerzahler durchzusetzen;
- in der Verwaltung ein hohes Maß an Transparenz existiert und dadurch die Kosten der Überwachung von Entscheidungsträgern sinken;
- die öffentliche Verwaltung Mechanismen enthält, um Beschwerden nachzugehen und Fehlverhalten gegebenenfalls zu ahnden.

Nach Shah stellt ein höheres Maß an Rechenschaftspflicht sicher, dass die öffentliche Verwaltung auf die Bedürfnisse der Bürger reagiert („*responsiveness*“) (Shah 1998, 1–41 und Shah / Thompson 2004, 1–41). Allerdings birgt eine solche Situation auch gewisse Risiken. Zum einen verursachen Kontrollmechanismen administrativen Aufwand und damit Kosten. Zum anderen kann eine unausgewogene Verteilung von Partizipationschancen in der Bevölkerung dazu führen, dass besonders artikulationsfähige Interessengruppen die Gemeinwohlorientierung erodieren und das Leistungsangebot nach ihren Präferenzen beeinflussen. Daher kommt einer transparenten Regierungsführung und einem funktionierenden System politischer Repräsentation im Dezentralisierungsprozess hohe Bedeutung zu.

2.1.2 Bedeutung der lokalen Steuererhebung

Die Hauptsäulen der Finanzierung für subnationale Einheiten stellen zentralstaatliche Transfers und die Erhebung von lokalen bzw. regionalen **Steuern** und sonstigen Abgaben (insbesondere **Beiträge**, **Gebühren** und

Bußgelder) dar.⁶ Nur eine kleine Zahl der Städte und Regionen in Entwicklungsländern finanziert sich in nennenswertem Umfang über Kredite. Dieser Abschnitt zeigt, dass eine Finanzierung, die ausschließlich aus Transfers besteht, wichtige Vorzüge von Dezentralisierungsprozessen untergräbt.

Rechtfertigungsansätze für Transfers

Transfers sind die wichtigste Einnahmequelle für subnationale Einheiten in vielen Entwicklungsländern. In Peru machen sie beispielsweise 50–60 % der kommunalen Gesamteinnahmen aus.⁷ In der entwicklungsökonomischen Literatur findet man mehrere Begründungen für Transfers. Der Abbau von regionalen Ungleichheiten durch Ausgleichszahlungen an benachteiligte Regionen oder Kommunen ist eine zentrale Rechtfertigung. Existieren, wie oben dargestellt, Externalitäten von staatlich bereitgestellten Gütern über einen Verwaltungsbezirk (Kommune, Provinz, Region) hinaus, so stellen Transfers eine Möglichkeit dar, diese Externalitäten zu internalisieren. Sie steigern dann die gesamtwirtschaftliche Effizienz. Transferzahlungen sind in der Praxis oft aber auch deshalb notwendig, weil subnationale Einheiten nicht in der Lage sind, genügend Mittel einzuwerben, um ihren Kernaufgaben nachzukommen.

Transfers können subnationale Steuereinnahmen nicht ersetzen

Transfers begrenzen allerdings in der Regel die Autonomie der subnationalen Einheiten und reduzieren damit das Potenzial von Dezentralisie-

6 Zur begrifflichen Abgrenzung: (1) *Steuern* sind Abgaben, die an den Staat abgeführt werden müssen, ohne dass damit ein rechtlicher Anspruch auf Gegenleistung begründet wird. (2) *Beiträge* werden für die Bereitstellung einer Leistung erhoben, unabhängig davon, ob diese Leistung auch tatsächlich in Anspruch genommen wird. Ein Beispiel aus der kommunalen Praxis wäre der Erschließungsbeitrag, mit dem die Aufwendungen der Kommune für die infrastrukturelle Erschließung von Grundstücken abgedeckt werden, auch wenn die Infrastruktur vom Grundstückseigentümer nicht genutzt wird. (3) Anders sieht es bei den *Gebühren* aus: Sie werden als Vergütung für Leistungen erhoben, die auch tatsächlich in Anspruch genommen werden – z. B. Verwaltungsgebühren oder Nutzergebühren. (4) *Bußgelder* sind verwaltungsrechtliche Sanktionen bei Ordnungswidrigkeiten. Wenn im Folgenden der Einfachheit halber von „Steuerverwaltungen“ etc. gesprochen wird, ist der gesamte Bereich der lokal beigetriebenen Einnahmen gemeint.

7 Durchschnitte der Jahre 2001–2006. Eine Erläuterung der Daten findet sich in Kapitel 4 zur Entwicklung der kommunalen Einnahmen in Peru.

rungsprozessen. Daher sprechen sich in der entwicklungspolitischen Literatur mehrere Autoren für eine sehr begrenzte Verwendung von Transfers aus und argumentieren, dass diese nur die Ausgaben abdecken sollten, die die subnationalen Einheiten im Auftrag der Zentralregierung durchführen. Ausgaben, die von der lokalen Regierung verantwortet werden, sollten hingegen auch durch lokale Einnahmen finanziert werden (Weltbank 2000, 117 und Shah / Thompson 2004, 22). Andernfalls werde das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz missachtet.

Auch die in Kapitel 2.1.1 dargestellten politökonomischen Rechtfertigungsansätze für ein gewisses Maß an Dezentralisierung verlieren durch eine starke Nutzung von Transfermechanismen an Aussagekraft. Transfers sind in der Regel zweckgebunden; über die Verwendung dieser Mittel können subnationale Einheiten nur begrenzt entscheiden. Dies verringert direkt die Rechenschaftspflicht der kommunalen oder regionalen Einheiten gegenüber dem Bürger, da sie nicht eigenverantwortlich agieren. Sind Transfers hingegen so gestaltet, dass die subnationalen Einheiten über ihre Verwendung entscheiden können, reduziert dies die Bedeutung der subnationalen Steuererhebung. Dies nimmt Bürgern die Anreize, Rechenschaft von der Regierung einzufordern (Diamond 1999). Auch werden die Voraussetzungen für einen Standortwettbewerb subnationaler Einheiten untergraben. Je nach Gestaltung der Transfers können diese die Autonomie der subnationalen Einheiten erodieren und deren Budgetrestriktionen aufweichen. Unterliegen Transferzahlungen der Beschlussfassung nationaler Parlamente, begünstigt dies den Aufbau klientelistischer Politikstrukturen im Mehrebenensystem.

Steigerung der Einnahmen von subnationalen Einheiten

Die Steigerung der eigenen Einnahmen von subnationalen Einheiten, die mit der Übertragung neuer Kompetenzen und Aufgaben einhergehen sollte, kann durch verschiedene Maßnahmen erfolgen:

- Die **Übertragung weiterer Einnahmekompetenzen** an subnationale Einheiten entzieht sich üblicherweise dem Zugriff der subnationalen Einheiten, sie unterliegt der Entscheidungsgewalt des Zentralstaats.
- Auch bei der **Erhöhung der Steuersätze** für die subnational eingeworbenen Steuern ist der Ermessensspielraum der lokalen bzw. regionalen Regierungen oft begrenzt. In einigen Ländern können z. B. Kommunen einzelne Steuersätze autonom festlegen oder innerhalb

bestimmter Grenzen Hebesätze beschließen. In Ländern wie Peru liegt diese Kompetenz jedoch ausschließlich beim nationalen Gesetzgeber. Auch die Bußgeldsätze werden meistens national festgelegt.

- **Höhere Einnahmen aus Beiträgen und Gebühren** sind für die untergeordneten Gebietskörperschaften oft leichter zu bewerkstelligen als höhere Steuersätze. Aber auch hier sind ihnen in vielen Fällen rechtliche Grenzen gesetzt, etwa durch den Grundsatz der Kostendeckung (es dürfen nicht mehr Abgaben erhoben werden, als zur Finanzierung der Leistung erforderlich sind) oder durch Vorgaben für die Berechnung der Abgabenlast.
- Die **Ausweitung der Steuerbasis** und Steigerung der **Effektivität** der Abgabenerhebung sind insbesondere dann von Interesse für die subnationalen Einheiten, wenn die legalen Möglichkeiten der Erhebung von Steuern und sonstigen Abgaben in der Praxis nicht ausgeschöpft werden.
- Die Steigerung der **Effizienz** der für die kommunale Steuererhebung verantwortlichen Stellen ist zwar kein unmittelbarer Weg für die Erhöhung der Einnahmen, wohl aber erhöht sich hierdurch der Umfang der Mittel, die der Kommune für andere Ausgabenzwecke zur Verfügung stehen. Darum ist sie hier ebenfalls aufgeführt.

Wollen reformorientierte subnationale Einheiten – beispielsweise Kommunen – ihre finanzielle Situation durch eigene Maßnahmen verbessern, kommen hierfür also neben der Erhöhung der Sätze für Beiträge und Gebühren vor allem die Ausweitung der Steuerbasis und eine Steigerung der Effektivität und Effizienz in Frage. Auf diese Aspekte zielt die Einführung der SAT in Peru, wie die nachfolgenden Kapitel darlegen werden.

2.2 *New Public Management*

New Public Management (NPM) bezeichnet seit Ende der 1970er Jahre eine Reihe teils sehr unterschiedlicher Reformkonzepte für die Modernisierung des öffentlichen Sektors, in deren Mittelpunkt die Übernahme von privatwirtschaftlichen Managementleitbildern, -modellen und -techniken im öffentlichen Sektor steht. Der Ansatz entstand einerseits als Reaktion auf die Finanzkrise des Wohlfahrtsstaates in den westlichen Industrieländern, andererseits als Reaktion auf die veränderte Nachfrage der Bürger nach staatlichen Leistungen. Während der erste Problemkomplex vor allem über Leistungskürzungen, effizienzsteigernde Maßnahmen und die

Privatisierung öffentlicher Leistungen bearbeitet wurde, stand im Verhältnis zu den Bürgern die Veränderung des Leitbildes der öffentlichen Verwaltung im Mittelpunkt: vom hoheitlichen Ordnungsstaat hin zum Dienstleistungs- bzw. Bürgerstaat. An der öffentlichen Verwaltung traditionellen Zuschnitts wurden u. a. folgende Punkte bemängelt:

- **Ineffektive Steuerung:** bürokratische Regelsteuerung (Input-Orientierung) anstelle von Produktsteuerung (Output) bzw. Ergebnissteuerung (Outcome).
- **Ungeklärte Zuständigkeiten:** Als Konsequenz der Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung existieren Bereiche ungeklärter bzw. überlappender Zuständigkeiten.
- **Unflexible Regelungen:** Durch die hohe Reglementierung im öffentlichen Sektor wird effizientes Handeln erschwert.
- **Unzeitgemäße Mitarbeiterführung:** Individuelles Engagement, Kreativität und Leistungsbereitschaft werden durch starre Regulierungen und Hierarchien behindert.
- **Ungeeignetes Rechnungswesen:** Dieses erschwert die Prüfung und Beurteilung der Wirtschaftlichkeit⁸ einer öffentlichen Institution.

Der NPM-Ansatz erkennt Modernisierungsbedarf vor allem in den Bereichen Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit, weniger im Hinblick auf die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Der Ansatz zielt auch nicht auf eine Vollprivatisierung oder Abschaffung des öffentlichen Sektors ab. Vielmehr sollen Staat und Verwaltung durch verschlankte Strukturen und wieder gewonnene Handlungsspielräume gestärkt werden. Neben organisatorischen und technologischen Innovationen (v. a. im Bereich der IKT) spielen veränderte Anreizstrukturen eine wichtige Rolle, um die Leistungsfähigkeit, Verantwortungsbereitschaft und Motivation der Beschäftigten im öffentlichen Sektor positiv zu beeinflussen. Dabei wird unterstellt, dass auch im öffentlichen Sektor ein nach betriebswirtschaftlicher Rationalität funktionierendes Management möglich ist. Der Ansatz geht von der Annahme aus, dass Wettbewerb gegenüber administrativer

8 Wirtschaftlichkeit wird hier synonym mit Effizienz, Wirksamkeit mit Effektivität verwendet.

Planung und Steuerung zu mehr Effizienz führt. Daher wird der Nutzung von Marktmechanismen eine hohe Bedeutung zugemessen.⁹

Dieser Abschnitt geht zuerst auf die Ziele und Maßnahmen des NPM (2.2.1) ein. Anschließend wird die Auslagerung von öffentlichen Aufgaben im Rahmen von NPM-Reformen diskutiert (2.2.2).

2.2.1 Ziele und Maßnahmen in der Verwaltungsmodernisierung

NPM hat zum grundlegenden Ziel, die Erfüllung von Aufgaben durch den öffentlichen Sektor wirtschaftlicher und wirksamer zu gestalten. Die Qualität der Leistungserbringung soll verbessert und die Leistung stärker an den Bedürfnissen der Bürger, die als „Kunden“ betrachtet werden, ausgerichtet werden (OECD 2005a, 3). Dabei lassen sich eine externe und eine interne Reformdimension unterscheiden (Brüggemeier 2003, 6–9):

Externe Strukturreformen verfolgen eine Umgestaltung der Rahmenbedingungen, innerhalb derer öffentliche Institutionen operieren. Von besonderer Bedeutung sind hierbei die Schaffung von Wettbewerbsbedingungen im öffentlichen Sektor und die Reduzierung von Defiziten bei kollektiven Finanzierungssystemen. Letzteres beinhaltet vor allem die individuelle Finanzierung von Leistungen seitens der Nutzer über Beiträge und Gebühren. Des Weiteren geht es um eine stärkere Nachfrageorientierung und die Schaffung von Möglichkeiten für die Bürger, nach individuellen Präferenzen zu entscheiden. Aufgaben sollen von demjenigen übernommen werden, „der es am besten kann“. Hierzu zählt, dass staatliche Aufgaben auf den privaten Markt verlagert werden, gesellschaftliche Kräfte aktiviert werden oder neuartige Kooperationsformen (*Public Private Partnerships*) zur Anwendung kommen.

Binnenorientierte Reformen beinhalten ein breites Spektrum an Modernisierungselementen innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Es geht dabei u. a. um eine neue Aufgabenverteilung auf Basis von Zielvereinbarungen bzw. Kontraktmanagement. Kontinuierliche Organisationsentwicklung ist ebenso ein wesentlicher Bestandteil wie der o. e. Wechsel von der Input- zur Ergebnissteuerung (z. B. durch Produktbildung), die Etablierung von

9 Vgl. hierzu Schedler / Proeller (2003, 41–46), außerdem Budäus (1994); Hood (1991); König (1995); Naschold (1995).

flexiblen Handlungsspielräumen oder eine leistungsorientierte Ressourcenzuweisung. Im Einzelnen kommen folgende Maßnahmen zur Anwendung (Schedler / Proeller 2003, 164 ff.):

- **Dezentralisierung und Kontraktmanagement:** Steuerung dezentraler Einheiten über Zielvereinbarungen
- **Wirkungsorientierung:** Etablierung einer ergebnisgesteuerten öffentlichen Verwaltung, Definition von Produkten,
- **Stärkere Nachfrage- und Marktorientierung:** Ausrichtung auf den Bürger als Kunden, z. B. durch Neudefinition von Zuständigkeiten und Funktionen
- **Controlling in der Verwaltung** über Kosten- und Leistungsrechnung, Berichtswesen und Budgetierung: Einrichtung zentraler Planungs- und Controllinginstanzen
- **Prozessorientierte Organisation:** Betrachtung von Verwaltungsvorgängen vom Anfang bis zum finalen Produkt als ereignis- oder datungsgesteuerte Prozesskette
- **Etablierung eines Qualitätsmanagements:** Zielgerichtete Planung, Steuerung und Kontrolle der Qualität, z. B. stärkere Ausrichtung der Produkte an den Präferenzen der Bürger bzw. Kunden
- **Aufbau eines modernen Personalwesens** z. B. durch Einführung eines transparenten und leistungsorientierten Bezahlungs- und Karrieresystems oder die Etablierung von Leitbildern
- **Einführung moderner IKT**
- **Schaffung von Wettbewerbssituationen** durch interkommunalen Leistungsvergleich (*benchmarking*) oder Konkurrenz durch die Privatwirtschaft

2.2.2 Auslagerung öffentlicher Aufgaben im Rahmen von NPM-Reformen

Zur Erbringung öffentlicher Leistungen gibt es eine große Bandbreite an institutionellen Arrangements. Von der dienstleistenden nationalen oder kommunalen Kernverwaltung über selbständige dezentrale Träger mit unterschiedlichen privat- bzw. öffentlich-rechtlichen Rechtsformen bis hin zu mehr oder weniger öffentlich regulierten kommerziellen Privatunter-

nehmen als Träger öffentlicher Aufgaben sind vielfältige Lösungen möglich (Brüggemeier 2003, 3).

Wenn interne Reformen wenig Aussicht auf Erfolg haben, z. B. wegen eines hohen Korruptionsniveaus und interner Widerstände, kann die Auslagerung von Funktionen und Aufgaben aus der öffentlichen Verwaltung eine sinnvolle Lösung sein. Im Einzelnen kommen u. a. die folgenden Modelle zum Einsatz.

- **Voucher-Systeme:** Um bedarfsgerechte Leistungen zu erbringen, können Gutscheine (Voucher) ausgegeben werden, die bis zu einem bestimmten Wert für eine vorher benannte Leistung eingelöst werden können. Dieses Modell überlässt dem Bürger als Kunden die Wahl zwischen unterschiedlichen privatwirtschaftlichen Angeboten, etwa im Bildungsbereich (OECD 2005a, 6).
- **Public Private Partnerships (PPPs):** In Zusammenarbeit mit privaten Partnern werden meist groß angelegte Projekte z. B. im Infrastrukturbereich durchgeführt. Dabei verfolgt die private Seite das Ziel der Gewinnmaximierung, die öffentliche Seite jenes der Einsparung von Ressourcen durch Effizienzsteigerungen, Wettbewerbsorientierung und die Mobilisierung privaten Kapitals (OECD 2005a, 6; Nashold / Oppen / Wegener 1998, 16).
- **Ausgelagerte Durchführungsagenturen:** In vielen OECD-Ländern werden Kernelemente der Verwaltung ausgelagert, um einerseits Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit zu steigern und andererseits die Serviceorientierung zu verbessern. Hier werden unterschiedliche institutionelle Lösungen gefunden, um den spezifischen Bedürfnissen und rechtlichen Anforderungen der jeweiligen Verwaltung zu entsprechen. Entscheidende Herausforderungen sind dabei die Ausgestaltung der Kontrollmechanismen sowie das Maß der zugestandenen Autonomie (OECD 2004, 5 f.).

Unabhängig von der gewählten Organisationsform und Ausgestaltung ist Kontrolle wichtig, um zu gewährleisten, dass die Organisation innerhalb ihrer legalen und politischen Kompetenzen operiert und ihre gesetzten Ziele erreicht. Entscheidend ist, dass die Auslagerung von Funktionen nicht zur Fragmentierung des öffentlichen Sektors führt und die politische Steuerung der öffentlichen Verwaltung untergräbt. Die Zuständigkeiten und das Budget werden durch die Regierung und die Gesetzgebung bestimmt. Die Leistung wird meist von den zuständigen politischen Entscheidungsträgern überwacht. Um Effektivität und Effizienz innerhalb der

Organisation zu gewährleisten, werden verschiedene interne und externe Kontrollmechanismen genutzt (OECD 2005b, 1 ff.).

Die Übergänge von Kontrollmechanismen zu Regulierung sind fließend. Um weitere Ziele zu erreichen, die nicht über Marktmechanismen erreicht werden können, wie z. B. soziale Verträglichkeit, kann die Organisation von den zuständigen politischen Instanzen selbst oder durch unabhängige Institutionen reguliert werden. Dabei muss bedacht werden, dass jede Einflussnahme auf die Autonomie der ausgegliederten Organisation ihre Zielerreichung beeinflusst (OECD 2005b, 4 ff.). Die Wahrnehmung von Kontrolle und Regulierung ausgelagerter Durchführungsagenturen kann die zuständigen Entscheidungsträger vor große Herausforderungen stellen. Da auf kommunaler Ebene die Kapazitäten meist begrenzt sind, ist ein Missverhältnis an Kapazität und Kompetenzen zwischen Durchführungsagentur und Kommune problematisch.

Einer der Bereiche, die sich grundsätzlich für die Auslagerung eignen, ist die Steuerverwaltung. Die potenziellen Effektivitäts- und Effizienzgewinne können besonders in Entwicklungs- und Transformationsländern beachtlich sein. Semi-autonome Steueragenturen sind hier eine mögliche Ausprägungsform, die im Folgenden diskutiert werden soll.

2.3 Semi-autonome Steuerbehörden

In den meisten Entwicklungsländern ist die Steuerverwaltung Aufgabe und Zuständigkeit der Finanzministerien. In der vergangenen Dekade wurden in einigen Ländern auf nationaler Ebene Reformen durchgeführt und Verwaltungsaufgaben aus dem Ministerium ausgelagert. Hierfür wurde ein alternatives Modell eingeführt, das der sogenannten semi-autonomen Steuerbehörden (SARA). Das Modell wurde erstmals in Ghana (1985) und Bolivien (1987) eingeführt (Taliercio 2004, 2). Bis heute wurde es in ca. 15 Ländern, vor allem in Afrika und Lateinamerika, implementiert.

Das Modell ist beeinflusst durch die seit Mitte der 1980er Jahre geführte Debatte um Modernisierungen im öffentlichen Sektor und den bereits vorgestellten Ansatz des *New Public Management*. Eine wichtige Rolle spielen vor allem Kernelemente bzw. Reformmaßnahmen wie Dezentralisierung und Kontraktmanagement, Outputorientierung, eine stärkere Kundenorientierung, modernes Controlling, die Etablierung eines Qualitätsmanagements, der Aufbau eines modernen Personalwesens und die Ein-

führung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien (2.3.1).

Durch die Ausgliederung der Verwaltungsfunktionen und die Autonomie der neuen Behörde sollen, so die Erwartung, die Effektivität und Effizienz der Steuererhebung erhöht und Korruption und Steuerhinterziehung verringert werden (2.3.2). Erste empirische Untersuchungen zeichnen jedoch ein gemischtes Bild über den Erfolg der SARA und lassen vermuten, dass dieser unmittelbar mit dem Grad der an die SARA verliehenen Autonomie in Zusammenhang steht (2.3.3).

Die vergleichenden Studien über SARA legen außerdem den Schluss nahe, dass diese eine geeignete Plattform bieten können, um einen generellen Wandel in der Steuerverwaltung voranzutreiben. SARA haben das Potenzial, als Innovationspole im öffentlichen Sektor zu fungieren. Es gibt allerdings bislang nur wenig vergleichende Literatur zum Thema SARA. Dies könnte unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass es sich hierbei um ein Modell handelt, welches bisher nur in einer begrenzten Zahl von Ländern implementiert wurde. Die folgende Darstellung bezieht sich vor allem auf zwei Quellen, eine Veröffentlichung von Mann (2004) und eine Publikation der Weltbank, beide aus dem Jahr 2004.¹⁰

2.3.1 Charakteristika semi-autonomer Steuerbehörden

SARA weisen wichtige organisatorische Gemeinsamkeiten auf. Diese beziehen sich vor allem auf die Finanzierungsmechanismen, das Personalmanagement sowie die Leitungsstruktur. In der Praxis gibt es jedoch verschiedene Formen der konkreten Ausgestaltung. Diese sollen im Folgenden kurz erläutert werden (Mann 2004, 4 ff.).

- **Finanzierungsmechanismen:** SARA arbeiten nach einem Kommissionsmodell und erhalten einen festgelegten Anteil an den von ihnen erhobenen Steuern. Es gibt jedoch Unterschiede in der Auszahlung der Kommission, welche wiederum einen Einfluss auf die Finanzplanung der Institutionen haben. In einigen Fällen wird die Kommission direkt einbehalten (Peru und Guatemala), in anderen Fällen werden jedoch alle Steuern an das Finanzministerium weitergeleitet, das dann

10 Vgl. Mann (2004); Taliercio (2004); außerdem: von Soest (2008) mit Bezug auf vier afrikanische Länder.

die Kommission zu bestimmten Zeitpunkten (Ecuador) bzw. jährlich (Mexiko, Südafrika, Tansania und Uganda) an die SARA zurückführt. Einige SARA (z. B. SUNAT in Peru) müssen Kommissions-einnahmen, die über den Haushaltsansatz hinausgehen, an das Finanzministerium abführen, während andere diese Mittel behalten und z. B. für Investitionen einsetzen dürfen.

- **Personalmanagement:** Die Mehrzahl der SARA operiert auf Personalebene außerhalb des öffentlichen Dienstes. Es gibt jedoch auch Fälle, in denen das Personal weiterhin dem öffentlichen Dienst zugeordnet ist. Die Rekrutierung von Personal auf dem privaten Arbeitsmarkt ist jedoch ein wesentlicher Erfolgsfaktor der SARA (siehe Punkt 3).
- **Leistungsstruktur:** Die Mehrzahl der SARA verfügen über einen Aufsichtsrat, es gibt jedoch auch einige Ausnahmen (z. B. Peru, Venezuela und Südafrika). Letztere werden ausschließlich von einem *Chief Executive Officer* – CEO bzw. Superintendenten geleitet. Dieser wird direkt vom Präsidenten oder vom Finanzminister eingesetzt. Die unterschiedliche Leistungsstruktur der SARA hat Einfluss auf ihre Autonomie. Die Bestimmung des Leiters und/oder Aufsichtsratsvorsitzenden durch den Präsidenten oder Finanzminister bedeutet eine eindeutige Bindung dieser Person und eröffnet Möglichkeiten der politischen Einflussnahme und Kontrolle.
- **Gründung und Rechtsstatus:** Die Gründung ist möglich per Gesetz, per entsprechender Verfassungsänderung oder in einigen Fällen auch per Präsidential- oder Ministerialdekret. Beim Rechtsstatus reicht das Spektrum von dezentralen Institutionen mit eigenem rechtlichen Status und uneingeschränkter Autonomie im Bezug auf Finanz- und Personalmanagement, Verwaltung und Beschaffung (z. B. Ecuador, Guatemala oder Peru) bis hin zu dezentrierten Einheiten ohne eigenständige rechtliche Grundlage (z. B. Argentinien, Mexiko, Südafrika).
- **Rechenschaftsmechanismen:** Einige SARA berichten direkt an das Parlament, andere sind dem Finanzministerium Rechenschaft schuldig. Alle SARA verfügen über eigene interne Auditstellen, jedoch nicht alle über Antikorruptionseinheiten.
- **Zuständigkeiten für Steuergruppen:** In den meisten Fällen sind SARA ausschließlich für die internen, nationalen Steuern verantwortlich (v. a. Einkommens- und Mehrwertsteuer), nicht aber für Zölle, Außenhandelsabgaben oder staatliche Sozialversicherungsbeiträge.

Lediglich in Peru liegen diese Zuständigkeiten bei ein und derselben SARA (SUNAT).

2.3.2 Vor- und Nachteile semi-autonomer Steuerbehörden

Die wirtschaftlichen und fiskalischen Rahmenbedingungen bei der Gründung von SARA variieren länderspezifisch erheblich. Ähnlichkeiten gibt es jedoch hinsichtlich der Motivation für die Umsetzung dieses Modells. Im Allgemeinen ist der Auslöser Unzufriedenheit mit dem Steuerniveau und der Effizienz des Steuersystems, besonders vor dem Hintergrund fiskalischer Defizite und steigender öffentlicher Ausgaben. Semi-autonome Steuerbehörden werden mit dem Zweck gegründet, die Steuerverwaltung aus dem Finanzministerium auszugliedern, um ihre Effektivität und Effizienz zu steigern und die Steuereinnahmen zu erhöhen.

Die Ausgliederung ist als eine Reaktion auf die geringe Kapazität, den hohen Verwaltungsaufwand und inadäquate Rechenschaftsmechanismen des öffentlichen Sektors zu sehen. Hinzu kommt in vielen Fällen die Wahrnehmung, dass bisherige Reformen innerhalb der Steuerverwaltung nicht die gewünschten Erfolge erzielt haben. Ein anderes häufig angeführtes Ziel ist die Bekämpfung der Korruption. Durch die Einführung einer SARA und die Einstellung von neuem Personal (teilweise 100 % Neueinstellungen bei Gründung), sollen bestehende Beziehungen bzw. klientelistische Netzwerke durchtrennt werden. Zudem sollen durch die Einführung moderner IKT-Systeme Prozesse transparent gestaltet und kontrollierbar gemacht werden. Weitere Ziele sind die Verringerung der politischen Einflussnahme und die Verbesserung der Rechenschaftslegung. Die wichtigsten Argumente für bzw. gegen die Gründung von SARA sind in der folgenden Abbildung 1 zusammenfassend dargestellt.

Abbildung 1: Vor- und Nachteile semi-autonomer Steueragenturen	
Was spricht für die Einführung?	Was spricht gegen die Einführung?
<ul style="list-style-type: none"> – Größere Effizienz bei der Nutzung öffentlicher Ressourcen durch finanzielle und administrative Autonomie – Erhöhung der öffentlichen Einnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> – „Enklave“-Ansatz, in Abwesenheit breiter Reformen des öffentlichen Sektors nicht effektiv – Eröffnet Konfliktfeld mit dem Finanzministerium (Trennung zwischen Autorität und Rechenschaft)

<ul style="list-style-type: none"> – Professionalisierung: kompetentes, motiviertes und höher qualifiziertes Personal – Entpolitisierung der Steuerverwaltung – Reduzierte Korruption und dadurch erhöhte Glaubwürdigkeit des Steuersystems im speziellen und der Regierung im allgemeinen – Verbesserte Dienstleistungen für Steuerzahler und reduzierte Kosten der Steuererhebung pro Steuerzahler – Bessere Arbeitsethik und Modifizierung der Verwaltungskultur – Interne Spill-over Effekte: Übergreifende Buchhaltung und Integration von steuerbezogenen Datenbanken – Externe Spill-over Effekte: SARA als Innovationspole im öffentlichen Sektor 	<ul style="list-style-type: none"> – Generiert Ablehnung in anderen Institutionen des öffentlichen Sektors und erzeugt Rivalitäten – Tendiert dahin, Steuereintreibung allzu sehr zu betonen, statt fundamentale Verwaltungsreformen anzustreben – Beeinträchtigt die Formulierung von Steuerpolitiken auf Seiten des Finanzministeriums – Etabliert eine starke Behörde; Risiko: Ausnutzen der Machtstellung und neue Quelle der Korruption – Aufbau einer unnötigen neuen Verwaltungseinheit. Ziele könnten auch durch eine Reform bestehender Strukturen (des Finanzministeriums) erreicht werden
<p>Quelle: Mann 2004, 51 ff. und Taliercio 2004, 5 ff.</p>	

Für die oben angeführten Argumente fehlen jedoch teilweise die empirischen Belege. Einige der untersuchten Fälle deuten darauf hin, dass die Erfolge der SARA nicht immer nachhaltig sind, bzw. dass auf eine Phase der raschen positiven Entwicklung der Steuereinnahmen eine Phase der Konsolidierung und sogar des Einbruchs folgen kann (Mann 2004, 9 ff.). Die Tatsache, dass SARA vor allem in der Lage sind, in der Anfangsphase substantielle Mehreinnahmen zu realisieren, könnte vor allem eine Folge des Einsatzes von qualifiziertem Personal und Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnologien sein. Ob dagegen langfristig ein signifikanter Mehrwert im SARA-Modell begründet liegt, ist bisher empirisch nicht eindeutig nachweisbar. Viele Autoren verweisen hier auf die besondere Bedeutung des Autonomiegrades und die Wirkung externer Rahmenbedingungen, welche außerhalb des direkten Einflusses der SARA liegen.

2.3.3 Einfluss des Grades der Autonomie auf die Steuereinnahmen

Die einschlägige Literatur betrachtet den Grad der Autonomie als einen entscheidenden Erfolgsfaktor für SARA. Sie argumentiert wie folgt (Mann 2004, 58 ff.; Taliercio 2004, 61–74):

Die Autonomie beeinflusst das Finanzmanagement. SARA finanzieren sich über eine Kommission auf die von ihnen eingeworbenen Steuern. Diese Kommission wird in vielen Fällen direkt einbehalten und stellt im Vergleich zu staatlichen Zahlungen (z. B. von Gehältern) eine relativ sichere und planbare Einkommensquelle dar. Sie gestattet es den SARA, gezielt in die Verbesserung der Steuerverwaltung zu investieren. In diesem Zusammenhang ist von entscheidender Bedeutung, dass die Mehrheit der SARA in ihrem Beschaffungswesen unabhängig, also nicht an die aufwendigen und langwierigen Verfahren des öffentlichen Sektors gebunden ist.

In direktem Zusammenhang mit dem Kommissionsmodell und den damit verbundenen Anreizen steht auch der Ausbau und die Flexibilisierung der Dienstleistungen bzw. eine höhere Kundenorientierung als Mittel zum Zweck. Aufbauend auf Investitionen im IKT-Bereich sind SARA in der Lage, Steuerdienstleistungen zu optimieren und für den Kunden (Steuerzahler) einfacher zu gestalten (z. B. Online-Dienste).

Die Autonomie beeinflusst das Personalmanagement. Der wesentliche Vorteil der SARA gegenüber der staatlichen Verwaltung ist eine Folge der Ausgliederung aus dem öffentlichen Dienst: Die Rekrutierung von fachlich qualifiziertem und spezialisiertem Personal nach objektiven Kriterien führt zu einer höheren Professionalisierung der Steuerverwaltung. Durch ihre privatwirtschaftliche Lohn- und Anreizstruktur sind SARA auf dem Arbeitsmarkt konkurrenzfähig und attraktiv. Mit der Neueinstellung von Personal haben SARA das Potenzial, bestehende Patronage- und Klientelbeziehungen zu durchbrechen und somit Korruption zu reduzieren. Das unabhängige Personalmanagement limitiert zudem die politische Einflussnahme.

Autonomie im Bereich Personal- und Finanzmanagement wirkt sich auf die Höhe der Steuereinnahmen aus. Die bisher durchgeführten Ländervergleiche deuten darauf hin, dass die unterschiedliche Ausgestaltung der Autonomie, vor allem in den Bereichen Personal- und Finanzmanage-

ment, sich entscheidend auf die Erhöhung der Steuereinnahmen auswirkt. Eine hohe Autonomie, so das bisherige Fazit, führt zu einer signifikanten Steigerung der Steuereinnahmen. Inwieweit dies jedoch gelingt, ist neben der Ausgestaltung des Modells auch beeinflusst von externen Rahmenbedingungen, wie z. B. der wirtschaftlichen Konjunktur oder politischen Umbrüchen.

Kasten 1: Das peruanische Beispiel SUNAT

SUNAT wurde 1988 gegründet, nahm jedoch erst 1992 ihre Arbeit auf. Die Agentur ist rechtlich eigenständig und autonom im Hinblick auf Finanzen, Personal und die eigene Verwaltungsstruktur. Vergleichende Studien von SARA bescheinigen SUNAT ein besonders hohes Maß an Autonomie (Mann 2004, 14 ff. und Taliercio 2004, 59).

SUNAT wurde gegründet, um die Steuerverwaltung aus dem seinerzeit administrativ überforderten, bürokratischen und ineffizient operierenden Finanzministerium auszulagern. Zunächst war SUNAT lediglich für die internen, nationalen Steuern zuständig (v. a. Einkommens- und Mehrwertsteuer). Eine zweite SARA (SUNAT) wurde für Zölle eingerichtet. Im Jahre 2002 wurden beide Organisationen jedoch zusammengelegt. Seit Ende der 1990er Jahre ist SUNAT zudem für die Erhebung der staatlichen Sozialversicherungsbeiträge verantwortlich.

SUNATs Personalmanagement unterliegt nicht den Bestimmungen des öffentlichen Dienstes. Nach der Gründung wurden alle Positionen ausgeschrieben und das Personal gegenüber der vorherigen Behörde insgesamt um 25 % reduziert. SUNAT finanziert sich aus einer Kommission in Höhe von derzeit 1,6 %, welche direkt einbehalten wird. Im Gegensatz zu der Mehrheit der SARA wird SUNAT nicht von einem Aufsichtsrat geleitet, sondern von einem Superintendenten, der vom Finanzminister eingesetzt wird. Dieser Superintendent ist wiederum Mitglied eines Verwaltungskomitees, welches die Steuerung von SUNAT übernimmt. Mitglieder sind außerdem der stellvertretende Superintendent sowie alle Abteilungsleiter von SUNAT.

Bereits in den ersten vier Jahren nach seiner Gründung ist es SUNAT gelungen, die Zahl der registrierten Steuerzahler von 895.000 (1993) auf 1,8 Mio. (1997) zu erhöhen. 2003 lag diese Zahl bei 2,6 Mio. und Ende 2007 waren 3,9 Mio. Steuerzahler (Unternehmen wie auch Privathaushalte) erfasst. Von diesen werden 0,4 % als große Steuerzahler (*principales contribuyentes* – PRICOS) klassifiziert, welche ein Steuervolumen von 87,3 % repräsentieren. Anstiege in den Steuereinnahmen sind seit Gründung von SUNAT vor allem bei der Einkommenssteuer (1990 noch 0,66 % des BIP, 2003 bereits 3,76 % des BIP) und bei der Mehrwertsteuer (1990 noch 1,44 % am BIP, 2003 bereits 5,16 % am BIP)

zu verzeichnen (Mann 2004, 15–16). Die gesamten von SUNAT begetriebenen Abgaben nahmen von 8.791 Millionen Soles (1993) auf mehr als 52.544 Millionen Soles (2007) zu.

Nachdem es unter der Regierung Fujimoris zu Korruptionsvorwürfen und zahlreichen steuerlichen Ausnahmeregelungen (Amnestien) kam, welche das Ansehen SUNATs erheblich schwächten, befindet sich die Organisation seit 2002 wieder auf Reformkurs. Im Jahr 2003 wurde SUNAT in einer Befragung peruanischer Meinungsführer als Nummer eins unter den öffentlichen und privaten Institutionen eingestuft („mit herausragender Effizienz“) (Mann 2004, 18). Eine Herausforderung bleibt für SUNAT jedoch die Wahrung ihrer Autonomie bzw. die Unterbindung der politischen Einflussnahme.

2.4 Legitimität und Vorgehensweisen zur politischen Legitimierung

Seit den 1990er Jahren gewinnt die Unterstützung und Bewertung guter Regierungsführung zunehmend an Bedeutung in der Entwicklungszusammenarbeit. Diese Debatte hat mittlerweile auch die Fiskalpolitik erreicht, wie die *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) feststellt: *“Today, politics is returning to the front of the debate on fiscal and especially tax reform, with the link between fiscal policy and democratic governance beginning to gain the attention it requires”* (OECD 2007, 29).

Selten wird jedoch explizit dargestellt, wie eine solche Wirkungskette aussehen könnte. Der empirische Teil dieser Studie untersucht, inwiefern eine Reform der lokalen Steuerverwaltung Einfluss auf ihre Legitimität hat. Dieses Kapitel beschreibt die Legitimierungsmuster, die der empirischen Untersuchung zu Grunde liegen.

Wie im Folgenden dargestellt wird, können sich semi-autonome Steueragenturen in erster Linie durch institutionalisierte, anerkannte Verfahrensweisen und technische Kompetenz legitimieren. Orientieren die Agenturen ihre Arbeit an gesellschaftlichen Wertvorstellungen, kann dies ihre Legitimität weiter fördern. Gelingt ihnen eine Legitimierung jedoch nicht, erschwert dies die Arbeit der Agenturen und stellt langfristig ihre Existenz in Frage.

Zunächst soll auf den Begriff der Legitimität eingegangen werden (2.4.1). Danach werden verschiedene Legitimierungsmuster dargestellt (2.4.2). Abschließend wird skizziert, welche Vorgehensweisen zur Steigerung der Legitimität besonders Erfolg versprechend für lokale semi-autonome Steueragenturen sind (2.4.3).

2.4.1 Legitimitätsbegriffe

Der Begriff der Legitimität wird in der politikwissenschaftlichen Literatur oft aus zwei Blickwinkeln diskutiert.¹¹ Zum einen wird eine normativ geprägte Diskussion darüber geführt, was als legitim – also als „richtig“ oder für eine Gesellschaft gerechtfertigt – anzusehen ist. Ein solcher Legitimitätsbegriff baut auf gemeinsame Werte und Normen einer Gesellschaft auf. Diese Sichtweise entspricht in der Regel unserem Alltagsverständnis von Legitimität und spiegelt sich in Begriffen wie „legitimes Interesse“, „legitimes Verhalten“ etc. wider. Aus dieser Perspektive stellt Legitimität keine notwendige Voraussetzung für den Bestand einer Institution oder Regierung dar, sondern vielmehr ein zusätzliches Moment: Offensichtlich gibt es „legitime“ wie auch „illegitime“ Herrschaft. Das Beschaffen von Legitimität kann dann einfach ein „kluger Schachzug“ der Regierenden sein, um die Kosten von Herrschaft zu senken und die Durchsetzung politischer Projekte zu erleichtern (vgl. Easton 1965, 278–281; Beetham 1991, 28).

Die zweite Sichtweise auf Legitimität geht von der Beobachtung aus, dass jedes auf Dauer angelegte politische Regime danach strebt, sich bei der Bevölkerung oder zumindest gegenüber spezifischen Gruppen zu legitimieren. Die erfolgreiche Einwerbung von Legitimität stellt aus dieser Perspektive eine Voraussetzung für den dauerhaften Bestand eines politischen Systems dar, und nicht nur ein zusätzliches Moment. In jedem Legitimitätsanspruch äußert sich somit der Berechtigungsgrund der politischen Ordnung als solcher (Weber 1976, 16; von Haldenwang 1996, 287 f.).

Beide Ansätze lassen sich auch im Kontext kommunaler semi-autonomer Steueragenturen identifizieren. Während ein hohes Maß an Legitimität kurzfristig die Arbeit der Steueragentur erleichtert (also eine zusätzliche

11 Eine ausführlichere Abhandlung dieser Thematik findet sich in von Haldenwang (1999, 287–292).

Qualität darstellt), kann Legitimität langfristig eine Voraussetzung für die Beibehaltung der Agenturen sein. Unabhängig vom Legitimitätsbegriff gilt: Semi-autonome Agenturen stehen außerhalb der staatlichen bzw. kommunalen Kernverwaltung. Sie ziehen daher – besonders in der Aufbau- und Konsolidierungsphase – in besonderem Maße Fragen nach ihrer Existenzberechtigung auf sich, können aber möglicherweise auch erheblich zur Legitimierung des Staates bzw. der Kommunalregierung beitragen.

2.4.2 Legitimierungsmuster

Die Anwendung verschiedener Legitimierungsmuster ermöglicht es Trägern öffentlicher Macht, ihre Legitimität auszubauen. Es lassen sich die folgenden Muster unterscheiden:¹²

- **Legitimierung durch Inhalte:** Durch eine möglichst enge Ausrichtung von politischen Entscheidungen an den Präferenzen der Bevölkerung kann sich eine Regierung oder Verwaltung legitimieren. Ein besonderer Vorteil hierbei liegt in der hohen Flexibilität. Ein Nachteil ergibt sich jedoch dadurch, dass die Legitimität nur so lange aufrechtzuerhalten ist, wie die Effekte der Politik von der Bevölkerung wahrgenommen werden.
- **Legitimierung durch den Bezug auf gemeinsame Werte:** Schafft es eine Regierung oder Verwaltung, durch ihre Politiken als Verteidiger gemeinsamer Werte („Sicherheit“, „Freiheit“, „Gerechtigkeit“ etc.) zu gelten, so kann sie sich hierdurch bei einer breiten Masse der Bevölkerung legitimieren. Durch den Bezug auf Werte lassen sich u. U. auch Legitimitätsdefizite konkreter Regulierungen oder Politiken kompensieren.
- **Legitimierung durch Charisma:**¹³ Einzelne politische Führer, z. B. Bürgermeister, können durch ihr Auftreten oder durch ihre Leistungen in der Bevölkerung Vertrauen aufbauen, und ihre Handlungen über diese Vertrauensbeziehung legitimieren. Vertrauen in eine Per-

12 Für eine detaillierte Darstellung der Legitimierungsmuster vgl. von Haldenwang (1999, 371–374); von Haldenwang (2007, 9–13).

13 Dieses Legitimierungsmuster entspricht der klassischen Führer-Gefolgschaftsbeziehung im Sinne Max Webers (vgl. Weber 1976, 140 f.).

son ersetzt damit die Anerkennung einzelner Politiken oder Regulierungen.

- **Legitimierung durch technische Kompetenz:**¹⁴ Institutionen können durch ein hohes Maß an technischem Sachverstand zu Autoritäten werden, deren Entscheidungen im Normalfall nicht in Frage gestellt werden. Anders als bei dem vorangegangenen Legitimierungsmuster dient nicht eine Person, sondern eine Institution als Garant für legitimes Verhalten. Auf nationalstaatlicher Ebene können z. B. Zentralbanken diese Art von Legitimität erwerben.
- **Legitimierung durch institutionalisierte Verfahren:** Gibt es allgemein anerkannte institutionalisierte Verfahren, wie politische Entscheidungen getroffen und umgesetzt werden, etwa im Rahmen repräsentativer demokratischer Regime, so erfolgt die Legitimierung von Politiken quasi „automatisch“ durch das Durchlaufen der vorgesehenen Prozeduren. Eine Bewertung jeder einzelnen Politik durch den Bürger ist nicht notwendig.
- **Normative Legitimierung:** Eine normative Legitimierung bezieht sich auf die grundlegenden Prinzipien einer politischen Ordnung, die von der Bevölkerung befürwortet werden. Oft wird dieses Verständnis durch Symbole verkörpert – beispielsweise die nationale Unabhängigkeit durch eine Nationalflagge und -hymne.

2.4.3 Vorgehensweisen zur Legitimierung

Welche dieser grundlegenden Legitimierungsmuster sind auf kommunaler Ebene besonders relevant? Und welche Rolle könnten semi-autonome Steueragenturen bei ihrer Anwendung spielen? Prinzipiell können alle Legitimitätsmuster durch semi-autonome Steueragenturen ins Spiel gebracht werden. Beispielsweise kann ein charismatischer Leiter einer Agentur einen Neubeginn symbolisieren und das Versprechen, mit alten Missständen aufzuräumen, durch seinen persönlichen Ruf glaubhaft machen. Eine Legitimierung durch Inhalte erscheint zwar auch bei einer Steuerverwaltung möglich, dürfte aber aufgrund der generell geringen Popularität von Steuern für sie schwieriger sein als für andere Verwaltungsorgane. Besonders vielversprechend erscheinen Vorgehensweisen, die an instituti-

14 Dieses Legitimierungsmuster geht im Grunde auf Webers Vorstellung von „Ämtercharisma“ zurück. Vgl. Weber (1976, 142–148 und 662–579).

onalisierten Verfahren, technischer Kompetenz und dem Bezug auf gemeinsame Werte ansetzen:

- **Institutionalisierte Verfahren:** Durch klare, institutionalisierte Verfahrensabläufe können Handlungen kommunaler Steuerverwaltungen legitimiert werden. Zeichnet sich eine Steuerverwaltung durch ein hohes Maß an Transparenz und Rechtsförmigkeit aus und sieht sie die Aufklärung der Steuerzahler über ihre Rechte und Pflichten als wichtige Aufgabe an, so kann sie ein besseres Verständnis der Bürger bezüglich ihrer Verfahrensweisen erreichen. Sind beispielsweise die Prozeduren der Steuererhebung und -festsetzung bekannt und werden allgemein akzeptiert, so wird im Idealfall von den Bürgern der festgestellte Steueranspruch des Staates per se als rechtens angesehen.
- **Technische Kompetenz:** Werden die semi-autonomen Steueragenturen als Institutionen mit hohem technischen Sachverstand gesehen, kann dies die Agentur und ihre Handlungen legitimieren. Anstelle einer Beurteilung jeder einzelnen Politik der Agentur kann es so zu einer Legitimitätsvermutung bezüglich ihrer Handlungen kommen. Die technische Kompetenz einer Steueragentur könnte beispielsweise durch ein hohes Maß an Professionalität, Servicequalität und Transparenz sowie ein geringes Maß an Korruption zum Ausdruck kommen. Viele fiskal- und währungspolitische Reformen zielen darauf ab, die betreffenden Institutionen von politischer Einflussnahme abzusichern und ihr ein hohes Maß an Autonomie zu sichern. Das gilt auch für Steuerreformen in Lateinamerika (OECD 2007, 35).
- **Gemeinsame Werte:** Durch den Bezug auf gemeinsame Werte wie Gerechtigkeit kann sich eine Steueragentur legitimieren. Besteuerung wird umso eher akzeptiert, je mehr sie als gerecht empfunden wird. Steuergerechtigkeit wird danach beurteilt, ob alle Mitglieder einer Gesellschaft angemessen an der Finanzierung staatlicher Leistungen beteiligt werden und Abgaben auch zu besseren staatlichen Leistungen führen. Eine Steuerverwaltung, die durch klientelistische Netzwerke charakterisiert ist und nur Teile der Bevölkerung einbezieht, würde wohl in vielen Ländern gegen herrschende Wertevorstellungen verstoßen und daher abgelehnt werden. Gelingt es einer semi-autonomen Agentur, die Steuererhebung und -durchsetzung auf die gesamte Steuerbevölkerung auszubauen und positiv auf die Erbringung staatlicher Leistungen zu wirken, führt dies zu höherer Legitimität.

Neben einem Vorgehen, das die obigen Legitimierungsmuster aufgreift, müssen die Agenturen aktiv um Verständnis bei der Bevölkerung werben und diese über ihre Tätigkeit informieren. Die Öffentlichkeitsarbeit nimmt daher immer eine Schlüsselrolle ein.

Kommunale Steueragenturen können durch ihr Verhalten versuchen, ihre Legitimität zu steigern. Ob ihr „Angebot“ jedoch von der Bevölkerung angenommen wird, hängt von einer Reihe verschiedener Faktoren ab, die sie nur teilweise beeinflussen können. Dazu zählt z. B., wie die Maßnahmen der Steuerverwaltung von den organisierten Interessen der Gesellschaft aufgenommen werden. Steueragenturen als Teil der Kommunalverwaltung sind zudem sehr stark vom politischen Geschehen in der Kommune abhängig. Fehlendes Vertrauen in den Stadtrat oder den Bürgermeister kann sich negativ auf die Legitimität der Steueragenturen auswirken.

Hinzu kommt, dass in vielen Ländern – darunter auch in Peru – die gesetzgeberische Kompetenz für Steuern und die Mehrzahl der sonstigen Abgaben beim Zentralstaat liegt und sich damit dem Zugriff der kommunalen Steueragenturen entzieht. Zu Recht stellt die OECD daher fest: *„Decentralisation can play an important role in strengthening accountability and democratic governance by strengthening the capacity, authority and accountability of sub-national governments, especially through direct taxation”* (OECD 2007, 51).

Im lateinamerikanischen Kontext verfügen viele politische Institutionen nicht über die Legitimität, die für eine optimale Funktionsweise notwendig wäre. Deutlich wird dies beispielsweise in der überwiegend negativen Beurteilung der Arbeit wichtiger politischer Institutionen (vgl. z. B. *Corporación Latinobarómetro* 2007, 95). Einerseits erschwert dies die Anwendung der obigen Legitimierungsmuster. Andererseits verdeutlicht es die Bedeutung der Förderung von Legitimität im Rahmen von Verwaltungsreformen. Das Konzept der lokalen semi-autonomen Steueragenturen soll vor diesem Hintergrund nicht nur im Hinblick auf Einnahmesteigerungen und Innovationen beurteilt werden, sondern eben auch im Hinblick auf seine Wirkung auf die Legitimität der Steuerverwaltung.

3 Einführung in den peruanischen Fall

Peru befindet sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt in einer Phase dynamischer wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung. Die Modernisierung der

öffentlichen Politik und Verwaltung schreitet demgegenüber weniger rasch voran. Erste Erfolge sind bei der Dezentralisierung des peruanischen Staatswesens zu verzeichnen. Sie hat zum Ziel, die demokratischen Strukturen wie auch die Wettbewerbsfähigkeit des Landes zu stärken und die Qualität der sozialen Grunddienste zu verbessern. Einen Beitrag hierzu leistet die fiskalische Dezentralisierung, welche mit einer Stärkung der Finanzkraft der lokalen Ebene (durch Transfers sowie eigene Einnahmefähigkeiten) verbunden ist.

Dieses Kapitel führt in den peruanischen Kontext ein und ermöglicht so die Einordnung der semi-autonomen Steuerbehörden. Es bietet einen allgemeinen Überblick über die aktuellen politischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen in Peru (3.1), über die Struktur des peruanischen Steuersystems und die Entwicklung der nationalen Steuereinnahmen (3.2) sowie über den Stand der Dezentralisierung (3.3). Abschließend werden die SAT als Realisierung des SARA-Modells auf kommunaler Ebene vorgestellt (3.4).

3.1 Politische und sozioökonomische Rahmenbedingungen

Peru gliedert sich in 25 Regionen (*departamentos*) sowie 1.834 Kommunen, von denen 194 Provinzkommunen (*municipios provinciales*) und 1.640 Distriktkommunen (*municipios distritales*) sind. Die derzeitige Verfassung des Landes stammt aus dem Jahre 1993 und wurde unter Präsident Fujimori verabschiedet. Sie verleiht dem direkt gewählten Staatspräsidenten weitreichende Machtbefugnisse. Der Staatsoberhaupt wird auf fünf Jahre gewählt und darf nach einer Verfassungsänderung aus dem Jahr 2000 nicht direkt wiedergewählt werden. Er ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte und der Polizei, besetzt wichtige Ämter direkt (z. B. das des Vorsitzenden der nationalen Wahlkommission) und kann mit Hilfe von Präsidialverordnungen in politische Abläufe eingreifen. Das 120 Abgeordnete zählende Einkammer-Parlament wird ebenfalls direkt vom Volk gewählt. In Peru herrscht Wahlpflicht für alle Bürger zwischen 18 und 70 Jahren.¹⁵

Mit 1,28 Mio. km² ist Peru der drittgrößte Staat Südamerikas. Drei Naturräume lassen sich unterscheiden: die trockene Pazifikküste (Costa), das Bergland der Anden (Sierra) und das tropenfeuchte Tiefland (Selva), das

15 Vgl. <http://www.congreso.gob.pe/nlty/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf> (Stand: 28.01.2008).

fast zwei Drittel der Landfläche Perus umfasst. Die extremen klimatischen und geologischen Unterschiede zwischen diesen Zonen spiegeln sich auch in der wirtschaftlichen und sozialen Struktur des Landes wider. Die Existenz sozialer Disparitäten ist ein wesentliches Merkmal der peruanischen Gesellschaft. In den vergangenen Jahren ist die Bevölkerung Perus von 7,6 Mio. im Jahr 1950 auf 28,7 Mio. im Jahr 2007 gewachsen. Nur eine Minderheit lebt noch auf dem Land (ca. 27 %). Immer mehr Menschen ziehen in die Hauptstadt Lima und andere Großstädte. An der Pazifikküste lebt inzwischen mehr als die Hälfte der peruanischen Bevölkerung und im Hochland etwas mehr als ein Drittel. Mit nur 12 % der Gesamtbevölkerung ist der größte Landesteil, das peruanische Amazonastiefland, am dünnsten besiedelt.

Peru ist neben Bolivien und Guatemala eines der drei lateinamerikanischen Länder mit einem hohen Anteil indigener Bevölkerung (*indigenas*). 45 % der Einwohner sind indianischer Abstammung, sie gehören überwiegend zu den Quechua (40 %) und Aymara (5 %) sprechenden Völkern. Die *indigenas* sind in allen bedeutenden Bereichen des zivilen Lebens benachteiligt. Sie leben überwiegend im Hochland der Anden.

Trotz eines stabilen wirtschaftlichen Wachstums, begründet vor allem durch günstige weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen, lebten 2006 noch rund 44,5 % der Peruaner in Armut (CEPAL 2007a, 74). Dies bedeutet, dass ein großer Teil der Bevölkerung bisher nur unzureichend von dem anhaltenden Wirtschaftswachstum profitiert. Der Gini-Koeffizient¹⁶ für Peru wurde im Jahr 2007 – wie auch im Jahr 2000 – mit 0.50 angegeben, was die große Ungleichheit in der Einkommensverteilung illustriert.¹⁷ Damit liegt Peru zwar im lateinamerikanischen Durchschnitt, aber gerade Lateinamerika ist bekanntlich die Region mit der weltweit höchsten Ungleichheit bei der Verteilung der Einkommen. Die offizielle Arbeitslosenquote wird von der *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL), gestützt auf Haushaltsbefragungen, für das Jahr 2007 mit 8,4 %

16 Der Gini-Koeffizient ist ein statistisches Maß zur Berechnung der Ungleichheitsverteilung. Der Wert kann Größen zwischen 0 und 1 annehmen. Je näher an 1 der Gini-Koeffizient ist, desto größer ist die Ungleichheit.

17 Vgl. http://www.nationmaster.com/graph/eco_dis_of_fam_inc_gin_ind-distribution-family-income-gini-index (Stand: 28.01.2008).

angegeben. 40 % der Beschäftigten arbeiten im sogenannten informellen Sektor (CEPAL 2007a, 165).

Das Wirtschaftswachstum im Jahr 2007 betrug 8,2 % und stieg somit im sechsten Jahr hintereinander. Die Inflation erreichte im selben Jahr den Stand von 3,5 %. Der staatliche Haushaltsüberschuss lag bei 1,8 % (siehe Abbildung 2). Der Hauptgrund für die positive wirtschaftliche und fiskalische Entwicklung liegt in den steigenden Weltmarktpreisen für Mineralien (Kupfer 42 % der Bergbauexporte, Zink 20 %, Blei 8 %, Silber 4 % und Gold 19 %). Der Bergbau in Peru ist mit rund 55 % der wichtigste Exportsektor. Der Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) beträgt rund 8 %. Peru ist der weltweit fünftgrößte Goldproduzent. Der überwiegende Teil der mehr als 80 großen Minen ist im Besitz von ausländischen Unternehmen. Der peruanische Staat profitiert von der gegenwärtigen *Bonanza* der Rohstoffpreise in erster Linie über steigende Einnahmen aus der Körperschaftsteuer der Minenunternehmen, zum geringeren Teil auch über Royalties.

Das wirtschaftliche Zentrum Perus ist Lima. In der Hauptstadt konzentrieren sich zwischen 70 und 90 % aller Banken, Dienstleistungsunternehmen und Industriebetriebe. Zu den traditionellen Wirtschaftszweigen der Küste zählt die Fischerei. Landwirtschaftliche Produktion ist in den rund 50 Flusstälern der Küstenwüste nur mit künstlicher Bewässerung möglich. Wichtigste Anbauprodukte sind Reis, Zuckerrohr und Baumwolle. Hinzu kommen weitere Agrarexportprodukte wie Wein, Spargel, Oliven, Früchte, Avocado und Ringelblumenextrakt. In der Küstenregion um Talara wird *off-shore* Erdöl gefördert (CIA 2008).

Abbildung 2: Peru – Indikatoren für die wirtschaftliche Entwicklung

	2005	2006	2007 ^a
Annual growth rates			
Gross domestic product	6.7	7.6	8.2
Per capita gross domestic product	5.5	6.3	7.0
Consumer prices	1.5	1.1	3.5 ^b
Average real wage	-1.9	1.2	0.9 ^c
Money (M1)	29.1	18.0	26.5 ^d
Real effective exchange rate ^e	0.6	1.7	1.4 ^f
Terms of trade	7.3	26.5	7.1
Annual average percentages			
Urban unemployment rate	9.6	8.5	8.4 ^g
Central administration overall balance / GDP	-0.7	1.5	1.8
Nominal deposit rate	2.7	3.4	3.5 ^h
Nominal lending rate	17.9	17.1	16.5 ^h
Millions of dollars			
Exports of goods and services	19 657	26 251	31 057
Imports of goods and services	15 205	18 266	24 124
Current account	1 148	2 589	1 524
Capital and financial account	264	632	8 032
Overall balance	1 411	3 221	9 556

(a) Vorläufige Schätzung; (b) 12/2006–11/2007; (c) 11/2006–10/2007; (d) 10/2006–09/2007; (e) Eine negative Wachstumsrate bezeichnet eine reale Aufwertung; (f) 01/2007–10/2007; (g) Schätzung auf der Basis von Daten bis 10/2007; (h) 01/2007–11/2007, annualisiert

Quelle: CEPAL (2007b, 97)

3.2 Steuern in Peru

Das peruanische Steuersystem ist durch einen Fokus auf indirekte Steuern, eine vergleichsweise hohe Volatilität der Steuereinnahmen und eine starke regionale Konzentration der Steuerzahler charakterisiert. Mangelnde Transparenz und wenig Vertrauen in die staatlichen Organe führen zusammen mit zahlreichen Ausnahmeregelungen und schwacher Durchsetzungskraft seitens der Behörden zu verhältnismäßig niedrigen Steuerzahlungen. Während die Einkommens- und Körperschaftssteuer (*impuesto a la renta* – IR)¹⁸ hauptsächlich von einigen wenigen großen Steuerzahlern in Lima gezahlt wird, belastet die regressiv wirkende allgemeine Umsatzsteuer (*impuesto general a las ventas* – IGV) die arme Bevölkerung überproportional. Perus positive wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre spiegelt sich auch in den Steuereinnahmen wider. Dennoch sollten diese mit Vorsicht behandelt werden, da sie zu einem großen Teil von der Entwicklung der internationalen Rohstoffpreise abhängen.

Die peruanische Steuererhebung ist stark zentralisiert. Im Zeitraum 1998 bis 2007 betragen die kommunalen Steuereinnahmen lediglich zwischen 1,7 und 2,2 % der nationalen Steuereinnahmen. In den letzten Jahren hat sich ihr Anteil verringert, denn die zentralstaatlich vereinnahmten Steuern (v. a. die Umsatzsteuer und die Körperschaftssteuer) stiegen aufgrund der günstigen wirtschaftlichen Entwicklung und hoher Gewinne der Minenunternehmen rasant an. Trotz sinkenden Anteils nahm aber das Volumen der kommunalen Steuereinnahmen im betrachteten Zeitraum stetig zu.¹⁹

Analyse der Steuerzahler

Der peruanische Staat unterscheidet zwischen großen Steuerzahlern (*principales contribuyentes* – PRICOS) sowie kleineren und mittleren Steuerzahlern (*medianos y pequeños contribuyentes* – MEPECOS). Im Jahr 2007 entfielen auf 15.300 Steuerzahler (0,4 % aller Steuerzahler) 87,3 % aller Steuern. Während die Steuererhebung bei den PRICOS durch Innovationen geprägt ist, Effizienz und Effektivität der Erhebung verbessert werden, spielen derartige Verbesserungen bei der Steuererhebung der MEPECOS bislang eine untergeordnete Rolle.

18 Der *impuesto a la renta* umfasst Körperschafts- und Einkommenssteuer.

19 Eigene Berechnungen auf Basis der Daten von SUNAT (nationale Steuern) und MEF (kommunale Steuern).

Die Steuerzahlungen in Peru sind regional stark konzentriert. Ca. 87 % der nationalen Steuern werden in Lima erhoben. Praktisch alle großen Unternehmen haben hier ihren Sitz. Der verbleibende Anteil der nationalen Steuerereinnahmen verteilt sich auf die Regionen Perus, in denen sich die größten Städte befinden. Ein großer Teil fällt auf die Region Arequipa (18 % der nicht in Lima erhobenen Steuern), die mit der Stadt Arequipa Perus zweitgrößte Stadt beherbergt. In den Regionen Callao und Cusco werden jeweils 13 % der nicht in Lima erhobenen Steuern erhoben. La Libertad (10 %) stellt mit Trujillo Perus drittgrößte Stadt, die Region Piura (11 %) mit Piura die fünftgrößte Stadt.²⁰

Struktur der nationalen Einnahmen

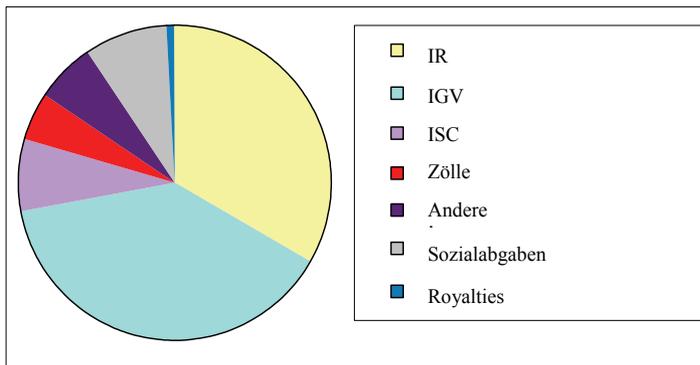
Die relevantesten Steuerarten in Peru sind die kombinierte Einkommens- und Körperschaftssteuer IR sowie die Umsatzsteuern IGV und *impuesto selectivo al consumo* (ISC). Der IR umfasst die Besteuerung von selbständiger und abhängiger Beschäftigung, von Vermögen und Unternehmen. Wie Abbildung 3 zeigt, haben beide Umsatzsteuern (IGV, ISC) im Jahr 2006 zusammen 56 % der nationalen Einnahmen gestellt. Davon waren 47,2 % IGV und 8,9 % ISC. Der IR trug in jenem Jahr 40,4 % bei. Der starke Fokus auf indirekte Steuern macht die staatlichen Einnahmen stärker von kurzfristigen Wirtschaftsschwankungen abhängig.

Entwicklung der nationalen Steuerquote

Die Steuerquoten der meisten lateinamerikanischen Länder liegen deutlich unter dem Wert, den man aufgrund ihres BIP erwarten könnte. Die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen (VN) für Lateinamerika (CEPAL) geht davon aus, dass die Steuerquote im Durchschnitt bei ca. 20 % liegen könnte, ohne dass die Region deswegen internationale Wettbewerbsfähigkeit einbüßen würde. Sie liegt aber ca. 3 % darunter (Klein 2007, 1). Peru repräsentiert in steuerlicher Hinsicht den regionalen Durchschnitt.

20 Vgl. <http://www.sunat.gob.pe> (Stand: 20.01.08).

Abbildung 3: Nationale Einnahmenstruktur 2006

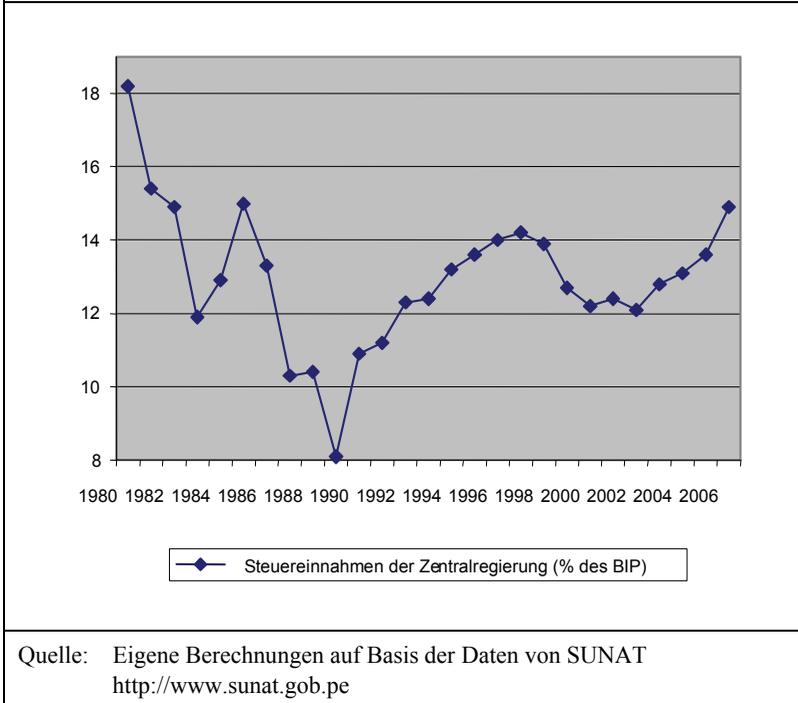


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten von SUNAT
<http://www.sunat.gob.pe>

Gründe für das verhältnismäßig niedrige Steueraufkommen in Peru liegen in zahlreichen Ausnahmen und komplexen Regelungen, die Steuervermeidung, -flucht und -hinterziehung erleichtern. Im Ergebnis wird das System den Ansprüchen vertikaler und horizontaler Gleichheit nicht gerecht: Weder berücksichtigt es die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Einkommensgruppen in angemessenem Umfang, noch zieht es Mitglieder ein und derselben Einkommensgruppe gleichmäßig zur Besteuerung heran. Es fehlt dem System zudem an Transparenz und Flexibilität zur Anpassung an aktuelle wirtschaftliche Entwicklungen. Auch die Mechanismen zur Aufdeckung von Steuerhinterziehung sind unzureichend (Mostajo 2004, 23 f.).

Die Volatilität der Steuereinnahmen zeigt sich besonders zwischen 1985 und 1990 (siehe Abbildung 4). Die Schuldenkrise der 1980er Jahre und eine Hyperinflation im Jahr 1990 bewirkten ein Sinken des Steueraufkommens von 15,0 % auf 8,1 % zwischen 1985 und 1990. Zwischen 1992 und 2006 stabilisierte sich die Steuerquote und bewegte sich zwischen 12,3 und 14,9 % des BIP, mit ansteigender Tendenz seit 2001.²¹

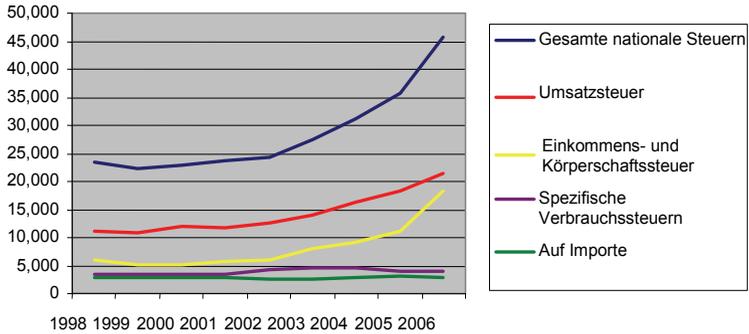
21 Eigene Berechnung auf der Basis der Daten der *Banco Central de Reserva*.

Abbildung 4: Entwicklung der nationalen Steuerquote

Entwicklung der nationalen Steuereinnahmen

Im Zeitraum 1998 bis 2006 ist der Anteil der Umsatzsteuern an den nationalen Einnahmen von 61,3 % auf 56 % zurückgegangen. Dagegen stieg der Anteil der Einkommens- und Körperschaftssteuer (IR) von 24,9 % auf 40,4 %. Besonders seit 2002 entwickeln sich die Steuerquote wie auch die absoluten Steuereinnahmen sehr dynamisch (siehe Abbildung 5). Gleichzeitig ändert sich die nationale Einnahmenstruktur hin zu einem größeren Fokus auf direkte Steuern. Die Gründe hierfür liegen in der positiven Entwicklung der Rohstoffpreise. Dadurch steigen die Einnahmen der Unternehmen im Rohstoffsektor, was wiederum zu einer Zunahme des IR führt. Der Trend zu mehr direkten Steuern wird daher fast ausschließlich von einer kleinen Gruppe großer Bergbauunternehmen getragen.

**Abbildung 5: Entwicklung der nationalen Einnahmen 1998–2006
(in Mio. Soles)**



Eigene Berechnungen auf Basis der Daten von SUNAT

Quelle: <http://www.sunat.gob.pe>

Der etwas weniger rasante Anstieg der allgemeinen Umsatzsteuer spiegelt die insgesamt positive wirtschaftliche Entwicklung des Landes wider. Das Wachstum der gesamten Steuereinnahmen sollte jedoch mit Vorsicht betrachtet werden. Zwar konnte, wie oben schon erwähnt, die Zahl der Steuerzahler (Unternehmen und Privathaushalte) seit 1993 von 895.000 auf zuletzt 3,9 Mio. gesteigert werden. Dennoch ist der Zuwachs der staatlichen Einnahmen in erster Linie eine Folge der günstigen weltwirtschaftlichen Konjunktur und weniger ein Ergebnis von Reformen der Steuerverwaltung oder einer Verbreiterung der Steuerbasis. Die starke Abhängigkeit der Einnahmen von Entwicklungen der Weltmarktpreise stellt nach wie vor eine Herausforderung für den peruanischen Staat dar.

3.3 Entwicklung und aktueller Stand der Dezentralisierung in Peru

Im Jahr 2002 wurde in Peru ein umfassender Dezentralisierungsprozess angestoßen. Dezentrale Regierungseinheiten sollen gestärkt und Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen auf subnationale Ebenen übertragen

werden. Die durch die Regierung Toledo eingeleitete Entwicklung hin zu mehr subnationaler Eigenständigkeit findet in einem Land statt, das lange Zeit extrem zentralisiert war. Frühere Dezentralisierungsversuche seit den 1960er Jahren waren gescheitert (Ahmad / Garcia-Escribano 2006, 3).

Vor diesem Hintergrund erfolgt die Umsetzung des jetzigen Dezentralisierungsprozesses nur langsam. Regionen und Kommunen bekommen in einem langwierigen Akkreditierungsprozess nach und nach Kompetenzen übertragen. Gleichzeitig sind die öffentlichen Einnahmen stark zentralisiert, auch wenn die Kommunen in zunehmendem Maße eigene Einnahmen generieren: Vor allem in den letzten Jahren steigen die Transfers vom Zentralstaat an die Kommunen weit schneller als die eigenen Einnahmen. Insgesamt ist die peruanische Dezentralisierung eine noch junge Entwicklung, die unter schwacher Steuerung leidet und deren Ergebnis weitgehend offen ist.

Im Folgenden wird zunächst skizziert, an welchen politischen Entwicklungen der aktuelle Dezentralisierungsprozess anknüpft (3.4.1), bevor die gesetzlichen Grundlagen und Abläufe der Reformen seit 2001 dargestellt werden (3.4.2). Im Anschluss daran wird die Entwicklung der kommunalen Ausgabenkompetenzen in Zusammenhang mit dem Akkreditierungsprozess beschrieben (3.4.3). Der letzte Abschnitt gibt einen Überblick über die Einnahmenstruktur der Kommunen (3.4.4).

3.3.1 Zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung: Peru seit 1965

Das Peru des 20. Jahrhunderts war insgesamt durch starke Zentralisierung geprägt. Nach dem Scheitern von ersten Dezentralisierungsversuchen im 19. Jahrhundert wurden zum ersten Mal im Jahr 1965 Bürgermeister und Stadtabgeordnete gewählt. Nur kurze Zeit später unterband die Militärregierung (1968 bis 1980) jedoch wieder alle Tendenzen zu einer möglichen Dezentralisierung (Fritz Burga 2001).

Erst unter der Regierung der *Alianza Popular Revolucionaria Americana* (APRA) von Alan Garcia (1985–1990) wurde wieder gezielt eine Dezentralisierung angestoßen, die allerdings scheiterte. Im Zentrum des Dezentralisierungskonzeptes stand zu jener Zeit die Stärkung der Regionen. Anfang 1990 wurden Regionalversammlungen etabliert, denen sowohl Einnahmen- als auch Ausgabenkompetenzen übertragen werden sollten. Aber

auch die lokale Ebene erlangte wieder mehr Eigenständigkeit. Zu den Elementen politischer Autonomie der Kommunen gehörten direkte Wahlen ebenso wie Entscheidungsbefugnisse in einigen Bereichen.

Der Misserfolg der Regionalisierung ist auf schlechtes Design, schlechtes Prozessmanagement und ungünstige Rahmenbedingungen zurückzuführen. So waren die Kompetenzen zwischen der nationalen, regionalen und lokalen Ebene nicht klar aufgeteilt, die Regionen hatten keine klar geregelten eigenen Steuereinnahmen und litten unter einem allgemeinen Ressourcenmangel. Weiterhin erwiesen sich die politischen Prozesse auf der regionalen Ebene als instabil und die territorialen Abgrenzungen der Regionen waren teilweise nicht eindeutig definiert. Schließlich kam erschwerend hinzu, dass die Dezentralisierung in einem Kontext stattfand, der von einer Wirtschaftskrise, einem konstanten Verlust an Staatsautorität und einem Anwachsen des Terrorismus geprägt war (Rühling 2002, 9).

Der Dezentralisierungsprozess der 1980er fand sein endgültiges Ende nach dem Staatsstreich Fujimoris im Jahr 1992. Die Regierung Fujimori (1990–2000) sorgte für eine systematische Schwächung der Lokalregierungen, indem sie ihnen finanzielle Mittel und Kompetenzen entzog. Die Regionalregierungen wurden 1992 aufgelöst und durch provisorische Räte für regionale Verwaltung (*Consejos Transitorios de Administración Regional* – CTAR) ersetzt (Rühling 2002, 10). Dieser Schritt war in erster Linie eine Antwort auf die starke Präsenz oppositioneller Parteien in den Regionalregierungen (Friz Burga 2001). Gleichzeitig wurden die kleinen Distriktkommunen gegenüber den größeren Provinzkommunen gestärkt, um starke Interessenzusammenschlüsse auf der lokalen Ebene zu erschweren.

Die neue Verfassung von 1993 sah die Wiedereinsetzung einer regionalen Ebene mit politischer, administrativer und wirtschaftlicher Autonomie vor – eine Regelung, die unter Fujimori nie umgesetzt wurde. Erst 1998 wurde ein entsprechendes Gesetz verabschiedet,²² und die tatsächliche Wahl von Regionalregierungen wurde erst 2002 durchgeführt.

22 Vgl. *República del Perú: Ley Marco de Descentralización*, N° 26 922 von 1998.

3.3.2 Gesetzliche Grundlagen des Dezentralisierungsprozesses seit 2001

Erneute Dezentralisierungsbemühungen wurden im Jahr 2001 unter Alejandro Toledo eingeleitet. Die Regierung schuf zu diesem Zweck ein technisches Sekretariat für die Dezentralisierung (*Secretaría Técnica de la Descentralización*) innerhalb des Präsidialamtes. Der gesetzliche Grundstein für die Dezentralisierung wurde durch eine Verfassungsänderung im Jahr 2002 gelegt.

Es gibt in Peru heute drei Regierungs- und Verwaltungsebenen, die jeweils mit legislativen und exekutiven Institutionen ausgestattet sind: die nationale, die regionale und die lokale Ebene.²³ Die unteren Ebenen haben danach die Aufgabe, die regionale bzw. lokale Entwicklung und Wirtschaft zu fördern und öffentliche Güter bereitzustellen. Darüber hinaus entwerfen sie unter anderem regionale und lokale Entwicklungspläne und setzen Infrastrukturprojekte um.²⁴ Das Verhältnis zwischen den 194 Provinz- und den 1640 Distriktkommunen regelt im Wesentlichen die *Ley Orgánica de Municipalidades*.²⁵ Zum einen nehmen die Provinzkommunen gegenüber den Distriktkommunen koordinierende Aufgaben wahr, zum Beispiel in den Bereichen Straßenbau und kommunale Entwicklung.²⁶ Zum anderen haben beide aber auch ähnliche oder sogar überlappende Funktionen.

In der Praxis sorgen diese Überschneidungen häufig für Verwirrung. Allerdings verteidigen Angehörige der öffentlichen Verwaltung sie mit dem Argument, dass die Unterschiede zwischen den Kommunen innerhalb von Peru so groß sind, dass gesetzliche Regelungen notwendigerweise sehr offen gestaltet werden müssen.²⁷ Die besonderen Aufgaben der Provinzkommunen korrespondieren mit den höheren Einnahmen dieser subnationalen Einheiten: Allein ihnen kommen die Kraftfahrzeugsteuern und Bußgeldeinnahmen zugute.

23 Vgl. *República del Perú: Ley Marco de Descentralización*, N° 27680 (2002), Artikel 189.

24 Vgl. *República del Perú: Ley Marco de Descentralización*, N° 27680 (2002), Artikel 192 und 195.

25 Vgl. *República del Perú: Ley Marco de Descentralización*, N° 27972 (2003).

26 Vgl. *República del Perú: Ley Marco de Descentralización*, N° 27972 (2003), Título V, Capítulo 1.

27 Interview mit César Ramirez (SAT Trujillo/ASAT) und Nelly Arce (MEF) am 17.1.2008.

Noch im Jahr 2002 wurden weitere Gesetze zur Ausgestaltung der Dezentralisierung verabschiedet. Von diesen ist das Gesetz zu den Grundlagen der Dezentralisierung besonders wichtig.²⁸ Unter anderem formuliert es die Ziele des angestrebten Prozesses.²⁹

- Schaffung eines effizienten Staates, an dessen Gestaltung sich die Bürger über partizipative Budgets aktiv beteiligen;³⁰
- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch Spezialisierung der jeweiligen geographischen Einheiten;
- Verbesserung der Grundversorgung mit sozialen Dienstleistungen;
- Modernisierung der Verwaltungssysteme;
- Verbesserung der Humankapitalausstattung, v. a. Einbindung bäuerlicher und indigener Gemeinschaften;
- Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit;
- Abbau geographischer Disparitäten.³¹

Das Gesetz zu den Grundlagen der Dezentralisierung schuf zur Ausführung und Steuerung des Reformprozesses einen nationalen Dezentralisierungsrat (*Consejo Nacional de Descentralización* – CND).³² Er setzt sich aus Vertretern des Präsidentsamtes, des Finanzministeriums, der Regionalregierungen und der Lokalregierungen zusammen. Darüber hinaus legt das Gesetz einen Zeitplan für die Dezentralisierung fest. Seit Anfang 2003 soll sie vier spezifische Phasen durchlaufen:³³

1. Einrichtung und Organisation von Regionalregierungen;

28 Vgl. *República del Perú: Ley Marco de Descentralización*, N° 27783 (2002). Grundle-
gend sind darüber hinaus das *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales* (Ley N° 27867,
2002) und das *Ley Orgánica de Municipalidades* (Ley N° 27972, 2002).

29 Vgl. *República del Perú: Ley Marco de Descentralización*, N° 27783 (2002), Titel 1,
Kapitel 3, Artikel 6.

30 Vgl. *República del Perú: Ley Marco de Descentralización*, N° 27783 (2002), Kapitel 5,
Artikel 18.

31 Vgl. *República del Perú: Decreto Legislativo* N° 955 (2004), Titel 1, Artikel 2.

32 Vgl. *República del Perú: Ley Marco de Descentralización*, N° 27783 (2002), Titel 4,
Artikel 22.

33 Vgl. *República del Perú: Ley Marco de Descentralización*, N° 27783 (2002), Titel 4,
Kapitel 2.

2. Einrichtung so genannter Makroregionen, die jeweils mehrere der jetzt bestehenden 26 Regionen zusammenfassen sollen;
3. Dezentralisierung bestimmter sektoraler Kompetenzen (u. a. Landwirtschaft, Industrie, Handel, Transport, Tourismus, Kultur, Umwelt, Erholung und Sport);
4. Dezentralisierung von Kompetenzen im Erziehungs- und Gesundheitsbereich.

Dieser Zeitplan ist bisher jedoch nicht eingehalten worden. Während die Dezentralisierung von sektoralen Kompetenzen bereits teilweise erfolgt ist, ist ein Referendum zur Schaffung von Makroregionen am 30. Oktober 2005 gescheitert. Ein erneutes Referendum zu dieser Frage soll möglicherweise im Jahr 2009 stattfinden (INDE *Consultores* 2007, 77).

In den letzten Jahren sind insbesondere fiskalische Regelungen zu dem im Jahr 2002 geschaffenen Gesetzesrahmen hinzugetreten. Gemäß dem 2004 verabschiedeten Gesetz über die fiskalische Dezentralisierung³⁴ erfolgt die Übertragung von Einnahmen an subnationale Einheiten in zwei Schritten: Im ersten Schritt erhält die regionale Ebene Transfers der Zentralregierung für soziale und Infrastrukturprojekte. Im zweiten Schritt sollen die noch zu schaffenden Makroregionen in bedeutendem Umfang an den Steuereinnahmen aus ihrem Einzugsbereich beteiligt werden.³⁵ Daneben zielt das Gesetz über fiskalische Verantwortung und Transparenz aus dem Jahr 2004 darauf ab, die Verschuldung subnationaler Einheiten einzuschränken und damit sicherzustellen, dass die Dezentralisierung nicht das makroökonomische Gleichgewicht gefährdet.³⁶

Präsident Alan García hat in seinen Regierungserklärungen wiederholt hervorgehoben, wie wichtig der Fortschritt der Dezentralisierung für seine Regierung sei. Allerdings ist der gegenwärtige Stand des Prozesses – wie auch schon häufig in der Vergangenheit – durch einen Mangel an politischem Umsetzungswillen gekennzeichnet. So wurde beispielsweise der zuvor relativ autonome Nationale Dezentralisierungsrat (CND) im Januar 2007 dem Amt des Präsidenten des Ministerrats (*Presidencia del Consejo*

34 Vgl. *República del Perú: Decreto Legislativo* N° 955 (2004).

35 Vgl. *República del Perú: Decreto Legislativo* N° 955 (2004), Kapitel 3.

36 Vgl. *Ley Marco de Descentralización*, N° 27958 (2004).

de Ministros – PCM) zugeordnet.³⁷ Die Regierung rechtfertigte diesen Schritt mit dem Ziel, direkteren Kontakt zu den gewählten Volksvertretern auf Provinz- und Kommunalebene zu halten (RPP *Noticias* 24.1.2007). Allerdings bedeutet dies eine eindeutige Schwächung des CND. Auch bei der Durchsetzung von neuen legislativen Projekten, die den Dezentralisierungsprozess vorantreiben könnten, stellt die Regierung nicht immer eine treibende Kraft dar.

3.3.3 Auf der Ausgabenseite: Langsame Akkreditierung dezentraler Kompetenzen

Vor dem Hintergrund der Ziele der peruanischen Dezentralisierung kommt der Verlagerung von Ausgabenkompetenzen besondere Bedeutung zu. Nur wenn die Regionen und Kommunen mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet werden, können sie staatliche Leistungen genauer an die örtlichen Bedingungen und Präferenzen anpassen als der Zentralstaat, und damit auch die lokale Entwicklung vorantreiben.

Dabei besteht in der peruanischen Praxis ein Zielkonflikt zwischen einer schnellen Fortsetzung der Dezentralisierung und einer verbesserten Versorgung mit sozialen Dienstleistungen: Ein komplexer Akkreditierungsprozess soll sicherstellen, dass die subnationalen Einheiten ihren neuen Aufgaben gewachsen sind. Dieser Akkreditierungsprozess ist, obwohl schon im Jahr 2004 angestoßen, nach wie vor nicht abgeschlossen.

Das Verfahren³⁸ sieht vor, dass die sektoralen Ministerien zuerst Vorschläge machen, welche Kompetenzen dezentralisiert werden sollen. Anschließend können die lokalen und regionalen Regierungen Anträge stellen.³⁹ Der CND befindet dann über die jährlich angestrebte Verlagerung von Ausgabenkompetenzen und bündelt diese in mehrjährigen Transferplänen. Der letzte dieser Pläne umfasst die Periode 2005–2009 (CND 2005). Kurzfristigere Ziele werden in einem jährlichen Akkreditierungsplan festgehalten, der aus dem Mehrjahresplan abgeleitet wird.

37 Vgl. *República del Perú: Decreto Supremo 007-2007-PCM*.

38 Der Akkreditierungsprozess folgt einem Gesetz aus dem Jahr 2004, dem *Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales*, N° 28273 (2004).

39 Vgl. *República del Perú: Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales*, N° 28273 (2004), Artikel 4, 6.

Damit der CND einer Verlagerung von Ausgabenkompetenzen zustimmt, müssen die subnationalen Einheiten eine Reihe von Minimalstandards erfüllen. Unter anderem müssen sie eigene Entwicklungspläne vorlegen, entsprechende Haushaltspläne aufstellen, einen Plan für die Bürgerbeteiligung vorlegen und sektorale politische Pläne verabschieden. Auf den Akkreditierungsprozess folgt die vertragliche Festlegung von Leistungs- und Kontrollzielen zwischen Zentralstaat und subnationalen Einheiten (Polastri / Rojas 2005, 767).

Um die Beteiligung der lokalen Bevölkerung an der Identifizierung und Priorisierung von Investitionsprojekten zu ermöglichen, sind im Jahr 2003 partizipative Budgets eingeführt worden.⁴⁰ Vertreter der Zivilgesellschaft sollen mit Hilfe dieser Budgets direkt auf die Ausgabenpolitik sowohl der regionalen als auch der kommunalen Regierungen im Infrastrukturbereich einwirken können.

Auswertungen des Akkreditierungsablaufs sind in der Vergangenheit eher ernüchternd ausgefallen und haben das enttäuschend langsame Tempo des Prozesses hervorgehoben (Polastri / Rojas 2005, 757–774; Ahmad / García-Escribano 2006, 1–23). So ist zum Beispiel festzustellen, dass die regionale Ebene zwar schon seit 2004 für die Bezahlung des Lehr- und Gesundheitspersonals zuständig ist, aber die Dezentralisierung ihrer Entscheidungsbefugnisse im Erziehungs- und Gesundheitsbereich nur langsam vorangeschritten ist. Darüber hinaus wurden im Jahr 2005 selbst praktisch keine neuen Kompetenzen dezentralisiert, da es zu Problemen mit der Implementierung des Akkreditierungsgesetzes kam. Stattdessen wurden sektorale Akkreditierungsschritte abgeschlossen, die eigentlich schon 2004 hätten erfolgen sollen (Ahmad / García-Escribano 2006, 12).

Im Jahr 2007 schritt die Akkreditierung langsam, aber planmäßig voran. Alle Regionalregierungen stellten gemäß dem Fünfjahresplan 2005–2009 Akkreditierungsanträge (*Secretaría de Descentralización del Perú* 2007a). Von den 1.640 Distrikt-Kommunen waren im Sommer 493 akkreditiert, um Infrastrukturmaßnahmen und Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut durchzuführen (*Secretaría de Descentralización del Perú* 2007b).

Die Beteiligung der subnationalen Einheiten an den gesamten öffentlichen Ausgaben hat sich dabei unterschiedlich entwickelt. Der Anteil der regio-

40 Vgl. *República del Perú: Ley Marco de Presupuesto Participativo*, Nr. 28056 (2003).

nen Ebene stagniert: Während er im Jahr 2004 bei 16,9 % lag, wird er im Jahr 2007 voraussichtlich bei insgesamt 16,8 % liegen. Der Ausgabenanteil der Kommunen ist hingegen im gleichen Zeitraum von 9,2 % (2004) auf 14,0 % (2007) gestiegen. Dementsprechend ist der Anteil des Zentralstaats an den Ausgaben von 73,8 % (2004) auf 69,2 % (2007) gesunken (INDE *Consultores* 2007, 7).

Die Herausforderungen im Bereich der Kompetenzübertragung auf die unteren Ebenen hängen in gewissem Maße mit der Beendigung des Akkreditierungsprozesses selbst zusammen, gehen teilweise jedoch darüber hinaus:

- Das Problem defizitärer Aus- und Fortbildung des regionalen/kommunalen Verwaltungspersonals besteht trotz gezielter Fortbildungsmaßnahmen des CND weiterhin.
- Die Aufteilung der (Ausgaben-)Kompetenzen zwischen den Ebenen ist bisher nicht gesetzlich geregelt worden, sondern erfolgt nur schrittweise durch die Festlegung lokaler bzw. regionaler Kompetenzen in den jeweiligen Transferplänen (Ahmad / García-Escribano 2006, 12).
- Nach wie vor verfügen die subnationalen Einheiten nur über eingeschränkte Ausgabenflexibilität, da viele Transfers zweckgebunden sind.
- Die Monitoring-Kapazitäten des Zentralstaats sind mangelhaft (Polastri / Rojas 2005, 770).

3.3.4 Auf der Einnahmenseite: Zentralisierte Entscheidungsstrukturen

Für eine erfolgreiche Fortsetzung des Dezentralisierungsprozesses wäre es wünschenswert, dass die subnationalen Einheiten über steigende eigene Einnahmen verfügen. Wie in Kapitel 2.1 dargelegt, erhöhen eigene Einnahmen die Fiskaldisziplin und ermöglichen die Bereitstellung staatlicher Güter nach dem Subsidiaritätsprinzip. Darüber hinaus erhöht sich für die regionalen und kommunalen Regierungen der Anreiz, ihre Ausgaben verantwortungsvoll zu gestalten, wenn das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz gilt. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass Bürgermeister andernfalls fürchten müssen, vom Steuerzahler zur Verantwortung gezogen, also abgewählt zu werden.

Die eigenen Einnahmen der Kommunen setzen sich aus den von ihnen eingetribenen Steuern, Gebühren und Bußgeldern zusammen. Allerdings werden die Sätze aller Steuern und vieler sonstiger Abgaben, die die Kommunen erheben, gemäß der Verfassung von der nationalen Legislative festgesetzt, so dass der Handlungsspielraum der Kommunen extrem eingeschränkt ist (Ahmad / García-Escribano 2006, 13). Die Regionen erheben bisher keine eigenen Steuern, sondern ausschließlich Gebühren in eng begrenztem Umfang. Die Zusammensetzung der Einnahmen der Kommunen ist in Abbildung 6 dargestellt.

Abbildung 6: Übersicht über kommunale Einnahmen		
Eigene Einnahmen	Direkte nicht-steuerliche Einnahmen <i>(recursos directamente recaudados)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Gebühren für Müllabfuhr, Straßenreinigung, Grünflächenbewirtschaftung und öffentliche Ordnung (<i>arbitrios</i>) • Bußgelder (<i>multas</i>) • Verkauf lokalen Eigentums • Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung • Gebühren aus der Bereitstellung von Dienstleistungen und öffentlichen Gütern
	Kommunale Steuern <i>(impuestos municipales)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsteuer • Grunderwerbssteuer • Kraftfahrzeugsteuer • Spielautomatensteuer • Steuer für öffentliche, nichtsportliche Veranstaltungen • Spielsteuer • Wettsteuer • Kasinosteuer

Transferzahlungen und andere Einnahmen	Transferzahlungen aus öffentlichen Mitteln <i>(transferencias de recursos públicos)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ausschüttung von Teilen des Körperschafts-kommens aus der Ausbeutung natürlicher Ressourcen (<i>Canon Minero, Canon Hidroenergético, Canon Pesquero, Canon Forestal, Sobrecanon</i>) • Fonds für Kommunalentwicklung (<i>Fondo de Compensación Municipal – FONCOMUN</i>) • Beteiligung an Zolleinnahmen • Nutzungsgebühren für die Ausbeutung nichterneuerbarer Energien (<i>regalías mineras</i>)
	Andere Einnahmen <i>(otras fuentes de financiamiento)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Schenkungen und Transfers (z. B. aus EZ-Mitteln) • inländische Kredite • ausländische Kredite
<p>Quelle: Eigene Darstellung nach CAD (2004, 12)</p>		

Bisher verfügen die subnationalen Einheiten in Peru nur über eingeschränkte eigene Einnahmen, so dass Transfers des Zentralstaats eine bedeutende Rolle spielen. Das gilt nicht nur für die Regionen, sondern auch für die Kommunen, die insbesondere vom *Fondo de Compensación Municipal* (FONCOMUN) und vom *Canon Minero*⁴¹ abhängig sind. Im Jahr 2003 machten Transferzahlungen etwa 60 % der Einnahmen der Kommunen aus.⁴²

41 Der *Canon Minero* speist sich aus 50 % des Körperschaftssteueraufkommens der Minenunternehmen und fließt zum größten Teil den Kommunen und Regionen zu, in denen Bergbau stattfindet.

42 Interview mit Nelly Arce (MEF) am 18. Januar 2008.

Die starke Abhängigkeit von Transfers ist aus zwei Gründen problematisch für die Regionen und Kommunen: Zum einen weisen diese Zahlungen einen stark prozyklischen Charakter auf, was die mittelfristige Haushalts- bzw. Investitionsplanung erheblich verkompliziert. Dies gilt besonders für den *Canon Minero*, dessen Höhe vom Körperschaftssteueraufkommen aus dem Bergbau, und damit von der Weltmarktnachfrage nach Kupfer, Gold und anderen Metallen abhängt. Zum anderen stellen die Transferzahlungen zum Teil zweckgebundene Mittel dar, die nur für Investitionen eingesetzt werden dürfen (Ahmad / García-Escribano 2006, 7).

Die Verschuldungsmöglichkeiten der Kommunen und Regionen sind stark eingeschränkt. Damit soll sichergestellt werden, dass der Dezentralisierungsprozess fiskalisch tragbar bleibt und die makroökonomische Stabilität nicht gefährdet.⁴³ So dürfen zum Beispiel Mittel aus in- und ausländischer Verschuldung nur zur Finanzierung öffentlicher Investitionen verwendet werden.⁴⁴ Darüber hinaus dürfen dezentrale Gebietskörperschaften nur in eingeschränktem Umfang Kredite aufnehmen, für welche die Nationalregierung keine Garantie übernommen hat.⁴⁵

Die Dezentralisierung ist bislang fiskalisch neutral geblieben. Damit ist eine wichtige Zielvorgabe des Gesamtprozesses eingehalten worden. Allerdings wird die Bedeutung eigener Einnahmen auf subnationaler Ebene in Zukunft noch steigen, da den derzeitigen Planungen zufolge auch immer mehr Ausgabenkompetenzen auf die Kommunen und Regionen zukommen. Das Verhältnis zwischen den dezentralen Gebietskörperschaften und der nationalen Regierung ist im Bezug auf das System der Steuern, sonstigen Abgaben und Transfers veränderungsbedürftig. Unter anderem bestehen folgende Herausforderungen:

- **Die unteren Gebietskörperschaften haben geringe Spielräume für die Steigerung der eigenen Einnahmen.** Ein Anreiz, die eigenen Einnahmen zu erhöhen, besteht bereits, da die zentralstaatlichen Transfers keine zuverlässige und flexibel nutzbare Finanzquelle für

43 Vgl. *República del Perú: Decreto Legislativo sobre Descentralización Fiscal*, N° 922 (2004), Titel 1, Artikel 2.

44 Vgl. *República del Perú: Decreto Legislativo sobre Descentralización Fiscal*, N° 922 (2004), Titel 3, Kapitel 1, Artikel 25.

45 Vgl. *República del Perú: Decreto Legislativo sobre Descentralización Fiscal*, N° 922 (2004), Titel 3, Kapitel 1.

die Regionen und Kommunen darstellen. Allerdings haben die unteren Ebenen kaum rechtliche Kompetenzen für die Erschließung neuer Einnahmequellen. Die Steuerhoheit des Zentralstaats ist in der Verfassung verankert, was eine Änderung erschwert.

- **Transferzahlungen sind volatil und wenig zuverlässig.** Der peruanische Staat hat die Regionen und Kommunen bisher häufig auf einer Ad-hoc-Basis unterstützt (Polastri / Rojas 2005, 765). Auch deshalb sind Transferzahlungen wenig vorhersehbar gewesen. Gleichzeitig besteht ein *Moral Hazard*-Problem, wenn die subnationalen Einheiten sich darauf verlassen können, dass der Zentralstaat ihnen bei Bedarf unter die Arme greift.
- **Das Transfersystem trägt nicht zur Reduktion regionaler Ungleichheiten bei.** Zwar berücksichtigt einige der existierenden zehn Transferprogramme die Bedürftigkeit der jeweiligen Regionen oder Kommunen. Andere tragen aber im Gegenteil zu einer Vergrößerung regionaler Disparitäten bei. Dies gilt vor allem für den *Canon Minero*, aus dem mit Abstand die meisten Transferzahlungen fließen (Ahmad / García-Escribano 2006, 21). Im Ergebnis sind auch die regionalen Ausgaben pro Einwohner ungleich verteilt. Im Jahr 2005 lagen diese in der finanzstärksten Region Perus 2,5-mal so hoch wie in der ärmsten Region (INDE *Consultores* 2007, 11). Ohne einen systematischen Ausgleichsansatz droht der Dezentralisierungsprozess bestehende Ungleichheiten eher zu vertiefen anstatt abzubauen (Polastri / Rojas 2005, 764).

3.4 Die *Servicios de Administración Tributaria* (SAT) in Peru

Peru galt in den 1990er Jahren des vergangenen Jahrhunderts als eines der zentralisiertesten Länder Lateinamerikas. Unter der autoritären Präsidentschaft Alberto Fujimoris konnte sich das Land wirtschaftlich und politisch stabilisieren, doch wurden die Kommunen gleichzeitig in ihren Kompetenzen und Ressourcen beschränkt. Eigene Einnahmequellen der Kommunen wurden beschnitten, was diese von Transferleistungen des Zentralstaats abhängig machte. Das veranlasste mehrere Kommunen dazu, die eigene Steuerverwaltung zu reformieren, um ihre finanzielle Unabhängigkeit zu stärken. Vorreiter der Entwicklung war Lima.

Seit Mitte der 1990er Jahre werden in peruanischen Kommunen semi-autonome lokale Steueragenturen, die SAT, eingesetzt. In derzeit neun

Städten⁴⁶ (*municipios provinciales*) übernehmen sie die lokale Steuerverwaltung. Von ihrer Rechtsform her handelt es sich um dezentralisierte Durchführungsorganisationen (*Organismos Públicos Descentralizados – OPD*). Sie sind administrativ, personell und finanziell unabhängig von der Kommunalregierung und werden über eine Kommission am Steueraufkommen beteiligt. Die deutsche EZ unterstützt derzeit die Arbeit des Dachverbandes ASAT⁴⁷ (*Asociación de Servicios de Administración Tributaria*).

Im folgenden Abschnitt soll zunächst die Gründungsgeschichte der SAT skizziert werden (3.5.1). Dann wird die Einbettung der SAT in die Kommunalverwaltung sowie ihr Aufbau beschrieben (3.5.2). Es folgen Erläuterungen zu den Kompetenzen und Zuständigkeiten der SAT (3.5.3).

3.4.1 Historische Entwicklung der SAT

Die lokale Steuerverwaltung in Peru wird üblicherweise von kommunalen Steuerbüros, den *gerencias* oder *oficinas de renta* (OdR), durchgeführt. Sie erheben, verwalten und kontrollieren die lokal erhobenen Steuern, Gebühren und Bußgelder. In den 1980er und 1990er Jahren sanken die Steuereinnahmen, die Steuerdisziplin nahm ab und die Korruption nahm zu. Zudem verzögerte sich der Aufbau eines angemessenen Melde- und Registerverfahrens in der Steuerverwaltung und die Steuerkontrolle wurde erschwert. Darüber hinaus fehlte es den kommunalen Steuerbüros an qualifiziertem Personal, Ausstattung (v. a. IKT) und Infrastruktur (CAD 2004, 23).

Die SAT werden seit Mitte der 1990er Jahre als Alternative zur herkömmlichen Steuerverwaltung betrachtet. Sie werden eingerichtet, um die lokale Steuerverwaltung effizienter und moderner zu gestalten, das Qualifikationsniveau des Personals zu erhöhen, die Steuermoral zu verbessern, den

46 Die aktuellen SAT-Städte Lima (gegründet 1996), Trujillo (1998), Piura (1999), Chiclayo (2003), Huancayo (2003), Cajamarca (2003), Ica (2003), Tarapoto (2007) und Huamanga (2008) erzielen zusammen rund 27 % der lokalen Einnahmen Perus (eigene Berechnungen auf Basis von Daten von MEF 2007). Dabei ist zu berücksichtigen, dass für die meisten Steuern und sonstigen Abgaben (Ausnahme: die Kraftfahrzeugsteuer) nur der jeweilige Innenstadtbezirk von den SAT abgedeckt wird. Im Fall von Lima geht es z. B. um ein Gebiet mit 300.000 Einwohnern, wohingegen der Großraum Lima ca. 6,5 Mio. Einwohner umfasst.

47 Die ASAT wird im Abschnitt 4.3 eingehend dargestellt.

Klientelismus zu beseitigen und für eine angemessene Infrastruktur zu sorgen. Die Gründung der ersten Generation von SAT in Lima, Trujillo und Piura war vor allem eine Reaktion auf die durch die Regierung Fujimori vorangetriebene Zentralisierung und die drastische Verringerung der kommunalen Einnahmen. Neuere SAT-Gründungen haben zum Ziel, die Finanzstruktur der Kommunen zu modernisieren und an die erweiterten Aufgabenprofile im Zuge der Dezentralisierung anzupassen, wobei man an die Erfolge der ersten SAT-Generation anknüpfen möchte.

Als Vorbild für die SAT diente die *Superintendencia Nacional de Administración Tributaria* (SUNAT), in der das Modell der semi-autonomen Agenturen seit 1992 angewendet wird (s. Seite 34, Kasten 1). Der erste SAT wurde 1996 in Lima auf Initiative eines ehemaligen SUNAT-Leiters gegründet.⁴⁸ SAT Lima nahm 1997 seine Arbeit auf und hat seitdem eine Vorreiterrolle inne, was Organisation, Aufgabenschwerpunkte und Funktionen der SAT betrifft.

Zusätzlich zu den bestehenden neun Agenturen ist die Einrichtung zweier weiterer SAT in Chimbote und Cusco vorgesehen. In Chimbote liegt bereits ein Beschluss des Gemeinderats vor, in Cusco hat die Bürgermeisterin die ASAT um Unterstützung für die Gründung eines SAT gebeten. Für die nächsten Jahre strebt die ASAT an, dass in sämtlichen 25 Departmentshauptstädten SAT eingerichtet werden sollen. Derzeit steht dabei vor allem der Süden des Landes (z. B. Puno, Arequipa) im Zentrum der Aufmerksamkeit. Bis jetzt sind alle operierenden SAT auch Mitglieder des Dachverbands ASAT.⁴⁹

3.4.2 Institutionelle Einbettung, Finanzierung und Organisationsstruktur der SAT

Nach der *Ley Orgánica de Municipalidades* vom 26. Mai 2003 besteht die Kommunalverwaltung in Peru aus dem Gemeinderat (*Consejo Municipal*), dem Bürgermeisteramt (*Alcaldía*) und der Gemeindeverwaltung (*Gerencia Municipal*).⁵⁰ Die kommunale Finanzverwaltung schließt dabei die lokale

48 Vgl. *Edicto* N° 225 des *Alcalde de Lima Metropolitana – Crean el Servicio de Administración Tributaria* – vom 16. April 1996.

49 Vgl. <http://www.asat.org.pe> (Stand: 04.08.2008).

50 Vgl. *República del Perú: Ley* N° 27972 – *Ley Orgánica de Municipalidades* – vom 26. Mai 2003.

Steuerverwaltung mit ein und ist Teil der *Gerencia Municipal*. Hier sind auch die *gerencias bzw. oficinas de renta* (OdR) angesiedelt. Den Kommunen ist es freigestellt, die Form der lokalen Steuerverwaltung zu wählen (integrierte OdR oder ausgelagerte SAT). Daher existieren beide Organisationsformen in Peru parallel.

SAT werden durch Beschluss des Gemeinderats gegründet. Grundsätzlich wird der SAT-Leiter vom Bürgermeister ernannt und kann von diesem auch entlassen werden.⁵¹ Somit sind die SAT direkt vom politischen Willen der Exekutive abhängig. Die SAT-Leitung (*Jefe* oder *Gerente General*) untersteht, anders als die OdR, direkt dem Gemeinderat. Dieser befindet u. a. auch über die Höhe der Kommission, die der SAT auf die eingeworbenen Steuern, Gebühren und Bußgelder erheben darf. Der Haushalt des SAT muss allerdings nicht vom Gemeinderat beschlossen werden – er unterliegt stattdessen der Genehmigungspflicht durch das MEF und der Kontrolle durch den Rechnungshof.

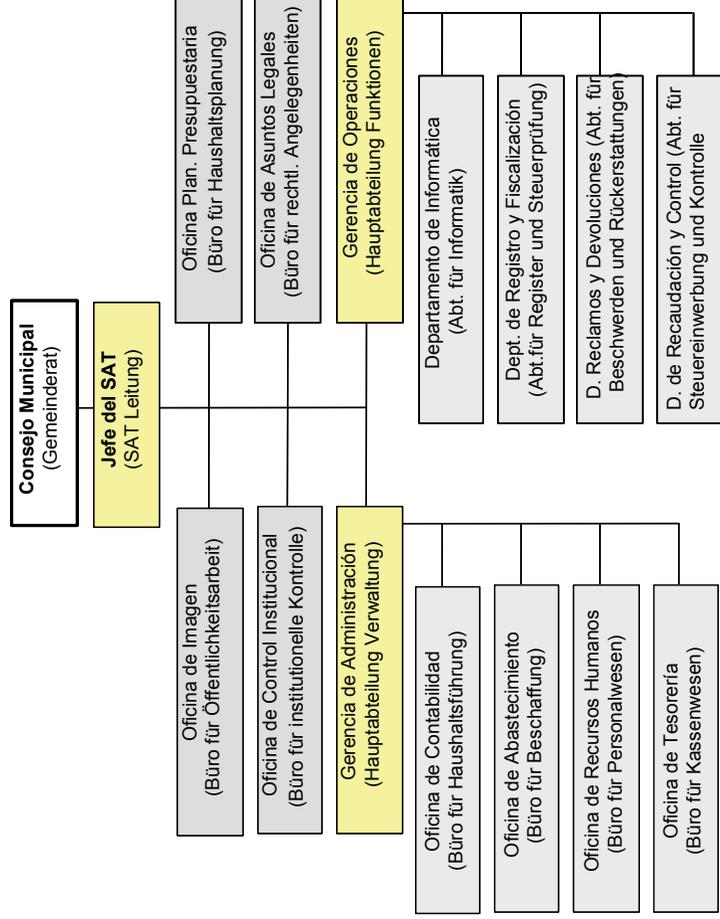
Die Kommission liegt in den neun SAT-Städten derzeit zwischen 3 % und 10 %.⁵² Sie wird direkt einbehalten. Zusätzlich zur Kommission erzielen die SAT noch weitere Einnahmen, insbesondere Gebühren für Zwangsbeitreibungen und spezifische Dienstleistungen sowie Kostenerstattungen für Aufgaben, die sie im Auftrag anderer öffentlicher Einrichtungen übernehmen. In den meisten Fällen werden über die Kommission zwischen 40 % und 60 % des SAT-Haushalts finanziert.

Typischerweise verfügen die SAT über zwei Hauptabteilungen, von denen die eine (*Gerencia de Administración*) für die interne Verwaltung, die andere (*Gerencia de Operaciones*) für das operative Geschäft zuständig ist. Unterstützt wird der SAT-Leiter durch beigeordnete Büros, z. B. für Öffentlichkeitsarbeit oder rechtliche Angelegenheiten. Die einzelnen SAT unterscheiden sich wenig in ihrem Aufbau. SAT Lima verfügt allerdings über eine differenziertere Struktur mit einer zusätzlichen *Gerencia Central*. Abbildung 7 verdeutlicht beispielhaft den strukturellen Aufbau eines SAT.

51 Vgl. *Edicto* N° 225 des *Alcalde de Lima Metropolitana*.

52 Ausnahme: Tarapoto, wo für die Gründungsphase eine Kommission von 15 % vereinbart wurde.

Abbildung 7: Organigramm eines SAT



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Interview mit César Ramírez (SAT Trujillo/ASAT) am 22.01.2008

3.4.3 Funktionen und Kompetenzen der SAT⁵³

Die Kernaufgabe der SAT ist das Einwerben von Steuern, Gebühren und Bußgeldern. Prinzipiell können SAT alle kommunalen Einnahmequellen verwalten, auch wenn die meisten Kommunen neben dem SAT noch weitere Kassenstellen unterhalten (z. B. für die Vereinnahmung von Verwaltungsgebühren). Die Tätigkeit der SAT umfasst im Einzelnen drei Arbeitsschritte (CAD 2004, 25):

1. Steuerermittlung und Führung des Steuerregisters (*registro*): Annahme von Steuererklärungen, Informationsbeschaffung und -abgleich (u. a. bei den Katasterämtern), Archivierung von Daten.
2. Steuerfestsetzung und -prüfung (*fiscalización*): Bestimmung der Steuerschuld, Überprüfung von Steuererklärungen, Lizenzen etc.
3. Beitreibung (*recaudación / cobranza*): Ausstellung von Bescheiden, Durchführung von Kampagnen, Einleitung von Mahnverfahren und Maßnahmen zur Zwangsvollstreckung, erstinstanzliche Bearbeitung von Einspruchsverfahren etc.

Der Auftrag der SAT beschränkt sich nicht auf die reine Steuer- und Abgabenverwaltung, auch wenn diese im Zentrum der Aktivitäten steht. Die SAT haben auch die Aufgabe, die Steuerzahler über ihre Pflichten zu informieren. Sie nehmen Beschwerden im Hinblick auf die Steuerverwaltung, aber auch auf die Qualität öffentlicher Leistungen entgegen. Schließlich obliegt es den SAT gemäß ihren Statuten, Statistiken zu erstellen und die eigene sowie ggf. auch andere Kommunen in Bezug auf die Steuer- und Abgabenverwaltung zu beraten.

In Abstimmung mit Bürgermeister und Gemeinderat können die SAT zudem externe Aufträge und Finanzierungsquellen einwerben. So bemühen sich einzelne SAT z. B. um die Verwaltung der Einnahmen benachbarter Distriktkommunen bzw. der übergeordneten Regionalregierung (Bußgelder) (s. u., Abschnitt 4.1.2). Hiervon verspricht man sich nicht nur Effizienzgewinne (durch Skalenerträge) und zusätzliche Einnahmen, sondern mittelbar auch Modernisierungsimpulse für weitere Einrichtungen der öffentlichen Hand.

53 Die in diesem und dem folgenden Abschnitt verwendeten Informationen stammen, soweit nicht anders angegeben, von den Homepages der SAT in Lima, Trujillo, Cajamarca und Huancayo.

4 Ergebnisse der Analyse

An die SAT richten sich vielfältige Erwartungen. Bisher existiert jedoch nur wenig Forschungsliteratur, die diesen Erwartungen systematisch nachgeht. Dieser Teil des Berichts untersucht auf der Basis empirischer Erhebungen drei Anforderungen, denen sich das SAT-Modell in der Praxis gegenüber sieht. Dies ist *erstens* die Steigerung von Effizienz und Effektivität in der kommunalen Steuerverwaltung, *zweitens* die Erhöhung der Legitimität des kommunalen Steuersystems und *drittens* die Verbreitung von innovativen Lösungen über den eigenen Wirkungskreis hinaus.

Im folgenden Abschnitt wird im Rahmen einer deskriptiven quantitativen Analyse gezeigt, dass die SAT ihre Einnahmen seit ihrer Gründung tatsächlich stärker steigern konnten als die herkömmliche Steuerverwaltung in vergleichbaren Kommunen. Dies wird darauf zurückgeführt, dass die SAT aufgrund ihrer Organisationsform und Autonomie Anreize haben, effektiver und effizienter zu arbeiten als traditionelle Steuerverwaltungen (4.1).

Anschließend wird untersucht, über welche Mechanismen die SAT auf die Legitimität des kommunalen Steuersystems einwirken. Aufgrund ihrer Arbeitsweise und exponierten Position haben die SAT ein Eigeninteresse an einem hohen Legitimitätsgrad ihrer eigenen Institution und des kommunalen Steuersystems insgesamt. Eine transparentere und stärker am Kunden orientierte Steuerverwaltung hat positive Effekte auf die Legitimität des kommunalen Steuersystems. Rigorose Maßnahmen der Steuerbeitreibung können die Legitimität der SAT jedoch u. U. auch untergraben (4.2).

Drittens wird die Frage diskutiert, inwiefern die SAT als Innovationspole innerhalb des peruanischen Steuersystems fungieren. Es wird gezeigt, dass die SAT wichtige Generatoren von Innovationen sind und dass ihre Vereinigung, die *Asociación de los Servicios de Administración Tributaria* (ASAT), bei der Verbreitung von Innovationen eine wichtige Rolle spielen kann (4.3).

4.1 Die SAT sind ein effektives und effizientes Instrument zur Steigerung kommunaler Einnahmen

Die im Folgenden vorgestellten Ergebnisse zeigen, dass die SAT effektiv die Einnahmen der Kommune erhöhen. Gleichzeitig weisen sie ein großes Potenzial für eine Erhöhung der Effizienz der Steuerverwaltung auf.⁵⁴ Die SAT gehen bei der Umsetzung ihrer Einnahmenziele strategischer vor als herkömmliche Steuerbehörden (OdR). Ihre Ziele werden auf allen Ebenen der Institution umgesetzt und in den Arbeitsprozessen systematisch berücksichtigt. Der semi-autonome Charakter setzt Anreize für kontinuierliche Reformen und erleichtert ihre Durchführung.

Bei der Steigerung der Einnahmen erzielen die SAT vor allem in den auf das Gründungsjahr folgenden Jahren Ergebnisse, die deutlich über jenen vergleichbarer Kommunen ohne SAT liegen (4.1.1). Die Tatsache, dass die SAT effektiver operieren als herkömmliche Steuerverwaltungen, ist auf eine Reihe spezifischer Ansätze und Maßnahmen zurückzuführen, die sich nach außen (4.1.2) und nach innen (4.1.3) richten. Dem semi-autonome Charakter der SAT nimmt einen wichtigen Einfluss auf die Zielerreichung der SAT (4.1.4).

4.1.1 Einnahmensteigerung: SAT und OdR im Vergleich

Kommunen mit SAT verzeichneten in der letzten Dekade bei den eigenen Einnahmen höhere Steigerungsraten als vergleichbare Städte mit einer herkömmlichen Steuerverwaltung. Das Wachstum liegt vor allem in den ersten Jahren nach der Gründung eines SAT deutlich über dem der Vergleichsstädte. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der beobachteten SAT (sieben) relativ klein und der Zeitraum der Beobachtung für die Mehrzahl der SAT relativ kurz ist, denn vier von sieben SAT wurden erst 2003 gegründet.⁵⁵

54 Unter Effektivität verstehen wir in diesem Zusammenhang die Erreichung der von der Kommune im Vorfeld festgelegten Einnahmenziele. Effizienz meint hier die Erreichung dieser festgelegten Ziele mit minimalen Kosten.

55 Bei den sieben SAT handelt es sich um Lima (nahm die Arbeit 1997 auf), Trujillo (1999), Piura (2000), Chiclayo (2003), Ica (2003), Cajamarca (2003), Huancayo (2003). Die SAT von Tarapoto (2007) und Huamanga (2008) werden hier nicht berücksichtigt, beide Städte tauchen mit ihrer herkömmlichen Steuerverwaltung im Vergleichssample auf.

Grundlage der quantitativen Analyse bilden Daten des MEF zu den kommunalen Einnahmen zwischen 1998 und 2007. Den sieben SAT-Städten wurde eine Gruppe von 21 Städten ohne SAT gegenübergestellt.⁵⁶ Für die Vergleichsstichprobe wurden alle Provinzstädte mit einem Grundsteueraufkommen von über 900.000 Soles im Jahr 2006 berücksichtigt, für welche im Untersuchungszeitraum ein vollständiger MEF-Datensatz vorlag.⁵⁷ Hierdurch sollte vermieden werden, dass die SAT mit Steuerverwaltungen verglichen werden, die aufgrund ihrer Größe und ihres Aufkommens zwangsläufig auf einem völlig anderen Effizienz- und Effektivitätsniveau operieren.⁵⁸

Dessen ungeachtet ist die Heterogenität innerhalb der beiden Stichproben groß: Die Einwohnerzahl der analysierten *municipios provinciales* liegt zwischen 404.588 (Callao) und 45.633 (San Vicente de Canete) in den Städten ohne SAT und zwischen 301.022 (Lima) und 108.127 (Huancayo) in den Städten mit SAT. Die Steueraufkommen *pro Kopf* variieren im Jahr 2006 in den SAT-Städten zwischen 1650,41 Soles (Lima) und 56,37 Soles (Cajamarca), in den Städten ohne SAT zwischen 691,0 Soles (Arequipa) und 32,86 (Jaen) Soles.

Entwicklung der Einnahmenstruktur

Die peruanischen Kommunen konnten ihre eigenen Einnahmen in der vergangenen Dekade durchweg steigern. Noch deutlicher wuchsen allerdings die Transferzahlungen, so dass der Anteil der Eigeneinnahmen an der Finanzierung der kommunalen Haushalte trotz absoluter Zuwächse prozentual gefallen ist: Die eigenen Einnahmen der Kommunen umfassten

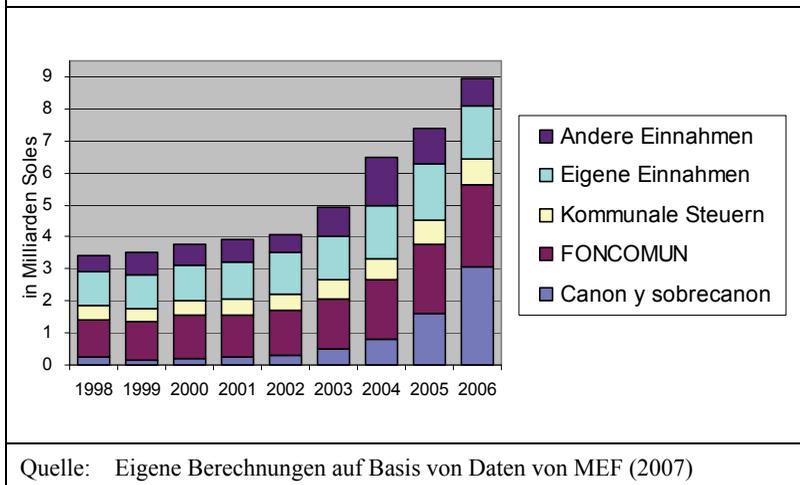
56 Arequipa, Barranca, Callao, San Vicente de Cañete, Calleria (Coronel Portillo), Cusco, Huánuco, Huacho, Huamanga, Huaraz, Ilo, Iquitos, Jaén, Paita, Puno, Sullana, Tacna, Talara, Tambopata, Tarapoto, Tumbes.

57 Das entsprach zum 31.12.2006 ca. 213.700 EUR. Mit Huaral, San Román-Juliaca und Santa-Chimbote wurden drei Provinzstädte aussortiert, weil die Datenlage einen Vergleich nicht zuließ. Hinzu kommt, dass (insbesondere im Großraum Lima) etliche *Distriktkommunen* ein Grundsteueraufkommen haben, welches teilweise weit über dem genannten Grenzwert liegt. Da Distriktkommunen aber andere Kompetenzen der Steuer- und Gebührenerhebung haben als Provinzstädte (s. o., Abschnitt 3.3.2), wurden sie in diesem Vergleich nicht berücksichtigt.

58 Dies ist der zentrale methodische Einwand gegen die Studie von 2004 der Nichtregierungsorganisation (NRO) *Ciudadanos al Día*, bei der die SAT-Städte mit der *Gesamtheit* der peruanischen Kommunen verglichen wurden. Vgl. CAD (2004).

im Jahr 1998 44,3 %, im Jahr 2006 hingegen nur noch 27,3 % des Gesamtbudgets (siehe Abbildung 8). Im Landesdurchschnitt stellen mittlerweile die Transfers aus dem *Canon* (siehe Abschnitt 3.4.4) die wichtigste lokale Einnahmequelle dar. Wurden im Jahr 1998 nur durchschnittlich 6,8 % der kommunalen Einnahmen hierüber finanziert, so waren es 2006 rund 34,3 %. Eine weitere wichtige Einnahmequelle sind die Transfers aus dem FONCOMUN, die zwischen 28 % und 35 % zu den lokalen Einnahmen beitragen.

Abbildung 8: Entwicklung und Zusammensetzung der kommunalen Einnahmen, 1998–2006 (in laufenden Soles)



Aus Sicht der Kommunen ist der rasante Anstieg der Einnahmen ab 2003 zunächst erfreulich. Allerdings fluktuieren die Transferzahlungen in Abhängigkeit von den globalen Märkten (*Canon*) bzw. ökonomischen Zyklen (FONCOMUN). Sie erschweren damit die mittelfristige Haushaltsplanung der Kommunen und machen diese gegenüber externen Schocks verwundbar. Darüber hinaus sind viele Transfers zweckgebunden (an Investitionsausgaben gekoppelt), was die Flexibilität der Lokalregierungen bei den Ausgaben bzw. der Finanzierung laufender Kosten einschränkt. Aus diesen Gründen können die Transfers nur bedingt selbst eingeworbene Ein-

nahmen ersetzen, bzw. erhöhen in einigen Fällen sogar noch den Bedarf an zusätzlichen eigenen Einnahmen.

Vergleich der Eigeneinnahmen von Städten mit SAT und ohne SAT

Im analysierten Zeitraum von 1998–2007 konnten Städte mit SAT ihre **eigenen Einnahmen** stärker erhöhen als Städte ohne SAT, wie Abbildung 9 verdeutlicht.⁵⁹ Die Städte mit SAT steigerten ihre Einnahmen um insgesamt 80,9 %, bzw. um durchschnittlich 9,0 % jährlich. Die Städte der Vergleichsstichprobe konnten ihre Einnahmen hingegen nur um insgesamt 61,2 %, bzw. durchschnittlich 6,8 % pro Jahr erhöhen.⁶⁰ Der Anstieg der Einnahmen in den SAT-Städten ist vor allem durch die hohen Wachstumsraten in den Jahren 2003/2004 und 2007 zu erklären. Bis zum Jahr 2003 entwickeln sich beide Gruppen ähnlich. 2003 war, wie erwähnt, das Gründungsjahr für vier der sieben SAT, womit eine vergleichsweise hohe Einnahmensteigerung einherging.

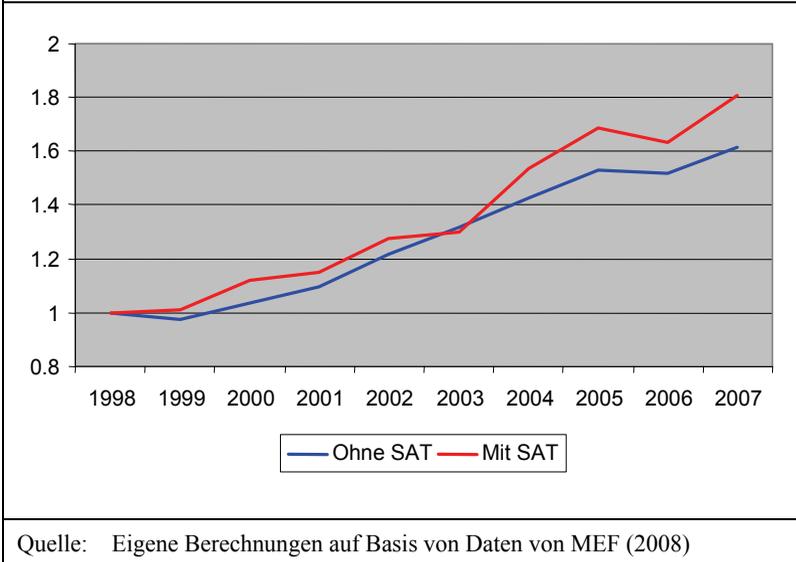
Die Unterschiede in den durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten (9,0 % gegenüber 6,8 %) sind deutlich, wenn auch nicht so exorbitant, wie in den Publikationen der SAT-Befürworter teilweise suggeriert wird. Allerdings ist zu beachten, dass einige **Kostenfaktoren** in dieser Darstellung nicht berücksichtigt sind, weil die entsprechenden Informationen nicht zur Verfügung stehen.

Negativ für die SAT fällt z. B. ins Gewicht, dass sie bei ihrer Gründung vom Gemeinderat oft eine einmalige Summe für Anfangsinvestitionen zugebilligt bekommen, die in der o. e. Statistik nicht ausgewiesen ist.

59 Die Mittelwerte wurden hier aus den Wachstumsraten gebildet, so dass einkommensstarke und einkommensschwache Kommunen mit dem gleichen Gewicht einfließen. Für Abb. 9 wurden die Einnahmen auf das Jahr 1998 normiert, so dass die Einnahmesteigerungen der Stichproben mit und ohne SAT trotz der Niveauunterschiede vergleichbar werden.

60 Um den vollen Zeitraum 1998–2007 nutzen zu können, wurden hier Sammelkategorien des MEF-Datensatzes verwendet, die neben den kommunalen Steuern, Beiträgen, Gebühren und Bußgeldern einen „Rest“ von Einnahmen beinhalten, der durchschnittlich 30 % umfasst. Einzelaufstellungen der kommunalen Steuern, Beiträge, Gebühren und Bußgelder sind erst ab 2001 verfügbar. Werden diese herangezogen, kommt man für 2001–2006 auf durchschnittliche jährliche Wachstumsraten von 11,29 % in Städten mit SAT, im Vergleich zu 10,08 % in Städten ohne SAT, was die Grundaussage dieses Abschnitts bestätigt.

Abbildung 9: Vergleich der Eigeneinnahmen, Städte mit SAT vs. Städte ohne SAT



Diese Summe müsste mit dem Steueraufkommen im ersten Jahr oder über einen mehrjährigen Zeitraum verrechnet werden, was das Ergebnis schmälern würde. Auch der zusätzliche Aufwand, der sich möglicherweise in der Übergangsphase auf Seiten der Kommunalverwaltung ergibt (insbesondere im Personalbereich), ist hier nicht berücksichtigt.

Andererseits vernachlässigt die Darstellung aber auch Faktoren, die sich **positiv** auf das Ergebnis der SAT auswirken würden: Hierzu zählt in erster Linie, dass bei den Einnahmen, welche ein SAT an die Kommune abführt, die **Kosten der Steuerverwaltung** bereits abgezogen wurden – im Unterschied zur herkömmlichen kommunalen Steuerverwaltung. Würde man die Kommission der SAT auf das Steueraufkommen aufschlagen, ergäbe sich zumindest in der Anfangsphase eine deutlich steilere Wachstumskurve und insgesamt eine günstigere Entwicklung. In diesem Punkt zeigt sich daher eine klare Verzerrung der Darstellung zu Ungunsten der SAT.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass die SAT im Vergleich mit der herkömmlichen Steuerverwaltung auf längere Sicht eher **noch besser** abschneiden als oben wiedergegeben.

„Sonderjahr“ 2006

Der in Abbildung 9 erkennbare Einbruch der Einnahmen im Jahr 2006 betraf alle Kommunen Perus, aber die SAT-Städte in besonderem Maße. Die negative Entwicklung in diesem Jahr ist auf vier Sonderfaktoren zurückzuführen:

- Ein Urteil des Verfassungsgerichts stellte fest, dass viele Kommunen die Gebühren für Müllabfuhr, Straßenreinigung und Grünflächenbewirtschaftung (die sog. *arbitrios*) nicht korrekt berechnet hatten. Als Konsequenz sanken die lokalen Einnahmen aus dieser Quelle.
- Zeitgleich löste die neue Regierung García ein Wahlkampfversprechen ein und halbierte die Sätze der Bußgelder im Straßenverkehr (*multas de tránsito*). Dies hatte in Städten mit SAT stärkere Auswirkungen als in Städten ohne SAT, da in Städten mit SAT die Bußgelder 13,7 % der Einnahmen ausmachen, in Städten ohne SAT jedoch nur 7,4 % (Zeitraum 1998–2006).
- Im Jahr 2006 wurden weniger Zwangsmaßnahmen zur Beitreibung der Steuerschuld eingesetzt, weil in diesem Jahr Wahlen stattfanden. Die SAT wurden von den Kommunalregierungen angehalten, derartige unpopuläre Maßnahmen während des Wahlkampfes zu reduzieren. Besonders gravierend wirkte sich diese Einflussnahme in Cajamarca aus, wo die Einnahmen im Vergleich zum Vorjahr um über 21 % einbrachen.
- Im September 2006 zerstörte ein Feuer das Bürgermeisteramt der Stadt Chiclayo, einschließlich der Räumlichkeiten und Unterlagen des dort ansässigen SAT. Die Steuereinnahmen verringerten sich in Chiclayo im Jahr 2006 um fast 14 % gegenüber dem Vorjahr.

Phasen der Entwicklung

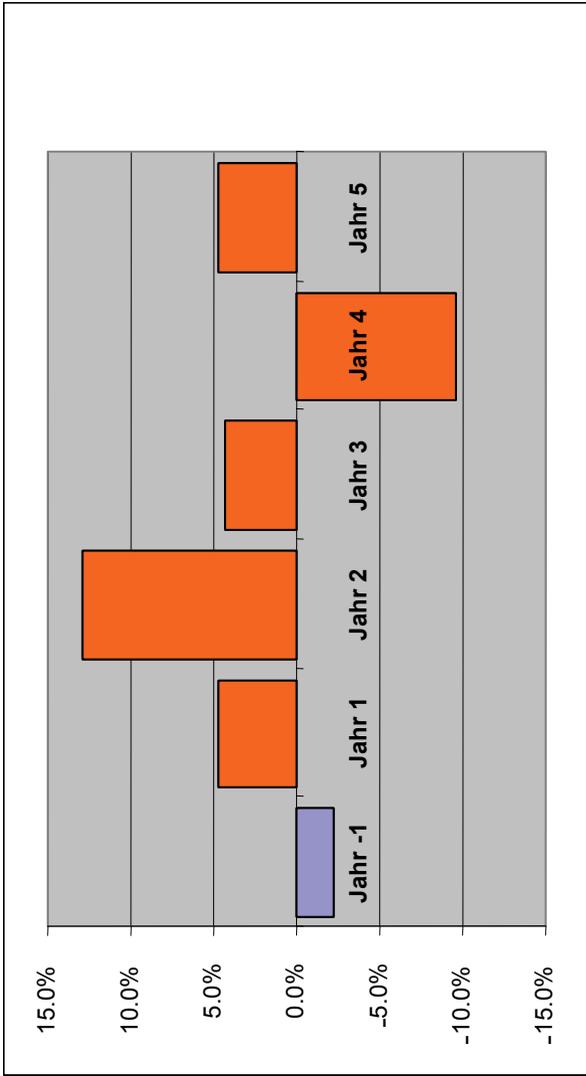
Die bisherige Analyse berücksichtigt noch nicht, dass die SAT nach ihrer Gründung verschiedene Phasen durchlaufen, die sich in ihrem Potenzial zur Einnahmengenerierung unterscheiden.

- Auf die Gründung der SAT folgt zunächst eine kostenintensive Aufbauphase, bei der Investitionen in Infrastruktur, der Aufbau eines qualifizierten Mitarbeiterstabs und die Schaffung eines brauchbaren Steuerregisters im Mittelpunkt stehen. Ziel dieser Phase ist die Ausweitung der Steuerbasis durch die Generierung neuer Steueransprüche bzw. die Aktivierung älterer, von der Steuerverwaltung bislang nicht beigetriebener Ansprüche (*fiscalización*).
- In der anschließenden Phase geht es v. a. darum, die Beitreibung (*cobranza*) zu intensivieren. Dieser Prozess ist ebenfalls kostenträchtig, andererseits birgt er ein hohes Einnahmepotenzial. Die Anstrengungen des SAT zielen darauf ab, das Risiko der Steuervermeidung bzw. -hinterziehung für den Steuerzahler zu erhöhen und die Kosten für den Steuerzahler (*compliance costs*) zu senken. In dieser Phase erzielen die SAT oft spektakuläre Einnahmensteigerungen.
- In den folgenden Jahren nimmt die Intensität der Beitreibung meist wieder ab, wenn sich die veränderte Risikoeinschätzung der Steuerzahler in einer gewandelten Steuerkultur niederschlägt. In dieser Phase geht es darum, die Steuerverwaltung zu konsolidieren und die Regelsicherheit bzw. -konformität zu erhöhen. Trotz weiterer Fortschritte bei der Ausweitung der Steuerbasis sinken die Wachstumsraten bei den Einnahmen, weil der Überhang älterer Ansprüche abgebaut wird.

Abbildung 10 zeigt die durchschnittlichen Wachstumsraten der SAT in den verschiedenen Jahren vor (Jahr -1) bzw. nach ihrer Gründung (Jahr 1 bis Jahr 5) im Vergleich mit der Stichprobe ohne SAT. Die Säule für das Jahr 2 zeigt z. B. an, dass die Wachstumsraten der sieben SAT im zweiten Jahr ihrer Existenz durchschnittlich um ca. 13,5 % über denen der Wachstumsraten der 21 Kommunen ohne SAT liegen.

Der Befund zeigt, dass die SAT in den Jahren 1 bis 3 ihre Einnahmen stark steigern können. Die im Vergleich negative Leistung der SAT im vierten Jahr lässt sich dadurch erklären, dass für vier der sieben SAT das Jahr 4 auf das Kalenderjahr 2006 fällt, in dem die Einnahmen aufgrund der o. e. Sonderfaktoren eingebrochen sind. Das fünfte Jahr zeigt wieder ein deutliches Überschießen der SAT im Vergleich zu den Städten mit herkömmlicher Steuerverwaltung. Für die drei älteren SAT (Lima, Trujillo und Piura) gilt, dass sie auch in den weiteren Jahren insgesamt erheblich besser abschneiden als das Vergleichssample. Da es sich hier aber nur um eine kleine Zahl von Fällen handelt, ist nicht auszuschließen, dass einzelne Fakto-

Abbildung 10: Phasenmodell: Wachstumsentwicklung SAT vs. OdR



SAT wachsen
mehr als OdR

SAT wachsen
weniger als OdR

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten von MEF (2008)

ren das Ergebnis übermäßig verzerren. Deswegen werden in dieser Analyse nur jene Jahre berücksichtigt, für die Ergebnisse aus allen sieben SAT vorliegen.

Verstetigung der Einnahmen

Abgesehen von der Erhöhung der lokalen Einnahmen besteht ein wichtiges Ziel der Kommunalregierung darin, ihre Einkünfte zu verstetigen, um die Haushalts- und Investitionsplanung zu vereinfachen. Die im Vergleich zu den OdR höhere Unabhängigkeit der SAT von politischen Einflüssen, verbunden mit einer verbesserten Ausschöpfung des Steuerpotenzials, sollte eigentlich mittelfristig zu einer Verstetigung der Eigeneinnahmen der Kommunen führen, zumal die Steuerquellen der Kommunen in Peru weniger konjunkturabhängig sind als jene des Zentralstaats.

Um die Volatilität zu bestimmen, wird der Koeffizient der durchschnittlichen Variation⁶¹ der Stichproben gemessen. Die Werte dieses Koeffizienten deuten darauf hin, dass die SAT tatsächlich zu einer Verstetigung der Einnahmen beitragen. Wenn man den Zeitraum 2003–2007 betrachtet, als bereits eine größere Anzahl SAT existierte, weisen die SAT-Städte eine **niedrigere Variation** auf als die Städte der Vergleichsstichprobe (9,4 % gegenüber 11,1 %). Da hier die spektakulären Einnahmesteigerungen von vier der sieben SAT nach ihrer Gründung einfließen, sind diese Werte sogar noch leicht verzerrt: Betrachtet man nur die drei ältesten SAT (Lima, Trujillo, Piura), ist der Unterschied noch deutlicher (7,8 % gegenüber 11,1 %).

4.1.2 Nach außen gerichtete Maßnahmen

Die quantitative Analyse zeigt, dass die SAT besonders im Zeitraum 2003–2007 im Bezug auf die Einnahmenerhöhung effektiver sind als die OdR der Vergleichsstichprobe. Um diese Effektivität zu gewährleisten, werden von den untersuchten SAT verschiedene „nach außen“ (Steuerzah-

61 Der Variationskoeffizient wird berechnet, indem die Standardabweichung von der Trendlinie der Einnahmen durch den Mittelwert der Einnahmen geteilt wird. Der durchschnittliche Variationskoeffizient ist das arithmetische Mittel der Variationskoeffizienten der Kommunen beider Stichproben. Daher gibt der im Text erwähnte Wert die Schwankung um den Mittelwert der eigenen Einnahmen der Kommunen wieder.

ler, Kommune etc.) gerichtete Maßnahmen implementiert. Andere Maßnahmen richten sich dagegen „nach innen“, also auf die Organisation der SAT selbst. Zunächst sollen die wichtigsten nach außen gerichteten Maßnahmen beschrieben werden.⁶²

Steuerermittlung und Ausweitung der Steuerbasis

Tendenziell haben Bürger dann Anreize, ihre Steuern korrekt zu deklarieren, wenn die Risiken einer Überprüfung durch die Steuerverwaltung hoch und die Kosten und Mühen des Steuerzahlens niedrig sind. Je weniger Informationen die Steuerverwaltung besitzt und je seltener vorhandene Informationen überprüft werden, desto geringer ist das Risiko des Falsch- oder Nicht-Deklariens.

Da die Grundsteuer fast überall die wichtigste Steuer ist (Ausnahme Lima: Grunderwerbssteuer), kommt dem Kataster in diesem Zusammenhang eine entscheidende Rolle zu. Die wenigsten Kommunen verfügen jedoch über ein gut organisiertes Katasterwesen, welches als aktualisierte Grundlage für die Steuerermittlung bzw. -prüfung dienen könnte. Darüber hinaus ist es in Peru eine weitverbreitete Praxis, bei lokalen Regierungswechseln die existierenden Archive zu zerstören, um die Arbeit der politischen Rivalen zu behindern. Meist beginnt daher die Tätigkeit der SAT unter prekären Umständen, die von einem starken Informationsmangel geprägt sind. In der Konsequenz müssen die SAT beträchtliche Ressourcen für die Aktualisierung und Ausweitung ihrer Datenbasis aufwenden.

Eine intensive Zusammenarbeit zwischen SAT und Katasteramt kann zu guten Erfolgen für die Steuerverwaltung führen, wie das integrierte Kataster in Trujillo zeigt. Hier findet ein digitalisierter Datenabgleich zwischen dem Steuerregister für die Grundsteuer und dem Kataster statt. Darüber hinaus wenden viele SAT innovative Methoden an, um die Erfassung zu vervollständigen: Im Rahmen von Verlosungen erhält z. B. der SAT Lima Adressen von potenziellen Steuerzahlern, gleicht diese mit vorhanden Informationen ab und kann so die Datenbasis aktualisieren. Wenn die Kommunen, wie gesetzlich gefordert, 5 % der Einnahmen aus der Grundsteuer für die Verbesserung des Katasterwesens aufwendeten, hätte dies

62 Die Aussagen im weiteren Verlauf dieses Kapitels beruhen in erster Linie auf der Auswertung von Interviews und internem Datenmaterial aus den besuchten SAT bzw. herkömmlichen Steuerverwaltungen.

positive Auswirkungen auf die verfügbaren Informationen und damit auf die Arbeit der SAT. Nach Auskunft der befragten Experten wird diese Regelung jedoch kaum eingehalten.

Neben der genaueren Erfassung individueller Steuerzahler erweitern die SAT ihre Steuerbasis durch die gezielte geographische Ausweitung der Steuererhebung, etwa in neu besiedelten Gebieten. Waren beispielsweise in Trujillo 1999 nur 32.000 Grundstücke registriert, so beträgt die Anzahl der erfassten Grundstücke heute 52.000 – ein Zuwachs von über 60 %. Vor der SAT-Einführung und in Kommunen ohne SAT werden oft nur in solchen Stadtvierteln Steuern und Gebühren erhoben, in denen dies ohne weitere Anstrengungen bei der Ermittlung zu erreichen ist.

Die Vervollständigung von Datenbasen und eine intensivere Steuerprüfung erhöhen das Risiko fehlender, unvollständiger oder falscher Angaben. Daneben ergreifen die SAT jedoch auch Maßnahmen, die dem Steuerzahler die Erfüllung seiner Pflichten erleichtern. Die SAT verbessern den Kundenservice, indem sie

- Öffnungszeiten verlängern,
- Prozesse vereinfachen und verschlanken (weniger Formulare, weniger Nachweise),
- die Warte- und Bearbeitungszeiten verkürzen,
- die Information für den Steuerzahler verbessern und
- die Gebühren für Verwaltungsvorgänge senken oder abschaffen.

In vielen Fällen zielen Reformen darauf ab, die Kosten für rechtskonformes Verhalten zu senken. In Lima kann beispielsweise neuerdings durch eine Zusammenarbeit zwischen SAT und Notaren die Grunderwerbssteuer direkt im Zusammenhang mit der notariellen Beglaubigung des Kaufvertrags bezahlt werden („*Notario SAT*“) – ein zusätzlicher Besuch beim SAT wird unnötig. Eine Möglichkeit, speziell die Betreuung der „großen“ Steuerzahler (PRICOS) zu verbessern, ist z. B. die Zuweisung von persönlichen Ansprechpartnern.

Beitreibung von Steueransprüchen

Nach der Steuerermittlung und der Festsetzung des Steueranspruchs ist die Beitreibung der nächste wichtige Schritt in der Arbeit der SAT. Jeder SAT

hat eine „cobranza“-Abteilung, die meist analog zu den Durchsetzungsetappen organisiert ist (vgl. Abb. 11). Den wichtigsten Indikator zur Zielerreichung stellt die **Säumnisrate** dar, also das Verhältnis zwischen der in Steuerbescheiden festgesetzten Steuerschuld und den tatsächlichen Steuerzahlungen.⁶³

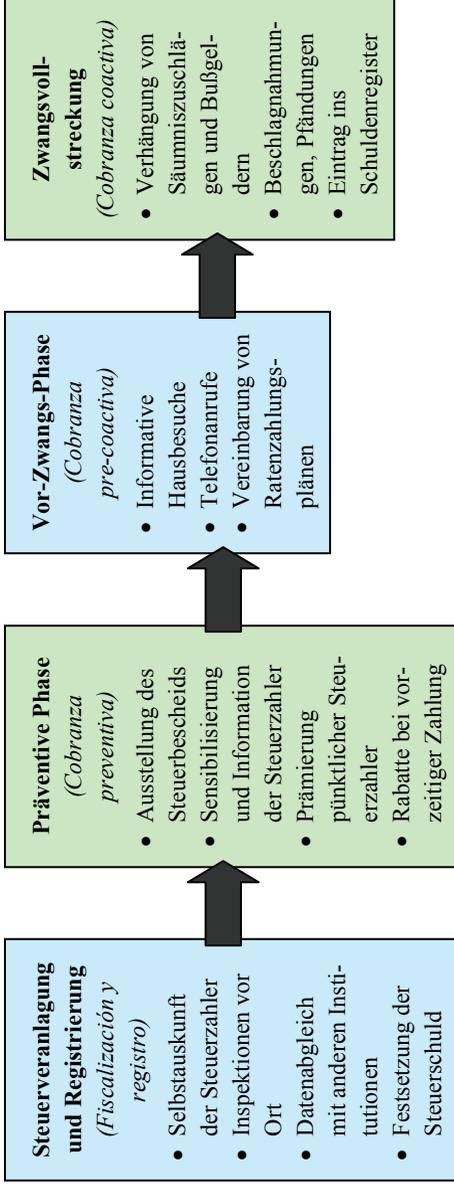
Eine aktive Beitreibung, einschließlich der Verhängung von Mahngebühren und Bußgeldern, setzt Anreize für den Steuerzahler, seiner Steuerpflicht nachzukommen. In einigen SAT droht dem Steuerzahler eine Verdoppelung der Steuerschuld bei Eintreten in die Phase der Zwangsvollstreckung (*cobranza coactiva*). Einige SAT (z. B. Lima) setzen zudem intensiv auf das Instrument der Beschlagnahmungen (Autos, Möbel etc.).

Die SAT sind sehr erfolgreich, wenn es um die Absenkung der Säumnisrate bei der Zahlung von Steuern, Gebühren und Bußgeldern geht.

- SAT Huancayo verzeichnete beispielsweise im Jahr 2007 eine Säumnisrate von 20 %. Im Vergleich dazu liegt die Säumnisrate in der Distriktkommune El Tambo in unmittelbarer Nachbarschaft von Huancayo bei 40 %.
- SAT Trujillo konnte die Säumigkeit von ca. 50–60 % im Jahr 1999 erheblich reduzieren und strebt für 2008 eine Rate von 25–30 % an. Die OdR der Distriktkommune El Porvenir bei Trujillo hingegen schätzt die aktuelle Säumnisrate auf ca. 80 %.
- SAT Lima hatte im Jahr 2007 eine Säumnisrate von 18 %. Im Gegensatz dazu steht z. B. die Steuerverwaltung von Arequipa, deren Säumnisrate nach eigener Auskunft bei geschätzten 60 % liegt.
- Die im nationalen Vergleich sehr fortschrittliche Steuerverwaltung von Tacna kann mit 25 % Säumigkeit bei den Steuern durchaus das Niveau der SAT halten, steht allerdings mit Säumnisraten von ca. 60 % bei den Gebühren weit hinter den SAT zurück.

63 Die Säumnisrate wird analog auch für andere Eigeneinnahmen bestimmt. Eine Säumnisrate von 20 % bedeutet, dass bei einem Steueranspruch von 1.0 Mio. Soles ein Zahlungseingang von 800.000 Soles verbucht wurde.

Abbildung 11: Prozess der Steuererhebung



Quelle: eigene Darstellung

Die Durchsetzung des Steueranspruchs gehört zu den operativen Kernaufgaben der SAT. Gleichzeitig handelt es sich um eine in sozialer und politischer Hinsicht sensible Aufgabe. Daher überrascht es nicht, dass es zu Fällen politischer Einflussnahme auf die Steuerbeitreibung (*cobranza*) kommt. Aktivitäten in diesem Bereich sind immer auch im Zusammenhang mit Wahlzyklen zu sehen. Von den Kommunalregierungen werden starke Durchsetzungsaktivitäten während des Wahlkampfes nicht gerne gesehen und teilweise aktiv unterbunden. Dies gilt in besonderem Maße für die ersten Jahre nach SAT-Gründung, wenn einerseits Zwangsmaßnahmen noch eine größere Rolle spielen, andererseits die Stellung des SAT im kommunalen Gefüge noch nicht so stark verankert ist.

Erschließung zusätzlicher Aufgabenbereiche

Einige Zeit nach ihrer Gründung treten die SAT in eine Konsolidierungsphase ein. Ist diese erreicht, unternehmen die SAT im Vergleich zur herkömmlichen Steuerverwaltung stärkere Anstrengungen, ihren Aufgabenbereich auszuweiten. Durch die Ausweitung ihres Geschäftsbereichs schaffen sich die SAT zusätzliche Einnahmemöglichkeiten (neben ihrer Kommission) und realisieren zudem Effizienzsteigerungen durch Skalenerträge und Verbundeffekte.

- In einigen Fällen haben die SAT begonnen, kleinere Steuern zu erheben, die vorher nicht eingenommen wurden.⁶⁴ So wurde beispielsweise in Trujillo mit der Besteuerung von „nichtsportlichen Veranstaltungen“ (*espectáculos no-deportivos*) begonnen.
- In Trujillo gibt es zudem Bestrebungen, dem SAT die Verwaltung der Einnahmen der Regionalregierung (v. a. Bußgelder in Verbindung mit den Aufsichtsfunktionen der Regionalregierung) zu übertragen. Der Regionalregierung fehlen hierfür die Kapazitäten.
- In verschiedenen Städten übernehmen die SAT die Beitreibung zusätzlicher Gebühren, Lizenzabgaben und Bußgelder mit dem Ziel, die einzige Zahlungsstelle der Kommune (*caja única*) zu werden. SAT Huancayo übernimmt zum Beispiel ab 2008 das Eintreiben der Gebühren für öffentliche Werbung.

64 Nur eine Minderheit der peruanischen Kommunen schöpft alle Möglichkeiten der Abgabenerhebung aus, die ihnen der Gesetzgeber einräumt.

- Sowohl SAT Lima als auch SAT Trujillo streben darüber hinaus eine Übernahme der Steuererhebung der Distriktkommunen in ihrer Provinz an.⁶⁵ Die Kapazitäten bestünden bereits und würden zu einer Steigerung der Effizienz der Tätigkeit der SAT einerseits und zu einem höheren Steueraufkommen der Distriktkommunen andererseits beitragen.
- Im Kongress wird momentan diskutiert, ob die Körperschaftssteuer und die Umsatzsteuer von Kleinunternehmen zukünftig nicht mehr von SUNAT, sondern von den kommunalen Steuerverwaltungen eingetrieben werden sollen. Prinzipiell wird diese potenzielle Ausweitung von den SAT als lohnend bewertet, da sie die erforderlichen Register ohnehin für die Erhebung der Gewerbelizenzen (*licencias de funcionamiento*) führen. Auch sind für SUNAT die kleinen Steuerzahler weniger attraktiv, da sie nur einen sehr kleinen Anteil der Einnahmen von SUNAT ausmachen, jedoch einen hohen Verwaltungsaufwand bedeuten.⁶⁶

4.1.3 Nach innen gerichtete Maßnahmen

Die SAT sind administrativ, personell und finanziell unabhängig von der Kommunalverwaltung. Dadurch sind sie in der Lage, ihre internen Strukturen und Prozesse flexibel auf die Verfolgung ihrer Ziele, v. a. die Erhöhung der Einnahmen, auszurichten. Hierfür setzen die SAT eine Reihe „nach innen“ gerichteter Maßnahmen um.

Ausrichtung der Organisationsstruktur und -kultur an der Zielerreichung

Um ihre Struktur, Verfahren und Prozesse an der Zielerreichung auszurichten, wenden die SAT verschiedene **Planungsinstrumente** an.

65 Dies wird von beiden SAT als *mancomunidad* bezeichnet, was ein gemeinschaftliches und grundsätzlich gleichberechtigtes Vorgehen suggeriert. In der Realität handelt es sich jedoch eher um eine Form der Auftragsverwaltung – es sei denn, die Aufsichtsgremien der SAT würden so reformiert, dass die Distriktkommunen als Auftraggeber gleichberechtigt neben der Provinzkommune vertreten wären. Das ist aber nach derzeitigem Kenntnisstand nicht vorgesehen.

66 Es handelt sich dabei um zwei spezielle Steuerregime für Kleinst- und Kleinunternehmen, das *Régimen Único Simplificado* (RUS) und das *Régimen Especial de Renta* (RER). Beide zusammen erfassen zur Zeit ca. 570.000 Steuerzahler, tragen jedoch lediglich 0,3 % zum nationalen Steueraufkommen bei.

- Strategische Pläne legen die mittelfristige Ausrichtung der SAT fest, bestimmen Einnahmenziele und die geplante Mittelverwendung.
- Eine detaillierte Planung findet mit Hilfe von operativen Jahres- und Budgetplänen statt.
- Darüber hinaus werden Jahres- und Monatsziele auf Ebene der einzelnen Abteilungen oder auch Arbeitsgruppen festgelegt.
- Individuelle Mitarbeiterziele werden dagegen nur in Einzelfällen vereinbart.

Typischerweise müssen die einzelnen Abteilungen monatlich sowie alle drei bis vier Monate der Planungsabteilung und der Leitung des SAT Bericht erstatten.

Die SAT orientieren ihre Abteilungsstruktur und internen Verfahren am Prozess der Steuererhebung (vgl. Abb. 11). SAT Trujillo nimmt hier durch die Teilnahme an einem ISO 9001-Zertifizierungsprozess eine Vorreiterrolle ein. Sämtliche Prozesse sind in Prozesshandbüchern verschriftlicht. Zudem wird betont, dass der Input von Mitarbeitern und das *benchmarking* mit den Verfahren anderer SAT entscheidend ist, um die eigenen Prozesse zu optimieren. Teilweise existiert in den SAT ein IKT-basiertes *Balanced Scorecard*-System zur Früherkennung von Abweichungen.

Neben Reformen an der Organisationsstruktur als „hartem“ Faktor zur Zielerreichung fällt in allen SAT eine starke Betonung der **Organisationskultur** auf, welches sich in einem ausgeprägten Wir-Gefühl und großem Engagement der Mitarbeiter niederschlägt. Durch klare „*Vision*-“ und „*Mission-Statements*“ werden die Ziele und Ansprüche der SAT und ihrer Mitarbeiter verdeutlicht. Insbesondere wird die technische Rolle und Kompetenz der SAT nach außen und innen hervorgehoben.

Zwar sehen sich die SAT als Teil der Kommune, sie betonen aber ihre Distanz zur Politik. Die SAT legitimieren sich vor der Bevölkerung in erster Linie durch ihren Ruf als technisch kompetente und von politischen Einflüssen abgeschirmte Institution (vgl. Kapitel 4.2.1). Verschiedene Maßnahmen, etwa ein eigenes Logo, eigene Räumlichkeiten und einheitliche Kleidung der Mitarbeiter, unterstreichen die Eigenständigkeit der Institution.

Strategisches Personalmanagement

Zielorientierte Rekrutierung und Personalpolitik sind wesentliche Bausteine für eine effektiv und effizient arbeitende Institution. Gut ausgebildetes und motiviertes Personal wird in den SAT als Voraussetzung dafür gesehen, dass die Aufgaben der einzelnen Abteilungen professionell durchgeführt und Prozesse optimiert werden. Im Gegensatz zur herkömmlichen Steuerverwaltung werden die Angestellten speziell nach den Bedürfnissen einzelner Abteilungen rekrutiert. Dies führt auch dazu, dass in den SAT der Anteil von Angestellten mit Hochschulabschluss bedeutend höher ist als in den untersuchten OdR.

In vielen herkömmlichen Steuerverwaltungen werden die Angestellten bei einem politischen Wechsel des Bürgermeisters ausgetauscht. Dies betrifft fast immer die Abteilungs- und Unterabteilungsleiter, nicht selten aber die komplette Behörde (u. a. auch in einer der hier untersuchten OdR). Diese Praxis des Austauschens und der politischen Auswahl der Mitarbeiter ist ausgesprochen schädlich für die jeweilige Behörde. Sie verhindert, dass die bestqualifizierten Kandidaten eingestellt werden, dass ein qualifizierter Mitarbeiterstab aufgebaut und über die Jahre fortgebildet wird, und dass sich ein institutionelles Gedächtnis entwickelt.

Die SAT stehen bei der Rekrutierung ihrer Angestellten in Konkurrenz zum Privatsektor. Sie benötigen u. a. Buchprüfer, Juristen, Systemingenieure, Programmierer und Architekten. Um tatsächlich gute Angestellte mit der gewünschten Qualifikation zu rekrutieren und langfristig zu binden, muss sich die Steueragentur daher um – auch verglichen mit dem Privatsektor – attraktive Arbeitsplätze bemühen und die Personalrekrutierung ernst nehmen (Taliercio 2004, 5 f.).

Obwohl diesbezüglich keine konsolidierten statistischen Daten vorliegen, lässt sich in den besuchten SAT eine große Diversität im Bezug auf die **Löhne und Gehälter** beobachten. In einigen Fällen liegt das Niveau über jenem der Kommunalverwaltung, vor allem für die Angestellten auf den höheren Hierarchieebenen. Im SAT Trujillo beispielsweise erhalten die Angestellten nach Angaben der SAT-Leitung rund 120 % der Gehälter des öffentlichen Sektors – immerhin rund 80 % der Bezahlung im Privatsek-

tor. Im SAT Lima sieht man die Gehaltsstruktur als vergleichbar mit dem Privatsektor an.⁶⁷

Bestrebungen der Angestellten, sich weiterzubilden und mehr Verantwortung zu übernehmen, werden von den SAT gezielt gefördert. Die **Aufstiegschancen** innerhalb der SAT werden betont und nicht selten wechseln erfahrene Mitarbeiter eines etablierten SAT in Führungspositionen eines neu gegründeten SAT. Ein angenehmes Arbeitsumfeld und gemeinsame Aktivitäten der Mitarbeiter (z. B. Sportveranstaltungen) sollen das Zugehörigkeitsgefühl der Angestellten weiter stärken.

Neben positiven Anreizen wie Aufstiegschancen, Übernahme von Verantwortung und Fortbildungsmöglichkeiten erfolgt die Mitarbeitersteuerung aber auch über Zielvorgaben. Die aus der operativen Planung abgeleiteten Ziele werden je nach Aufgabenbereich und SAT auf Abteilungs-, Team- oder sogar Mitarbeitererebene herunter gebrochen. Eine permanente Zielunterschreitung muss begründet werden und kann bei Angestellten mit Honorarverträgen dazu führen, dass ihre Verträge nicht verlängert werden. In Ausnahmefällen werden auch fest angestellte Mitarbeiter wegen unzureichender Leistung entlassen.

Generell setzen die SAT auf junge Mitarbeiter, die zwar die notwendige Qualifikation besitzen, aber noch wenig Erfahrung innerhalb der öffentlichen Verwaltung gesammelt haben. Besonders wird dies bei der Gründung der SAT deutlich. Normalerweise werden keine Angestellten der früheren OdR übernommen. Hierdurch sollen der Mentalitätswechsel erleichtert und klientelistische Strukturen aufgebrochen werden.

Autonomes Finanzmanagement und effiziente Beschaffung

Für eine eigenständige und nachhaltige Planung ist finanzielle Autonomie in den SAT eine notwendige Bedingung. In der Anfangszeit ist der Investitionsbedarf besonders in IKT und Personal erheblich. Die Entscheidung über die Verwendung der vorhandenen finanziellen Mittel hat einen starken Einfluss auf die Entwicklung und die Kapazität der SAT. Gerade

67 Das Problem besteht weniger darin, an die entsprechenden Informationen der SAT heranzukommen. Weit schwieriger ist es, Einblick in vergleichbare Gehaltsstrukturen bei den Kommunen bzw. bei den privatwirtschaftlichen Unternehmen (z. B. Banken) zu erhalten.

Investitionen in Softwaresysteme, die in den SAT zur Unterstützung sämtlicher Prozesse genutzt werden, sind ein Schlüssel für eine effektivere Verwaltung der kommunalen Steuern, Gebühren und Bußgelder. Die Fähigkeit, schnell und massiv in solche Technologien zu investieren, wird von den Verantwortlichen in allen besuchten SAT als besonders wichtig hervorgehoben. Auch Angestellte der herkömmlichen Steuerverwaltung werten dies als einen der Hauptvorteile des SAT-Modells.

Die eigene Verantwortung für das Budget führt zu einem neuen „unternehmerischen“ Selbstverständnis bei Ausgabenentscheidungen. Während die Beschaffung in der traditionellen Verwaltung ein langwieriger, komplizierter Prozess ist, ist das Verfahren in den SAT schlank und zielorientiert. Da das Budget der SAT begrenzt ist, stehen verschiedene Investitionsprojekte in Wettbewerb miteinander. Dies führt tendenziell dazu, dass jene Projekte prioritär durchgeführt werden, die im Hinblick auf die Zielerreichung aktuell die höchste Relevanz aufweisen – eine aus privatwirtschaftlicher Perspektive banale, für öffentliche Institutionen jedoch nicht immer selbstverständliche Konstellation. Die Finanzautonomie erleichtert und beschleunigt den Beschaffungsprozess für laufende Anschaffungen.

Investitionen in IKT unterstützen die Zielerreichung

Integrierte IKT-Systeme spielen eine zentrale Rolle bei der Steigerung der Effektivität und Effizienz in der kommunalen Steuerverwaltung. Eine einheitliche Datenbasis und der automatisierte Abgleich von Informationen über Steuerzahler mit anderen Behörden (Zivilregister, Katasterämter etc.) ist eine in immer mehr Ländern verbreitete Praxis. Im peruanischen Kontext übernimmt SAT Lima eine Vorreiterrolle in Bezug auf den Einsatz von IKT. Ein modernes IKT-System steuert sämtliche Prozesse der Steuerverwaltung und automatisiert zahlreiche Verfahrensschritte, die in der Vergangenheit von Sachbearbeitern durchgeführt wurden.

Ein integriertes IKT-System fördert die **Transparenz** und reduziert die Möglichkeiten der Korruption, weil es den Zugang zu Information und das Monitoring erleichtert und gleichzeitig den Eingriff in Verfahren und Vorgängen erschwert. Ein zentraler Ansatzpunkt für Korruption in der herkömmlichen Steuerverwaltung besteht in der Manipulation von Vorgängen an den Übergangsstellen von einem Verfahrensschritt zum nächs-

ten.⁶⁸ Werden nahezu sämtliche Vorgänge papierlos (in Lima sind bereits 95 % der Verwaltungsvorgänge digitalisiert) und damit direkt im IKT-System bearbeitet, so schafft dies eine zusätzliche Barriere für administrative Unregelmäßigkeiten in den Zahlungsaktivitäten.

Die IKT-Ausstattung ist jedoch in den einzelnen SAT sehr unterschiedlich – ganz zu schweigen von den herkömmlichen OdR. Die Spitzengruppe verfügt über integrierte Systeme, die sämtliche Prozesse für die Ermittlung, Festsetzung und Beitreibung von Steuern und sonstigen Abgaben umfassen, Berichte generieren und die internen Monitoring- und Controlling-Prozesse steuern. Zusätzlich können diese Systeme durch Module erweitert werden, die einen automatisierten Online-Datenaustausch mit anderen Behörden ermöglichen.

Weniger entwickelte Softwarelösungen enthalten zwar alle wichtigen Prozesse, greifen aber nicht auf eine integrierte Datenbasis zurück. In diesem Fall wird zwar mit IKT-Unterstützung gearbeitet, das Triangulieren von Daten ist aber nicht möglich. Wenn viele Vorgänge außerhalb des IKT-Systems manuell bearbeitet werden, kann nicht das volle Potenzial zur Effizienz- und Effektivitätssteigerung und zur Reduktion von Korruption genutzt werden.

Weil die eingesetzten Softwarelösungen ständig angepasst werden müssen, besitzen alle untersuchten SAT relativ große IKT-Abteilungen. Auffällig ist ein genereller Trend zum **Selbstprogrammieren**, da extern beschaffte Systeme und Module in der Vergangenheit aufgrund nicht veröffentlichter Quellcodes nur schwer angepasst werden konnten und dies zu hohen Folgekosten bzw. fehlenden Aktualisierungen führte. Momentan gibt es kein abgestimmtes Vorgehen bezüglich der Entwicklung neuer Systeme (weder

68 Beispielsweise wurde in einem der besuchten SAT festgestellt, dass Mitarbeiter der früheren OdR Quittungen für geleistete Zahlungen ausgestellt, diese aber nicht ordnungsgemäß verbucht hatten. Sie konnten sich darauf verlassen, dass ohnehin keine Steuerprüfung stattfinden würde. Als sich dies nach Gründung des SAT radikal änderte, konnten die betroffenen Bürger von Glück sagen, wenn sie die Quittung noch vorweisen konnten. In einem IKT-gestützten System, wie es in den SAT heute zum Einsatz kommt, kann keine Quittung ausgestellt werden, wenn die Zahlung nicht gleichzeitig verbucht wird. Die strafrechtliche Verfolgung korrupter Angestellter der Kommunalverwaltung wurde von den befragten SAT-Mitarbeitern im Übrigen als wenig aussichtsreich dargestellt – in erster Linie wegen der geringen Effektivität der Justizbehörden, wodurch Verfahren verschleppt und Verantwortlichkeiten verwischt werden können.

innerhalb der Gruppe der SAT noch in der traditionellen Verwaltung); jede Steuerverwaltung setzt auf ihr eigenes System.

Effizienz steigern und Kosten reduzieren

Die Qualität der kommunalen Steuerverwaltung hängt nicht nur davon ab, ob sie ihren Aufgaben nachkommt und ihre Ziele erreicht. Neben der Zielerreichung („Effektivität“) sind die Kosten einer Verwaltung („Effizienz“) ein weiteres wichtiges Beurteilungskriterium. Bei der empirischen Erhebung fiel auf, dass sowohl in den Bürgermeisterämtern als auch in den Steuerverwaltungen die Effektivität genau beobachtet wird, während andererseits die **Effizienz**, also der Preis der Einnahmenerzielung, eher nicht im Mittelpunkt steht. Dies ist bei den SAT zum Teil darauf zurückzuführen, dass ein auf festen Kommissionsätzen beruhendes Modell aus sich heraus keine starken Anreize für eine kontinuierliche Verbesserung der Effizienz generiert.

Es sprechen dennoch einige Beobachtungen dafür, dass es den SAT gelingt, ihre operativen Kosten zu senken und die Effizienz zu erhöhen.

- Deutlich wird dies beispielsweise durch die Kostenentwicklung des SAT Lima. In den letzten Jahren konnten aufgrund von Effizienzsteigerungen und Verringerung der Mitarbeiterzahl die Kosten signifikant gesenkt werden. Die Ausgaben (ohne Schuldendienst) sanken zwischen 2005 und 2007 von 60,3 Mio. Soles auf 38,7 Mio. Soles. Pro beigetriebem Sol Steuern und sonstigen Abgaben sanken die Kosten somit um 43 %, von 0,16 Soles (2005) auf 0,09 Soles (2007).
- Im SAT Huancayo zeigt sich eine Kosten-Nutzen-Abwägung unter anderem in der Steuerbeitreibung. Nur ausstehende Beträge von über 100 Soles werden zwangsvollstreckt, da sonst die erwarteten Einnahmen nicht ausreichen, um die damit verbundenen Kosten zu decken.
- Einen weiteren Hinweis auf die Beachtung des Effizienzkriteriums liefern die Bestrebungen der SAT, Skalenerträge durch die Ausweitung ihres Geschäftsbereichs zu realisieren, und damit bei weitgehend konstanten Fixkosten höhere Einnahmen zu erzielen.

Da die SAT im Auftrag der Kommune stehen und keinem Wettbewerb ausgesetzt sind, fehlt ein äußerer Druck zur Effizienzverbesserung. Zwar kann eine Kommune die Kommission des SAT kürzen, doch führen Informationsasymmetrien seitens der Kommunalregierung über die wahre

Kostenstruktur zu einer Prinzipal-Agenten-Situation: Ob ein SAT effizient arbeitet, kann letztlich von der Kommune nur auf der Basis von Informationen beurteilt werden, die vom SAT selbst bereitgestellt werden. Die externen Kontrollinstanzen (v. a. MEF und Rechnungshof) stellen diese Informationen jedenfalls nicht zur Verfügung, da sie in erster Linie die Regelkonformität überprüfen.

In Trujillo war für 2008 vorgesehen, die Kommission von 8 % auf 5 % zu senken, weil wichtige Investitionsvorhaben in 2007 abgeschlossen worden waren. Der Gemeinderat kürzte die Kommission jedoch überraschend auf 3 %. Als Begründung wurde angeführt, die geringeren Einnahmen würden den SAT zu einem effizienteren Verhalten zwingen. Die Kurzfristigkeit der Entscheidung, der Mangel an objektiven Kriterien und die enorme Kürzung an sich stellen die Leitung des SAT vor große Herausforderungen. Fraglich erscheint, wie die Stadt ein *Moral-Hazard*-Verhalten des SAT, also eine Übertreibung der Kosten und das bewusste Erwirtschaften eines negativen Betriebsergebnisses, verhindern will.

Neuverhandlungen der Kommission können ein interessantes Mittel sein, um die Effizienzorientierung der SAT zu stärken. Allerdings müssen Kürzungen planbar sein und schrittweise stattfinden. Sie sollten auf der Grundlage von Budgets und Plänen der SAT erfolgen und einen hohen Transparenzgrad aufweisen. Darüber hinaus kann sich der Vergleich der Kommissionssätze zwischen verschiedenen SAT in ein wichtiges Instrument für die Erhöhung der Effizienz verwandeln – vor allem, wenn die Zahl der SAT mit der Zeit zunimmt.

4.1.4 Vergleich mit der herkömmlichen Steuerverwaltung: der semi-autonome Charakter der SAT erleichtert die Zielerreichung

Positive Ergebnisse im Hinblick auf Effektivität und Effizienz lassen sich grundsätzlich auch durch Reformen innerhalb der herkömmlichen Steuerverwaltung erreichen. Die empirische Untersuchung legt nahe, dass auch die OdR durch eine Reorganisation der Prozesse, durch Investitionen in IKT, durch die Einführung von Abteilungs- und Mitarbeiterzielen und durch die Stärkung der Kunden- bzw. Serviceorientierung erhebliche Verbesserungen realisieren können. Die Stadt Tacna hat sich für eine solche Vorgehensweise entschieden und damit offenbar gute Ergebnisse erzielt.

Die Gründung eines SAT ist insofern **kein notwendiger** Schritt für die Reform der Steuerverwaltung. Sie erleichtert es aber, vollständige und nachhaltige Reformen durchzuführen und die Innovationsdynamik auch über längere Zeiträume hinweg aufrecht zu erhalten. In der Untersuchung fiel die ausgesprochen starke Reformorientierung aller SAT auf. Es gibt klare Hinweise darauf, dass diese durch ihre Autonomie unterstützt wird.

- Die **Personalautonomie** erlaubt es den SAT, eine eigenständige und auf Eignung basierende Personalpolitik durchzuführen. In der herkömmlichen peruanischen Steuerverwaltung wird die Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter durch den Beamtenstatus und die geringen Möglichkeiten, Verantwortung zu übernehmen, beeinträchtigt. Oft gilt die Steuerverwaltung im Vergleich zu anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung als Abstellgleis. Die Unabhängigkeit der SAT von der Kommunalverwaltung hingegen führt zu einer Personalauswahl nach Qualifikation und ermöglicht das Setzen von Anreizen.
- Die **Finanzautonomie** in Verbindung mit dem Kommissionsmodell macht es für die SAT lohnend, mehr Einnahmen zu generieren und ihre Effektivität zu erhöhen. Durch die finanzielle Unabhängigkeit von anderen Teilen der Verwaltung besteht ein höherer Anreiz zur Budgetmaximierung. Auch können erwirtschaftete Überschüsse ins nächste Jahr übertragen werden und müssen nicht abgeführt werden. Die Finanzautonomie erleichtert zudem eine zielorientierte Haushalts- und Strategieplanung. Die Unabhängigkeit von bürokratischen Verfahren der kommunalen Verwaltung führt in vielen Fällen zu schlankeren und auf die Zielerreichung ausgerichteten Prozessen.

Wichtig ist aber die Feststellung, dass der formale Charakter der SAT als *Organismo Público Descentralizado* (OPD) ihre Autonomie nicht garantiert, sondern lediglich ermöglicht. Es gibt mehrere Hinweise darauf, dass in verschiedenen SAT zu unterschiedlichen Zeitpunkten Versuche der politischen Einflussnahme gestartet wurden. Für einen nachhaltigen Erfolg des Modells der semi-autonomen Steueragenturen ist daher eine klare Kompetenztrennung zwischen Kommunalregierung und SAT notwendig. Die Kommune entscheidet über den Rahmen und die Ziele des SAT und kontrolliert die Zieleinhaltung. Der SAT entscheidet jedoch ohne Einmischung der Kommune darüber, wie er die gesteckten Ziele erreicht. Die Entkoppelung der operativen Tätigkeit vom politischen Prozess ist notwendig, um das volle Potenzial der SAT ausschöpfen zu können.

4.2 Die SAT nehmen Einfluss auf die Legitimität des kommunalen Steuersystems

Die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen weisen darauf hin, dass die SAT Einfluss auf die Legitimität des kommunalen Steuersystems nehmen. Die Arbeit der SAT kann die Legitimität befördern, sie kann sie aber auch negativ beeinflussen. Die SAT selber haben ein ausgeprägtes Eigeninteresse an einer hohen Legitimität des kommunalen Steuersystems, denn diese trägt zu einer verbesserten Steuerkultur bei und erleichtert die Arbeit der Steuerverwaltung.

Viele SAT haben unter Berücksichtigung dieser Zusammenhänge Maßnahmen ergriffen, um ihr Image in der Bevölkerung zu verbessern. Allerdings lassen die Untersuchungsergebnisse den Schluss zu, dass sich die SAT bisher stärker auf die Steigerung der Effizienz und Effektivität ihrer Arbeit konzentriert haben, als auf die Steigerung ihrer Legitimität. Die in diesem Kapitel dargestellten Erkenntnisse und Schlussfolgerungen beruhen dabei in erster Linie auf der Befragung von Experten und Betroffenen.⁶⁹ Sie sind insofern als Plausibilitätsaussagen zu verstehen, die eher Meinungen und Einschätzungen als hartes Faktenwissen wiedergeben. Nur in wenigen Fällen verfügen die SAT aus Kundenbefragungen bzw. internen Erhebungen über Informationen, die direkte Rückschlüsse auf ihre Legitimität zuließe.

Im Folgenden soll zunächst auf jene Aspekte der SAT-Arbeit eingegangen werden, die einen positiven Einfluss auf die Legitimität ausüben (4.2.1). Diesen werden anschließend Faktoren gegenübergestellt, welche die Legitimität der SAT und des kommunalen Steuersystems tendenziell eher beeinträchtigen (4.2.2). In Städten mit älteren, konsolidierten SAT ist eine allmähliche Änderung der Steuerkultur zu beobachten. Inwieweit diese auf eine Erhöhung der Legitimität der SAT bzw. des kommunalen Steuersystems zurückzuführen ist, soll in 4.2.3 diskutiert werden.

4.2.1 Positive Einflussfaktoren

Der Aufbau sowie die internen Prozesse und Arbeitsweisen der SAT können einen positiven Einfluss auf die Legitimität des kommunalen Steuer-

69 Interviews mit Vertretern der SAT, der Zivilbevölkerung sowie der Ombudsbüros (*Defensoría del Pueblo*).

systems ausüben. Sie unterstützen Legitimitätsmuster, die auf Verfahrenstransparenz, technischer Kompetenz und gesellschaftlich anerkannten Werten beruhen. Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass die hier dargestellten Faktoren in Städten mit SAT tatsächlich zum Tragen kommen, allerdings abhängig vom Alter und der Ausstattung der SAT in unterschiedlichem Ausmaß.

Reduktion des politischen Einflusses

Aufgrund des semi-autonomen Charakters der SAT sind die Möglichkeiten der politischen Einflussnahme auf ihre Arbeit von vornherein beschränkt. In den untersuchten Fällen ist es den SAT weitgehend gelungen, sich den Ruf einer technischen Institution zu erwerben, deren Arbeit auf eine Steigerung der kommunalen Einnahmen abzielt. Neben der verhältnismäßig großen Transparenz ihrer Arbeit hat dabei vor allem die Reduktion von Steueramnestien und willkürlichen Begünstigungen eine wichtige Rolle gespielt. Ein weiterer Faktor ist die Einstellungspraxis der SAT, bei der die persönliche Qualifikation eher im Vordergrund steht als der politische Zugriff auf Posten im öffentlichen Sektor.

Im Gegensatz dazu steht die herkömmliche Steuerverwaltung häufig in dem Ruf, klientelistische Netzwerke zu bedienen und bestimmte Bevölkerungsgruppen oder individuelle Akteure aus politischen Motiven zu begünstigen. Hinzu kommt, dass bei Neueinstellungen in der Kommunalverwaltung häufig politische Kontakte der ausschlaggebende Faktor sind.

Transparenz

Die SAT bemühen sich, über interne Prozesse Transparenz herzustellen – ein Aspekt, der sich auch an prominenter Stelle in den jeweiligen *Vision-* und *Mission-Statements* wiederfindet. Transparenz wird durch den Einsatz von IKT, durch die Reform interner Strukturen und Prozesse sowie durch Information und Aufklärung der Steuerzahler erzeugt. Sie hat für die Arbeit der SAT große Bedeutung, da sie wesentlichen Einfluss auf das Vertrauen der Bürger und damit auf die Legitimität der Institution hat.

Als dezentralisierte Durchführungsagentur (OPD) unterliegen die SAT dem „Transparenzgesetz“ des öffentlichen Sektors.⁷⁰ Dieses Gesetz wird in den meisten SAT konsequent umgesetzt – offenbar im Unterschied zu vielen herkömmlichen Steuerverwaltungen. Das Gesetz beinhaltet eine Reihe von Mechanismen zur Sicherung von Transparenz, darunter auch den Aufbau eines Internetportals. Es betont die Rechte der Bürger auf Informationen sowie auf die Behandlung ihrer Anliegen innerhalb bestimmter Fristen. In jeder öffentlichen Institution, so auch in den SAT, ist eine Person für die Implementierung dieses Gesetzes zuständig.

Die SAT informieren ihre Steuerzahler online über ihre Rechte und Pflichten, über gesetzliche Regelungen und Verfahrensabläufe sowie über die erforderlichen Dokumente und Nachweise für die wichtigsten Anliegen. Einschränkend muss jedoch hinzugefügt werden, dass nach wie vor nur eine Minderheit der Steuerzahler dieses Medium nutzt.⁷¹ Alle Informationen können aber auch über die Kundenbetreuer im SAT (*plataforma de atención*) eingeholt werden. Mehrere SAT haben außerdem Telefon-Hotlines eingerichtet.

Bekämpfung von Korruption

Korruption⁷² ist eines der Hauptmotive für die Gründung semi-autonomer Steueragenturen. In der Steuerverwaltung übt sie einen negativen Einfluss auf die Höhe der Steuereinnahmen, auf die Erfüllung der Steuerpflichten seitens der Steuerzahler und auf das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung insgesamt aus. Es gibt verschiedene Arten der Korruption in der kommunalen Steuerverwaltung. Nach Angaben der Experten ist besonderes die Fälschung von Steuerbescheiden und Zahlungsbelegen sowie von

70 *República del Perú: Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal*, N° 27958 von 2004.

71 Eine entsprechende Umfrage im SAT Trujillo ergab im Januar 2008, dass nur 11 % der Befragten die Webseite des SAT kannten. Von diesen bewerteten 41 % die auf der Webseite dargebotenen Informationen als gut, 52 % als mittelmäßig.

72 Im *Corruption Perceptions Index* (CPI) von *Transparency International* wird Korruption als „*abuse of public office for private gains*“ definiert. Beispiele sind die Bestechung von öffentlichen Beschäftigten, extralegale Zahlungen in Verbindung mit Beschaffungen oder Ausschreibungen sowie die Veruntreuung öffentlicher Ressourcen. Vgl. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007/faq#general1 (Stand: 08.08.2008).

Prüfberichten nach Inspektionen in der kommunalen Praxis häufig anzutreffen. Zu den wichtigsten Faktoren, welche auf Korruption bzw. die Möglichkeit zu korruptem Verhalten Einfluss nehmen, gehören

- die Häufigkeit und Länge von Kundenkontakten,
- die Transparenz bzw. Intransparenz der gesetzlichen Grundlagen, Regularien und Verfahrensnormen,
- die Komplexität der Verfahren,
- die Qualität der institutionalisierten Kontrollmechanismen,
- das subjektiv wahrgenommene Risiko, bei korruptem Verhalten entdeckt zu werden,
- die Prämierung von Leistung und die Bezahlung der Angestellten in der Steuerverwaltung,
- Politische Einflussnahme und klientelistische Netzwerke,
- die allgemeine öffentliche Einstellung zu Korruption sowie
- die Existenz von Korruption in den anderen Einrichtungen der öffentlichen Hand.

Eine systematische, gar vergleichende Erhebung des Korruptionsniveaus in der kommunalen Steuerverwaltung Perus konnte im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden. Es ist aber die einhellige Meinung der befragten Experten, dass die SAT mit den weit verbreiteten Praktiken der Korruption im kommunalen Steuerwesen weitgehend aufgeräumt haben. Diese Meinung wird nicht nur von den Angestellten der SAT selbst vertreten, sondern auch von Vertretern des Ombudsbüros (*Defensoría del Pueblo*), des MEF und von NRO-Vertretern, die sich mit der zivilgesellschaftlichen Kontrolle öffentlicher Einrichtungen beschäftigen. Nur in einem SAT ist bislang ein Fall versuchter Korruption bekannt geworden, während andererseits alle befragten Experten Kenntnis von zahlreichen Korruptionspraktiken in der herkömmlichen Steuerverwaltung hatten.

Keine Institution bietet auf Dauer absoluten Schutz vor Korruption. Es erscheint aber evident, dass die SAT dazu beitragen, die Korruption in der kommunalen Steuerverwaltung zumindest erheblich zu minimieren. Hierzu tragen eine Reihe von Mechanismen bei, die auf die o.g. Faktoren einwirken:

- Die SAT erhöhen die Transparenz der Verfahrensschritte und die interne Kontrolle durch den Einsatz von IKT.
- Sie erschweren die Manipulation von Verfahren durch Automatisierung.
- Sie schaffen interne Kontrollinstanzen, die organisatorisch autonom sind (Abteilung für interne Kontrolle – *oficina de control interno*) und kooperieren mit externen Kontrollinstanzen.
- Sie beschleunigen und vereinfachen den Kontakt zwischen dem Steuerzahler und der Steuerverwaltung und verbessern die Informationsbasis des Steuerzahlers.
- Bei ihrer Gründung eliminieren sie klientelistische und korrupte Praktiken durch die Rekrutierung von neuem Personal.
- Sie setzen technisches, professionelles Personal ein und verbinden dies mit attraktiven Gehalts- und Anreizstrukturen.
- Sie wirken durch die Vermittlung ethischer Grundsätze und die Formulierung klarer *Vision-* und *Mission-Statements* positiv auf ihre Mitarbeiter ein.
- Sie wirken auf die öffentliche Meinung ein, indem sie Transparenz und Korruptionsbekämpfung zu einem zentralen Aspekt ihrer Arbeit machen.
- Sie fördern schließlich auch die bürgerschaftliche Kontrolle der öffentlichen Leistungsbringer, indem sie den Kreis der Zahler für öffentliche Leistungen erweitern.

Gleichheit bei der Besteuerung

Für die Bereitschaft der Bürger, Abgaben zu entrichten, spielt die Wahrnehmung eines gerechten Steuersystems und einer gleichmäßigen Besteuerung bzw. Durchsetzung der Steuerpflicht eine wichtige Rolle. Dies wird in der Fachliteratur unter den Stichwörtern der „horizontalen“ bzw. „vertikalen Gleichheit“ diskutiert: Erstens soll die Steuerlast möglichst gleichmäßig zwischen den Mitgliedern ein und derselben Einkommenschicht verteilt werden, so dass nicht einzelne Gruppen in den Genuss übermäßiger Subventionen kommen (horizontale Gleichheit). Zweitens sollen aber auch die besser gestellten Mitglieder der Gesellschaft höhere Lasten schultern als die weniger Begüterten (vertikale Gleichheit) (Haldenwang 2008, 7).

Die SAT sorgen unter dem Motto „alle müssen zahlen“ für eine gleichmäßigere Durchsetzung der Steuerpflicht. Dabei gilt die Einschränkung, dass die SAT aufgrund von Effizienzerwägungen besonderes Augenmerk auf die Steurdurchsetzung bei den wichtigsten Steuerzahlern, den *principales contribuyentes* (PRICOS), richten. Eine höhere Gleichheit bei der Besteuerung sollte theoretisch auch zu einer höheren Legitimität des Steuersystems führen, sofern sie angemessen kommuniziert und wahrgenommen wird.

Für diese These hat die Untersuchung allerdings wenig Evidenz gefunden. In der öffentlichen Wahrnehmung der SAT spielt der Faktor Gerechtigkeit bisher anscheinend eine eher geringe Rolle. Gleichzeitig stellen die SAT diesen Aspekt ihrer Arbeit in der Regel nicht in den Vordergrund. Der beschriebene positive Effekt wird sich mittelfristig womöglich einstellen, er lässt sich zur Zeit aber kaum beobachten.

Öffentlichkeitsarbeit und Annäherung an den Steuerzahler

Die SAT sind sich ihrer Außenwirkung und deren Einfluss auf ihre eigene Arbeit bewusst und messen daher der Öffentlichkeitsarbeit tendenziell eine hohe Bedeutung zu. Es geht darum, eine positive Veränderung der Steuerkultur herbeizuführen.

Die Öffentlichkeitsarbeit der SAT stützt sich vor allem auf öffentliche Informationskampagnen (*campañas de difusión, campañas de fomento al pago voluntario, campañas de fraccionamiento*) sowie auf die Aufklärungsarbeit über Medien wie Radio, TV und Presse. Darüber hinaus existiert in einigen Fällen eine Zusammenarbeit mit Kindergärten, Schulen und Universitäten.

Einige SAT führen nicht nur eigene Kampagnen durch, sondern nehmen auch an Kampagnen der Kommune teil, um ihre Außenwirkung positiv zu beeinflussen. Vor allem in Phasen starker Durchsetzungsanstrengungen (*cobranza* und *cobranza coactiva*) werden Aktivitäten in diesem Bereich durchgeführt, um die Bevölkerung aufzuklären und der Entstehung eines negativen Images vorzubeugen. Eine Mehrzahl der SAT arbeitet zudem auch mit konkreten Anreizen, z. B. medienwirksamen Lotterien und Tombolas, um die Steuerzahler zu freiwilligem und pünktlichem Zahlen zu bewegen.

Einzelne SAT suchen verstärkt den persönlichen Kontakt zu den Steuerzahlern und haben zu diesem Zweck innovative Strategien entwickelt. In Trujillo werden beispielsweise informative Hausbesuche durchgeführt. Die Bürger werden im persönlichen Gespräch über ihre Rechte und Pflichten aufgeklärt, ohne dass die individuelle steuerliche Situation thematisiert wird. SAT Lima hat in Kooperation mit den Nachbarschaftsgremien (*juntas vecinales*) in einigen Bezirken ein System aufgebaut, bei dem Bürgerinnen (es handelt sich in den meisten Fällen um Frauen) aus der Nachbarschaft die Steuerbescheide persönlich überbringen und gleichzeitig eine erste Informations- und Beratungsquelle für die Empfänger der Bescheide darstellen. Auch werden in ärmeren Stadtvierteln Bürgertreffs (sog. *charlas tributarias*) zu Themen wie Grundsteuer oder Gebühren für Straßenreinigung und Müllentsorgung angeboten.

Kundenorientierung

Eine ausgeprägte Kundenorientierung gehört zu den zentralen Charakteristika aller SAT. Bereits die Wahrnehmung der Steuerzahler als Kunden beinhaltet einen fundamentalen Wandel im Vergleich zu den meisten herkömmlichen Steuerverwaltungen, auch wenn dieser Wandel nicht zwangsläufig an das SAT-Modell geknüpft ist (Beispiel: die Steuerbehörde in Tacna). Zwar müssen auch die besuchten SAT weitere Anstrengungen zur Verbesserung ihrer Kundenorientierung unternehmen (z. B. über die Vereinfachung von Prozessen), aber die Entwicklung eines neuen Verständnisses der Steuererhebung als Dienstleistung am Kunden bzw. Steuerzahler ist doch deutlich zu erkennen. Zu den wichtigsten Ansätzen zählen:

- **Innovative Zahlungsmöglichkeiten:** Hierunter fallen z. B. Online-Zahlungen⁷³ oder das jüngst in Lima eingeführte „*Notario SAT*“-Modul (s. o., 4.1.2), welches die Zahlung der Grunderwerbssteuer direkt beim Notar ermöglicht. SAT Lima erlaubt in einzelnen Fällen die Begleichung des Steueranspruchs mit Gütern oder Dienstleistungen.
- **Vereinfachung der Prozesse:** Dies ist ein wesentlicher Schritt, um die sog. *compliance costs*, also die Kosten auf Seiten der Steuerzahler zu reduzieren. Für alle SAT gilt, dass sie daran arbeiten, die Zahl der notwendigen Verfahrensschritte und beizubringenden Doku-

73 Eine entsprechende Umfrage im SAT Trujillo (Jan 2008) ergab jedoch, dass von den Befragten lediglich 44 % von der Möglichkeit wussten, online bezahlen zu können.

mente zu reduzieren. Um die Verfahren für den Steuerzahler verständlich zu machen, nutzen einige SAT erklärende Broschüren, Poster und teilweise auch Filmmaterial (z. B. Lima und Trujillo).

- **Management von Beschwerden und Einsprüchen:** In den SAT sind hiermit in der Regel eigenständige Abteilungen bzw. Unterabteilungen betraut (*defensoría del contribuyente, departamento de reclamos*). Die Anzahl der eingehenden Beschwerden und Einsprüche variiert stark. Einflussfaktoren sind z. B. aktuelle Kampagnen der Steuerbeitreibung bzw. Zwangseintreibung oder die Aufnahme neuer Funktionen seitens des SAT. Bei der Bearbeitung setzen sich viele SAT zeitliche Ziele, die weit unterhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Maximalfristen liegen.⁷⁴ In Lima werden 80 % der Beschwerden innerhalb von 48 Stunden beantwortet, der Rest wird innerhalb von maximal 15 Tagen bearbeitet. In Trujillo beträgt die durchschnittliche Bearbeitungszeit bei den Einspruchsverfahren 25 Tage.
- **Verbesserter Kundenservice:** Wichtige Maßnahmen in diesem Bereich schließen besonders längere Öffnungszeiten und die Vereinheitlichung der Schalter und Kassen mit ein. In den besuchten SAT wurden so genannte *ventanillas únicas* eingerichtet: An jedem Schalter können alle Informationen nachgefragt und alle Anliegen vorgetragen werden. Mit Hilfe dieses Systems konnten die Wartezeiten in den untersuchten Fällen auf durchschnittlich 10–20 Minuten erheblich reduziert werden.

Als Konsequenz aus den oben beschriebenen Maßnahmen zur Erhöhung der Kunden- bzw. Serviceorientierung ergibt sich ein wesentlich verbesserter Zugang der Steuerzahler zur Steuerverwaltung und tendenziell eine hohe Kundenzufriedenheit. Diese wird in einigen SAT seit kurzem systematisch erhoben.⁷⁵ Die Mehrzahl der SAT erfasst die Kundenzufriedenheit bislang allerdings nur sporadisch oder überhaupt nicht. Auch werden die Ergebnisse meist nicht veröffentlicht, sondern dienen lediglich als internes Planungs- und Evaluierungsinstrument.

74 Die gesetzlichen Fristen sind abhängig von den jeweiligen Prozessen und liegen zwischen 30 Tagen bei Auskunftsanliegen und 12 Monaten bei Revisionsverfahren.

75 Ergebnisse einer Erhebung zur Kundenzufriedenheit im Januar 2008 im SAT Trujillo: 84 % der Besucher sind mit den Wartezeiten zufrieden, 71 % sind mit der Schnelligkeit der Bearbeitung ihres Anliegens zufrieden, 75 % mit den im SAT erhaltenen Informationen.

4.2.2 Negative Einflussfaktoren

Die SAT steigern durch ihre Tätigkeit nicht in allen Fällen die Legitimität des kommunalen Steuersystems. Einige Aspekte der SAT-Arbeit können die oben dargestellten positiven Einflüsse auf die öffentliche Wahrnehmung der Steuerverwaltung schmälern oder im Extremfall sogar umkehren. In diesem Abschnitt werden drei negative Wirkungen der SAT-Arbeit auf die Legitimität des kommunalen Steuersystems identifiziert: (1) eine mangelhafte Verbindung zwischen Einnahmensteigerungen und öffentlichen Dienstleistungen, (2) die öffentliche Wahrnehmung der Steuerverwaltung als „sozial unsensibel“ (3) sowie juristische Streitfälle und die Ausnutzung rechtlicher Grauzonen.

Eingeschränkte Verbindung zwischen öffentlichen Einnahmen und Dienstleistungen

Die empirischen Erhebungen haben die These bestätigt, dass Steuerzahler eine Verbindung zwischen der Höhe der gezahlten Abgaben und der Qualität öffentlicher Dienstleistungen herstellen.⁷⁶ Viele Steuerzahler sind der Auffassung, dass sich die öffentliche Leistungserbringung verbessern müsse, wenn die Steuerverwaltung mehr Abgaben einwirbt. Entsprechend groß sind die Erwartungen an die öffentliche Leistungserbringung in den Kommunen mit SAT, denn alle SAT haben für eine konsequentere Beitreibung von Abgaben gesorgt und die Zahlungssäumigkeit stark gesenkt.⁷⁷

Allerdings hat sich nach Ansicht der Interviewpartner in den SAT, aber auch in der Zivilgesellschaft, die öffentliche Leistungserbringung nicht im gleichen Maße verbessert wie die Erhebung der Abgaben. Nicht nur ist das Niveau der Leistungen insgesamt oft unbefriedigend, sondern in vielen Städten werden Leistungen zudem extrem unterschiedlich erbracht, was bei den weniger Begünstigten den Eindruck verstärkt, ungerecht behandelt zu werden. Die eingeschränkte Verbindung zwischen Abgaben- und Leis-

76 Das ist kein neuer Befund, vgl. z. B. OECD (2007, 45): *“Empirical evidence shows that taxpayers tend to accept higher tax obligations if they see results in terms of the services they receive in return for their tax payments.”*

77 Den Zusammenhang zwischen einer Steigerung der Abgabenlast und der öffentlichen Forderung nach einer Verbesserung der staatlichen Leistungen bzw. nach mehr Mitspracherechten verdeutlicht Michael Ross (2004, 229–249).

tungssteigerung schmälert die Legitimität der Beitreibung durch die SAT und senkt die Bereitschaft der Steuerzahler, ihren Zahlungspflichten nachzukommen.

Nun wird es auch in der besten aller Kommunen nicht möglich sein, ein zusätzliches Aufkommen aus Steuern und sonstigen Abgaben ohne Zeit- und Effizienzverlust in bessere Leistungen zu kanalisieren. Aber ein wesentlicher Grund für das Auseinanderklaffen von Zahlung und Leistung könnte im Fall der peruanischen SAT darin liegen, dass die Leistungserbringung institutionell noch stärker als üblich von der Erhebung der Abgaben getrennt ist:

- Einerseits sind die SAT autonom gegenüber dem Rest der Kommunalverwaltung und ihren Statuten gemäß sind sie ausschließlich für die Einwerbung der Abgaben zuständig.
- Andererseits werden in vielen Städten die öffentlichen Dienstleistungen durch private Anbieter erbracht.

Diese doppelte institutionelle Trennung erschwert es den SAT, direkten Einfluss auf die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen zu nehmen. Die Informationskanäle zwischen den SAT, der Kommune und den Leistungserbringern sind oft nicht hinreichend ausgebaut.

Die befragten SAT-Leiter haben erkannt, dass ihre Institution nicht darauf verzichten kann, Einfluss auf die Leistungserbringung zu nehmen, wenn sie dauerhaft die Zahlungsmoral verbessern will.⁷⁸ Als Konsequenz setzen einige SAT ihr eigenes Beschwerdemanagement ein, um Informationen zu erheben und an die Gemeinde weiterleiten. In Einzelfällen, z. B. in Huancaayo, besuchen SAT-Mitarbeiter auch einzelne Viertel und überprüfen vor Ort, ob die Dienstleistungserbringung angemessen erfolgt. Darüber hinaus engagiert sich der Dachverband der SAT (ASAT) für die Verabschiedung eines Gesetzes, welches regelmäßige Bürgerversammlungen zum Thema Qualität der öffentlichen Leistungen vorsieht.

Allerdings ist die Verbindung der SAT-Arbeit zur Leistungserbringung noch schwach ausgeprägt und das Thema steht meistens nicht im Zentrum des Interesses der SAT-Leitung. In der Regel existiert kein institutionalisi-

78 Auch die nationale Ombudsbehörde (*Defensoría del Pueblo*) empfiehlt den SAT, verstärkt Einfluss auf die Leistungserbringung in ihren Gemeinden zu nehmen, um die Legitimität ihrer Arbeit zu steigern. Vgl. *Informe Defensorial* N° 115 (2006).

sierter Mechanismus zur Weitergabe von Beschwerden über die Leistungserbringung an die Kommunalverwaltung (etwa in Form regelmäßiger gemeinsamer Sitzungen). Ein Mangel an Aufmerksamkeit für das Thema könnte jedoch dauerhaft die Legitimität der SAT und des kommunalen Steuersystems beeinträchtigen und dazu beitragen, dass es für die SAT schwieriger wird, die Steuererhebung zu verbessern.

Wahrnehmung der Steuerverwaltung als „sozial unsensibel“

In den untersuchten SAT-Städten wurde deutlich, dass Teile der Bevölkerung die Arbeit der Steuerverwaltung als „unsozial“ wahrnehmen. Insbesondere in der Anfangsphase wird der SAT als „Monster“ oder „Krake“ gesehen, welcher den ohnehin unterprivilegierten Bevölkerungsteilen das Leben schwer macht und ihre letzten finanziellen Ressourcen abgreift. Maßnahmen im Bereich der Zwangseintreibung (*cobranza coactiva*) tragen erheblich zu dieser Einschätzung bei. Zuweilen werden von den SAT Gegenstände des alltäglichen Bedarfs beschlagnahmt, wenn ein Steuerzahler seinen Pflichten nicht nachkommt. Vor allem ärmere Bevölkerungsteile betrachten das Vorgehen der SAT als nicht gerechtfertigt.

Gleichzeitig wird in diesem Zusammenhang deutlich, dass das Bewusstsein für die Bedeutung öffentlicher Einnahmen im Hinblick auf die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen zunächst oft noch schwach ausgebildet ist. Das Vorgehen der SAT wird auch deshalb als illegitim aufgefasst, weil es an einer entsprechenden Steuerkultur mangelt. In vielen peruanischen Kommunen ist nach wie vor die Auffassung verbreitet, dass öffentliche Leistungen auf der lokalen Ebene überhaupt nicht durch lokale Steuern bzw. sonstige Abgaben finanziert werden sollten. Bis heute schöpft keine Kommune in Peru sämtliche ihr offen stehenden rechtlichen Möglichkeiten aus, eigene Einnahmen zu erzielen. Der Umstand, dass die skizzierte Meinung auch in SAT-Städten noch anzutreffen ist, deutet darauf hin, dass die erwähnten Kampagnen und Aufklärungsmaßnahmen bisher nur in eingeschränktem Maße Wirkung entfaltet haben.

Juristische Streitfälle und Ausnutzung rechtlicher Grauzonen

In einer Reihe von Fällen, die teilweise von der Ombudsbehörde (*Defensoría del Pueblo*) bearbeitet wurden, haben die SAT gegen gültige Rechtsnormen verstoßen oder rechtliche Grauzonen ausgenutzt. Das gilt insbesondere für SAT Lima in den Jahren 2004–2006. Die Konfliktfälle sind in

zwei Berichten der *Defensoría del Pueblo* dokumentiert, die im Detail die Beschwerden einzelner Steuerzahler und die entsprechende Rechtslage darstellen. Sie beziehen sich in erster Linie auf Maßnahmen der Zwangseintreibung sowie auf die Festsetzung von Gebühren.⁷⁹

Die rechtlichen fragwürdigen bzw. zumindest überzogenen Aktivitäten der SAT mindern die Legitimität der Institution und des kommunalen Steuersystems. Besonders im Vorfeld der Wahlen von 2006 wurden sie von den Massenmedien dokumentiert und in der Öffentlichkeit breit diskutiert. Hierunter haben das Image der SAT und die Attraktivität des Modells stark gelitten. Allerdings hat die Anzahl der Beschwerden über die Arbeit der SAT seit 2006 rapide abgenommen. Dies deutet darauf hin, dass das Bewusstsein für die Problematik bei der SAT-Leitung gestiegen ist und eine Anpassung der Vorgehensweisen vollzogen wurde.

4.2.3 Die erhöhte Legitimität bewirkt eine allmähliche Änderung der Steuerkultur

Die empirischen Befunde deuten darauf hin, dass das Vertrauen in die Steuerverwaltung in SAT-Städten gestärkt und die Legitimität des kommunalen Steuersystems erhöht wurde. Dies ist, wie geschildert, auf geringere politische Einflussnahme, höhere Transparenz, verbesserte Kunden- und Serviceorientierung, erhöhte Marketing- und PR-Anstrengungen und die Reduktion der Korruption zurückzuführen. Solche Effekte konnten sowohl in Lima als auch in Trujillo festgestellt werden.

In den jüngeren SAT scheint der positive Effekt auf die Legitimität des kommunalen Steuersystems allerdings weniger stark ausgeprägt zu sein. In Huancayo, dessen SAT bedeutend jünger ist als jene von Lima und Trujillo, stehen große Teile der Bevölkerung der Institution noch ablehnend gegenüber. Die Aktivitäten des SAT werden als unsozial und nicht gerechtfertigt wahrgenommen, zumal die öffentliche Leistungserbringung in vielen Teilen der Stadt mangelhaft geblieben sei.

Die Eindrücke bestätigen die Einschätzung der SAT-Mitarbeiter und externen Fachleute: Ein SAT benötigt nach seiner Gründung zwei bis drei Jahre, um in eine Konsolidierungsphase einzutreten, Verhaltensänderun-

79 *Informe Defensorial* N° 98 (2005) und *Informe Defensorial* N° 115 (2006).

gen durchzusetzen und Schritt für Schritt das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen. In den ersten Jahren steht die Steurdurchsetzung (insbes. die Zwangsbeitreibung) meist stark im Vordergrund, da die SAT ihre Arbeit typischerweise unter Bedingungen aufnehmen, die von jahrelanger Vernachlässigung der Beitreibung und einem Mangel an Steuerkultur geprägt sind. Nach dieser Phase der „harten Hand“ rückt die Herstellung von positiven Anreizen für die Steuerzahler in den Vordergrund.

Es sind besonders die konsolidierten SAT, die inzwischen über einfache Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit hinausgehen und eine größere Annäherung an den Steuerzahler anstreben. Nach Einschätzung von SAT-Mitarbeitern beruht diese Strategie auf einem institutionellen Lernprozess: Inzwischen sei man an einem Punkt, an welchem die Steuerverwaltung nicht mehr gegen den Willen der Steuerzahler, sondern nur mit ihrer Unterstützung weiter verbessert werden könne.

Diese Veränderung der Strategie schlägt sich unter anderem in höherer Kundenzufriedenheit und in einer geringeren Zahl von Beschwerden und Einsprüchen nieder. Beide Tendenzen deuten darauf hin, dass mit einer höheren Legitimität des kommunalen Steuersystems auch eine allmähliche Änderung der allgemeinen Steuerkultur einhergehen kann. Steuerzahlen wird zur Norm, und das Verständnis der Bedeutung der Steuereinnahmen für die Entwicklung der Kommune und die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen wächst. Dies wiederum erleichtert die Arbeit der SAT und verringert die Notwendigkeit unpopulärer Zwangsmaßnahmen.

4.3 Die SAT und ihre Vereinigung ASAT: Innovationspole im peruanischen Steuersystem?

Die SAT sind nicht nur ein innovativer Ansatz für die Steuerverwaltung in Peru, sondern sie bringen in ihrer Arbeit auch selbst kontinuierlich innovative Lösungen hervor. In diesem Kapitel wird der Frage nachgegangen, in welcher Form diese Innovationen über ihren direkten Anwendungsbereich hinaus auf das peruanische Steuersystem oder auf andere Einrichtungen der öffentlichen Hand ausstrahlen. Kommen beide Eigenschaften – das Hervorbringen von Innovationen und die Ausstrahlung auf andere Akteure – zusammen, kann von einem „Innovationspol“ gesprochen werden.

Die Untersuchung geht in zwei Schritten vor. Zunächst wird skizziert, in welchen Bereichen die SAT innovative Lösungen generieren (4.3.1). Anschließend wird untersucht, über welche Mechanismen Erfahrungen, Kompetenzen und Lösungsansätze ausgetauscht und weiterverbreitet werden. Hierbei spielt die Vereinigung der SAT, die ASAT, eine zunehmend wichtige Rolle. Das Potenzial, welches in der Verbreitung von SAT-Innovationen steckt, wird jedoch noch nicht vollständig umgesetzt (4.3.2).

4.3.1 Die SAT generieren innovative Lösungen

Wichtige Anreize für die Innovationstätigkeit der SAT erwachsen aus ihrer Organisationsform als dezentralisierte Durchführungsorganisationen (OPD) mit einem hohen Grad an operativer Autonomie und einer Finanzstruktur, die wesentlich auf Kommissionszahlungen beruht. Diese Charakteristika befördern die Anpassung und Modernisierung der internen Strukturen und Abläufe, des Personal- und Finanzmanagements und der Infrastruktur auch über die Gründungsphase der SAT hinaus. Dabei werden innovative Lösungen für die Steuerverwaltung entwickelt, die das Potenzial besitzen, sowohl auf andere Bereiche der Kommunalverwaltung als auch auf andere Kommunen übertragen zu werden. In der folgenden Abbildung werden die Bereiche vorgestellt, in denen SAT als Generatoren innovativer Lösungen besonders hervorgetreten sind.

Abbildung 12: SAT als Generatoren innovativer Lösungen	
Innovationen	Erläuterungen und Beispiele
1. Organisation der SAT	
Flexible Anpassung der internen Organisationsstruktur	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilität beim Personaleinsatz, in Abhängigkeit von der Phase, in welcher der SAT sich befindet • Autonomie bei der internen Organisation des SAT
Neue Planungsinstrumente	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung abgestimmter Planungsinstrumente (mehrjährige strategische Planung – Haushaltsplanung – jährliche Arbeitsplanung – operative Planung der Abteilungen mit Leistungsindikatoren)

<p>Einführung effektiverer und effizienterer Kontroll- und Steuerungsinstrumente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Permanentes Monitoring der Prozesse durch das Management • Verringerung von Korruption und Erhöhung der Transparenz
<p>Vereinheitlichung und Standardisierung von Verfahren und Prozessen innerhalb der Steuerverwaltung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Erstellung von detaillierten Handbüchern und Verfahrensmanualen • Verschlanung und Beschleunigung der internen Prozesse • Interne Dezentralisierung, Einführung der Ergebnissteuerung • Qualitätsmanagement (ISO 9001 – Zertifizierung)
<p>Neue, an der Privatwirtschaft orientierte Unternehmenskultur und Bildung einer <i>Corporate Identity</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Auswirkungen auf das Selbstverständnis und die Motivation der Mitarbeiter • Einfluss auf die Wahrnehmung der SAT in der Öffentlichkeit
<p>2. Kundenorientierung</p>	
<p>Erhöhung der Kundenfreundlichkeit der Steuerverwaltung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Neuausrichtung der Steuerverwaltung: von der obrigkeitsstaatlichen Behörde zum Dienstleister • Einrichtung eines internen Ombudswesens und Beschwerdemanagements • Einführung des <i>One-Stop-Agency-Prinzips (ventanilla única)</i> • Verringerung der Anzahl der für einen Steuervorgang erforderlichen Dokumente • Einführung neuer Zahlungsmodalitäten in Zusammenarbeit mit Banken und Notariaten • Verringerung der Wartezeiten

3. Technische Innovationen	
Einsatz von IKT, Software-Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung integrierter Systeme der Datenverarbeitung • Vernetzung von Datenbanken • Informative Webauftritte der Steuerverwaltung • Nutzung von Geografischen Informationssystemen (GIS) (Lima) • Digitalisierung der Archive
4. Personalmanagement	
Höher qualifiziertes Personal	<ul style="list-style-type: none"> • Höhere Anforderungen an das Kompetenzprofil der Mitarbeiter in den Stellenprofilen • Flexiblere Ausgestaltung der Arbeitsverträge und Gehälter • Leistungsgerechte Bezahlung • Systematische Fortbildung des Personals
Zielvorgaben für Mitarbeiter auf Abteilungsebene	<ul style="list-style-type: none"> • Regelmäßige Leistungsbeurteilungen und -vergleiche • Anreize für Mitarbeiter zur Erhöhung der Arbeitsleistung • Karrierechancen innerhalb der Organisation bzw. im SAT-Verbund • Ethikcode
Personalauswahl	<ul style="list-style-type: none"> • Personalauswahl nach den Kriterien fachlicher Eignung, Leistung und Befähigung • Erhöhung der Transparenz bei der Stellenbesetzung

5. Finanzmanagement	
Nutzung innovativer Finanzierungsinstrumente	<ul style="list-style-type: none"> • Nutzung von Treuhandfonds, Giro-Krediten etc.
Enge Kooperation mit Banken und Notariaten	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenfassung von Zahlungsvorgängen • Multiplikation der Zahlungsstellen • Direkter Online-Datenaustausch
Moderne Zahlungsmodalitäten	<ul style="list-style-type: none"> • Online-Zahlungen • Hohe Kreditkartenakzeptanz • Filialnetz in den größeren SAT-Städten
6. Kooperation	
Kooperation mit anderen Behörden	<ul style="list-style-type: none"> • Datenverbund bzw. -abgleich mit Katasterämtern, Zivilregistern, öffentlichen Versorgungsunternehmen etc.
Auftragsverwaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Übernahme der Steuerverwaltung kleinerer Kommunen (geplant) • Einzug von Gebühren / Übernahme des Kassenwesens im Auftrag anderer öffentlicher Akteure (Regionalregierung, öffentliche Unternehmen etc.)
Quelle: Eigene Darstellung	

4.3.2 Die SAT und ihre Vereinigung ASAT erzeugen Ausstrahlungseffekte

Die o. a. Darstellung zeigt, dass die SAT sowohl im Binnen- als auch im Außenverhältnis Innovationen hervorbringen. Einige dieser Aktivitäten stehen in direktem Zusammenhang mit der Organisationsform der SAT, andere ließen sich ohne Weiteres auch in herkömmlichen Steuerverwaltungen realisieren. Das schon mehrfach zitierte Beispiel der Steuerbehörde von Tacna zeigt, dass dies in Einzelfällen auch tatsächlich passiert. Auch im Großraum Lima gibt es Steuerbehörden von Distriktkommunen (z. B.

Miraflores, Surco), die den Vergleich mit den SAT in vielen Bereichen nicht zu scheuen brauchen.

Umso wichtiger ist es, dass die in einem SAT entwickelten neuen Lösungen, einmal bewährt, auch anderen Steuerverwaltungen zugänglich gemacht werden. Prinzipiell ist der Transfer von Wissen über mehrere Mechanismen möglich:

- Kodifizierung und Weitergabe von Wissen in Form von Software, Handbüchern, Zugang zu Datenbanken etc.;
- Fortbildung (*capacity development*) von Mitarbeitern der Steuerverwaltung, entweder als *training on the job* oder im Rahmen von Kursen;
- Beratung von Reformprozessen in Steuerverwaltungen durch die (kurz- oder langfristige) Entsendung von Fachpersonal.
- Erwerb von nichtkodifiziertem Fachwissen (*tacit knowledge*) durch die Einstellung entsprechend qualifizierter Fachkräfte;
- Systematisches *benchmarking*, entweder individuell oder über Interessenverbände;

Einzelne SAT, mehr noch aber die Vereinigung der SAT, ASAT, setzen derartige Mechanismen bereits heute ein. Sie tun dies teilweise in Form von (unentgeltlicher) Amtshilfe, teilweise gegen eine Auslagererstattung, teilweise bieten sie ihr Know-how auch gegen Bezahlung an. SAT und ASAT sind aber noch weit von einer systematischen Ausschöpfung des Potenzials entfernt, welches die SAT-Arbeit für das peruanische Steuersystem insgesamt darstellt.

ASAT

ASAT wurde im Jahr 2006 gegründet. Ihre Hauptaufgaben bestehen darin, die Belange der SAT zu koordinieren und nach außen zu vertreten, Fort- und Weiterbildungen des Personals anzubieten, den interinstitutionellen Austausch zu fördern, neue Methoden, Instrumente und Verfahren der Steuerverwaltung zu entwickeln und bereitzustellen, die Vernetzung der SAT voranzutreiben sowie die Gründung neuer SAT zu fördern.

Alle SAT sind mittlerweile Mitglieder der Vereinigung, doch befindet sich ASAT noch immer in einer Konsolidierungsphase. Die Vereinigung war institutionell bislang eher schwach aufgestellt, was sich z. B. an unregel-

mäßigen Beitragszahlungen ihrer Mitglieder zeigte. Der mit Abstand größte und konsolidierteste SAT, Lima, hat die Gründung von ASAT nicht mitbetrieben und ist der Vereinigung erst zu einem späteren Zeitpunkt beigetreten. SAT Lima bringt sich bislang noch wenig proaktiv in die Arbeit von ASAT ein. Stattdessen setzt man eher auf bilaterale Beziehungen zu anderen Steuerbehörden, bzw. auf die direkte Vermarktung der eigenen Fortbildungs-, Beratungs- und IKT-Produkte. Die Arbeit der ASAT wird zudem durch ihre dürftige finanzielle Ausstattung erschwert. Für neue Projekte und Initiativen ist sie bis jetzt auf externe Geldgeber angewiesen.

Dennoch lassen die laufenden Aktivitäten von ASAT auf ein hohes Potenzial an Ausstrahlungseffekten schließen. Die wesentlichen Wirkungsfelder sind die Interessenvertretung der SAT-Mitglieder, die Unterstützung von SAT-Gründungen, Weiterbildungsangebote und die Entwicklung bzw. Verbreitung von Instrumenten.

Interessenvertretung der SAT-Mitglieder

Ein Tätigkeitsfeld von ASAT ist die Interessenvertretung ihrer Mitglieder gegenüber staatlichen Institutionen auf nationaler Ebene, insbesondere dem peruanischen Kongress und dem Wirtschafts- und Finanzministerium (MEF). ASAT lanciert Gesetzesinitiativen zur Reform des kommunalen Steuerrechts, nimmt Einfluss auf parlamentarische Beratungen zu bestehende Reformvorhaben und berät die politischen Entscheidungsträger. Darüber hinaus überwacht ASAT die laufenden Entwicklungen in der Steuerpolitik und im Steuerrecht und informiert ihre Mitglieder über Änderungen bzw. relevante Ereignisse.

Die Arbeit der ASAT als Interessenvertretung der SAT steht noch an ihrem Anfang. Daher ist das Vorgehen der Vereinigung bislang noch wenig institutionalisiert und im Wesentlichen vom Engagement einzelner Funktionsträger bestimmt. Eine feste Einbettung in die politische Institutionslandschaft bzw. die institutionalisierte Einbindung von ASAT in politische Entscheidungsprozesse wird angestrebt, ist aber bislang noch nicht zu beobachten.

Zusammenarbeit mit anderen Organisationen

ASAT entwickelt sich zu einem Forum für die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen:

- Die vom peruanischen Kongress durchgeführten regionalen öffentlichen Anhörungen (*audiencias públicas*) nutzt ASAT, um Workshops und Kurse für die kommunalen Steuerverwaltungen anzubieten und für die Gründung neuer SAT zu werben.
- Über die rein politische Kooperation hinaus arbeitet ASAT auch mit Kommunalverbänden zusammen, insbesondere mit der *Asociación de Municipalidades del Perú* (AMPE), und der Vereinigung der ländlichen Kommunen (*Asociación de Municipios Rurales*).
- Im Hinblick auf die Modernisierung des peruanischen Katasterwesens kooperiert ASAT mit der nationalen Behörde für die Formalisierung von Landtiteln (*Comisión de Formalización de la Propiedad Informal* – COFOPRI) und mit der nationalen Behörde für öffentliche Register (SUNARP).
- Darüber hinaus wurden im Jahr 2007 zwei Treffen mit den Bürgermeistern der 25 Provinzkommunen organisiert, die zugleich Hauptstadt ihres *departamentos* sind.

Für die SAT ist die Beziehung zu relevanten Institutionen des Zentralstaats, unter ihnen SUNARP und das nationale Bürgerregister (*Registro Nacional de Identificación y Estado Civil* – RENIEC), nicht immer einfach. Obwohl das peruanische Recht Kooperationsabkommen zwischen den kommunalen Steuerverwaltungen und diesen Institutionen zulässt, sind solche Abkommen selten und werden noch seltener tatsächlich in die Realität umgesetzt. Im Normalfall müssen die SAT (wie auch die herkömmlichen Steuerverwaltungen) für den Bezug von Daten aus diesen Behörden bezahlen, wobei die geforderten Sätze die Zahlungsfähigkeit bzw. -bereitschaft der kommunalen Steuerverwaltungen oft überschreiten. Aus Sicht der letzteren bietet es sich insofern an, das Problem im Rahmen von politischen oder Gesetzesinitiativen der ASAT zu behandeln.

Neben der zunehmenden Vernetzung über die ASAT tauschen sich die einzelnen SAT auch individuell in unterschiedlichen Bereichen und zu verschiedenen Themen aus. Diese reichen von Personalaustausch im Rahmen von Praktika bis hin zu Beratungsprojekten. Häufig sind dabei die älteren SAT (insbesondere Lima und Trujillo) die Anbieter von Know-

how. Derartige Kooperationen existieren punktuell auch mit traditionellen Steuerverwaltungen. Eine stärkere Institutionalisierung der Kooperationen der SAT untereinander und mit ASAT erscheint wünschenswert, um unter anderem beispielsweise die parallele Entwicklung von Lösungen in den SAT zu vermeiden und Synergie- und Verbundeffekte zu nutzen.

Unterstützung von SAT-Gründungen und Weiterbildungsangebote

Eines der Ziele von ASAT ist es, ein SAT in jeder der 25 Departamentshauptstädte (*municipio provincial capital de departamento*) zu gründen. Hierfür werden in Einzelfällen seit kurzem Machbarkeitsstudien mit Unterstützung der deutschen EZ (GTZ) erstellt, welche als Entscheidungsgrundlage für die Ausgestaltung möglicher SAT-Gründungen dienen sollen. Bislang sind diese Studien allerdings noch wenig systematisiert. Derzeit existiert noch kein einheitlicher Kriterienkatalog zur Bewertung und Durchführbarkeit von Reformen der traditionellen Steuerverwaltung. Damit hängt zusammen, dass wichtige Daten, etwa über das Steuerpotenzial oder die Säumnisrate, häufig nicht vorliegen bzw. mühsam extrapoliert werden müssen. Die Gründung von SAT in anderen Kommunen, z. B. in Distriktkommunen, wird von ASAT nicht unterstützt, auch wenn z. B. einige der Distriktkommunen im Großraum Lima vom Steueraufkommen her durchaus für das SAT-Modell in Frage kämen.

Bei der SAT-Gründung stellt ASAT technische und personelle Unterstützung bereit, z. B. bei der Rekrutierung von Fachpersonal. Dabei gilt es, das neue Personal auf die Organisation und Arbeitsweise eines SAT vorzubereiten und die Mitarbeiter fort- und weiterzubilden. Hierzu soll ab April 2008 ein neues Praktikantenprogramm auf nationaler Ebene implementiert werden.

Darüber hinaus bietet ASAT verschiedene Fortbildungsmöglichkeiten an. Hierzu zählen insbesondere Kurse und Workshops zu einzelnen Aspekten der SAT-Arbeit (z. B. zur korrekten Berechnung der *arbitrios*). In einigen Fällen hat eine Kooperation mit der Fortbildungseinrichtung des SAT Lima (*EscuelaSAT*) stattgefunden. Ab 2008 sind ASAT-Fernstudiengänge (*e-learning*) geplant. Viele dieser Maßnahmen werden mit Unterstützung der deutschen EZ durchgeführt. Derzeit stammen ca. 70 % der Teilnehmer von ASAT-Fortbildungen aus traditionellen *oficinas de rentas*. Somit ist von direkten Ausstrahlungseffekten auch für herkömmliche Steuerverwaltungen auszugehen.

Instrumentenentwicklung und -verbreitung

Erst vereinzelt werden den Mitgliedern von ASAT konkrete Instrumente für ihre operative Arbeit an die Hand gegeben. So wurden beispielsweise im Jahr 2006 Vergleichstabellen für die rechtskonforme Berechnung der *arbitrios* von ASAT bereitgestellt. Zudem wurden einzelne in SAT entwickelte Software-Lösungen, wie beispielsweise eine Anwendung zum Wartezeitenmanagement, über ASAT auch anderen SAT und herkömmlichen Steuerverwaltungen zugänglich gemacht. Allerdings werden Instrumente derzeit noch nicht systematisch verbreitet und das große Potenzial der ASAT hierfür noch wenig genutzt.

5 Schlussfolgerungen und Übertragbarkeit des SAT-Modells

Die Untersuchung hat ergeben, dass die Anwendung des SAT-Modells deutliche Verbesserungen in der kommunalen Steuerverwaltung herbeiführen kann. Die SAT tragen zur Erhöhung und wahrscheinlich auch zur Stabilisierung der kommunalen Einnahmen bei. Ihre Arbeit wirkt sich in mehrerer Hinsicht (wenn auch nicht uneingeschränkt) positiv auf die Legitimität des Steuersystems aus. Die SAT und ihr Dachverband ASAT unternehmen außerdem erste Schritte, um intern entwickelte Lösungsansätze auch anderen Steuerverwaltungen zugänglich zu machen.

In der Erhebungsphase sind jedoch auch etliche Punkte zutage getreten, bei denen das SAT-Modell bzw. seine Anwendung in der peruanischen Praxis Möglichkeiten der Verbesserung erkennen lässt. Diese Punkte werden im Folgenden zusammenfassend dargestellt (5.1).

Die Verbesserung des SAT-Modells hat Relevanz über den direkten Anwendungsbereich hinaus: Für die Entwicklungszusammenarbeit ist es nämlich von Interesse, ob das Modell der semi-autonomen Steueragenturen sich auch auf weitere Kommunen in Peru und anderen Ländern übertragen lässt. Diese Frage wird im zweiten Teil des Kapitels diskutiert (5.2).

5.1 Mögliche Ansatzpunkte für künftige Reformen in den SAT

Die folgende Darstellung der Ansatzpunkte für Verbesserungen in den SAT beruht auf den Ergebnissen der empirischen Erhebung und orientiert sich an den drei Untersuchungsachsen der Studie:

- Im Hinblick auf **Effizienz und Effektivität** ist es von großer Wichtigkeit, dass die SAT ihre Autonomie bewahren können. Mit der Konsolidierung der SAT sollten zudem Effizienzkriterien stärker ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken (5.1.1).
- Im Hinblick auf **Legitimität** scheint der Zusammenhang von Steuererhebung und der Qualität der öffentlichen Leistungen eine entscheidende Rolle zu spielen. Die SAT wären gut beraten, ihre Zusammenarbeit mit den öffentlichen Leistungserbringern künftig zu verstärken (5.1.2).
- Im Hinblick auf **Innovation** sollte das Potenzial weiter ausgeschöpft werden, welches die Kooperation zwischen den Steuerverwaltungen birgt. Dies kann insbesondere über die Stärkung der ASAT erreicht werden (5.1.3).

5.1.1 Effizienz und Effektivität

- **Die Autonomie der SAT wahren:** Die institutionelle Aufhängung der SAT sieht eine administrative, finanzielle und personelle Autonomie vor. Sie bietet jedoch keine Gewähr dafür, dass diese Autonomie seitens der Kommunalregierung in der Praxis immer respektiert wird. Es gibt Hinweise darauf, dass in einzelnen Kommunen versucht wurde, auf die operative Tätigkeit der SAT politisch Einfluss zu nehmen. Dies bezieht sich z. B. auf die Steuerbeitreibung oder auf die Personalrekrutierung. Eine derartige Einflussnahme kommt langfristig keiner der beiden Seiten zugute. Die Kommunalregierung sollte im Interesse einer nachhaltigen positiven Entwicklung ihrer Finanzlage die Autonomie der SAT respektieren. Die SAT sollten ihrerseits darauf achten, nicht als Instrumente der Lokalpolitik verwendet zu werden. Hierfür ist es wichtig, dass die kommunalpolitischen Akteure über die Vorzüge des SAT-Modells aufgeklärt und über die Fortschritte im Steuerwesen umfassend informiert werden.
- **Optimierung der Effizienz:** In den untersuchten SAT wird durchaus auf Effizienz geachtet. Allerdings wird die Steigerung der Effizienz weniger systematisch vorangetrieben und weniger klar mit Indikato-

ren belegt, als dies bei der Effektivität geschieht. Nach einer erfolgreichen Phase der institutionellen Konsolidierung und Effektivitätssteigerung der Steuererhebung sollte die Effizienz zu einem prominenteren Ziel werden. Hierfür müssten Effizienzziele vereinbart und mit überprüfbaren Indikatoren bestückt werden. Sowohl für die Kommunen als auch für die SAT wäre ein noch effizienterer Einsatz von Ressourcen vorteilhaft.

- **Planbare Festlegung der Kommission:** Kommunalregierungen wie auch die lokale Bürgerschaft haben ein legitimes Interesse daran, die Kosten der Steuererhebung und damit die Höhe der SAT-Kommission mittel- bis langfristig zu senken. Nach einer ersten Phase, in der Anfangsinvestitionen realisiert und finanziert werden müssen, könnte eine schrittweise Absenkung der Kommission erfolgen. Diese sollte für die SAT jedoch vorhersehbar und damit planbar sein. Eine Ad-hoc-Reduktion der Kommission geht zu Lasten einer nachhaltigen Geschäftspolitik des SAT und macht eine langfristige Planung unmöglich. Um das Risiko eines *Moral Hazard*-Verhalten der SAT zu minimieren, sollten Verhandlungen über die Kommission auf Basis der strategischen Planung und dem damit verbundenem Investitionsbedarf geführt werden.
- **Stärkere Kooperation bei IKT:** Die hohe Bedeutung von integrierten IKT-Lösungen für die Steuerverwaltung wurde von den SAT erkannt. Investitionen in diesem Bereich stellten in den letzten Jahren für viele SAT eine Priorität dar. Diese Investitionen erfolgten allerdings meist unabhängig voneinander. Obgleich die IKT-Systeme an die Bedürfnisse und Prozesse jeder einzelnen SAT angepasst werden müssen, könnten Kosteneinsparungen durch eine Kooperation mit anderen SAT und OdR bei der Erstellung der Basissoftware realisiert werden. Daher sollten Kooperationsmöglichkeiten besonders bei der Gründung neuer SAT geprüft werden.
- **Ausbau des Katasterwesens:** Ein gutes Kataster ist eine Grundvoraussetzung für eine umfassende Steuererhebung, insbesondere im Hinblick auf Grundsteuern und *arbitrios*. Fehlende Katasterinformationen kompensieren die SAT teilweise mit der Erhebung eigener Informationen, z. B. durch Inspektionen vor Ort. Dies ist aber teuer und kann ein funktionierendes Katasterwesen nicht ersetzen. Parallel zu Reformen der Steuerverwaltung sollte daher die Modernisierung des Katasters vorangetrieben werden. In vielen Kommunen wird die gesetzliche Regelung der Verwendung von 5 % der Grundsteuer für die Verbesserung des Katasterwesens nicht angewandt. Die Beachtung

der gesetzlichen Bestimmungen wäre daher ein wichtiger erster Schritt.

- **Nachhaltige Lohnpolitik:** Um gutes Personal zu finden und zu halten, ist ein der Qualifikation angemessenes Lohnniveau notwendig. Leistungsanreize durch Bonuszahlungen stellen ein mögliches Instrument dar, um Mitarbeiter zu motivieren und sie langfristig an die SAT zu binden. Die gesetzlichen Bestimmungen bezüglich der Vergütung in der öffentlichen Verwaltung schränken eine solche aktive Lohnpolitik ein – auch wenn die SAT als dezentralisierte Durchführungsorganisationen einem etwas flexibleren Arbeitsregime unterliegen.⁸⁰ Es stellt sich die Frage, ob es nicht möglich wäre, das öffentliche Lohnsystem zu modernisieren, indem neue Mechanismen und Anreize eingeführt werden, ohne die notwendige Sparsamkeit des öffentlichen Sektors infrage zu stellen.

5.1.2 Legitimität

Wie bereits dargestellt, besitzen die SAT ein Eigeninteresse daran, ihre eigene und die Legitimität des kommunalen Steuersystems zu erhöhen, da ihnen so die Steuererhebung wesentlich erleichtert wird. Unter Berücksichtigung der lokalen Rahmenbedingungen und der oben dargestellten positiven und negativen Auswirkungen der SAT-Arbeit auf die Legitimität lassen sich einige Strategien ableiten, mit deren Hilfe die legitimierende Wirkung der SAT weiter erhöht werden könnte.

- **Stärkeren Einfluss auf die öffentliche Leistungserbringung:** Die SAT könnten sich aktiver für den Umfang und die Qualität der öffentlichen Dienstleistung einsetzen. Es wäre vor allem wichtig, institutionalisierte Kanäle zur Erhebung und Weitergabe von Beschwerden bezüglich der öffentlichen Leistungserbringung zu etablieren. Zur gezielten Erhebung von Informationen könnte über eine intensivere Zusammenarbeit mit repräsentativen Bürgerorganisationen nachgedacht werden. Die Informationsweitergabe könnte durch einen forma-

80 Allerdings ist zu bemerken, dass der nationale Haushalt für das Jahr 2007 die OPD (unter ihnen die SAT) von den Austeritätsregeln ausnimmt, so dass sie gemäß dem so genannten *cuadro de asignación de personal* (CAP) und dem *presupuesto proyectado anual* (PPA) nachhaltige Lohnerhöhungen beschließen konnten. Bedingungen hierfür waren eine Autorisierung des Wirtschafts- und Finanzministeriums (MEF) und des Gemeinderates (*Concejo Municipal*). Offenbar haben sich aber nicht alle SAT-Leitungen erfolgreich um eine solche Autorisierung bemüht.

lisierten Austausch mit der Kommunalverwaltung erfolgen. Denkbar wäre allerdings auch die Herstellung eines direkten Kontaktes zu den Leistungserbringern, die ein großes Eigeninteresse an der Weitergabe entsprechender Informationen haben sollten. Ein entsprechendes Engagement sollte den Bürgern durch Maßnahmen im Bereich Öffentlichkeitsarbeit vermittelt werden.

- **Steigerung der Kunden- und Serviceorientierung:** In Bezug auf die Kunden- und Serviceorientierung zeigen sich noch deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen SAT. Diejenigen SAT, bei denen die Kunden- und Serviceorientierung bisher noch nicht so stark im Vordergrund gestanden hat, sollten diese als wichtiges institutionelles Ziel neben der Einnahmesteigerung verankern. Die Umsetzung folgender Maßnahmen wäre in diesem Zusammenhang wünschenswert.
 - Die Mitarbeiter systematischer und regelmäßiger als bisher schulen, damit sie einen Überblick über alle aktuellen Regelungen haben.
 - Die Kundenfreundlichkeit sollte nicht der Steigerung der Effizienz der SAT zum Opfer fallen. Entsprechende Ziele können als Mitarbeiterziele verankert werden, dort wo diese existieren.
 - Alle SAT sollten *Defensorias al Contribuyente* einrichten, die Beschwerden, Einsprüchen, Informationsfragen und Verbesserungsvorschläge der Steuerzahler entgegennehmen und ggf. (erstinstanzlich) bearbeiten. Für die öffentliche Wahrnehmung der Steuerverwaltung spielt dabei eine wichtige Rolle, dass Einsprüche kostenfrei sind.
 - Bisher werden bei vielen SAT-Kundenbefragungen noch nicht als systematisches Mittel zur Verbesserung des Kundenservices eingesetzt. Die SAT sollten in regelmäßigen Abständen detaillierte Umfragen durchführen, deren Ergebnisse in entsprechenden Empfehlungen umgesetzt werden.
- **Stärkere Nutzung von Mitteln der Öffentlichkeitsarbeit und Annäherung an den Steuerzahler:** Um gegen den Vorwurf fehlender sozialer Sensibilität anzukämpfen und das Bewusstsein für die gesellschaftliche Bedeutung von Steuereinnahmen zu stärken, sollten die SAT in Zukunft noch mehr auf qualitativ hochwertige Informationskampagnen zurückgreifen. Die bisher durchgeführten Kampagnen scheinen nicht immer im gewünschten Maße bei den Steuerzahlern „angekommen“ zu sein. Innerhalb der Kampagnen könnten die SAT noch stärker inhaltlich argumentieren. Beispielsweise könnten sie auf

das Argument abheben, dass durch ihre Arbeit das Steuerzahlen gerechter wird, da alle Steuerzahlergruppen gleichermaßen herangezogen werden. Einige SAT haben zur Annäherung an den Steuerzahler Strategien entwickelt, die anderen SAT als Vorbild dienen könnten.

- **Verstärkung der Zusammenarbeit mit der Zivilbevölkerung:** Für die SAT wäre es sinnvoll, systematischer mit Vertretern der Zivilbevölkerung zusammenzuarbeiten. Sie könnten den Kontakt zu Vertretern der *Juntas Vecinales*, zu Schulen, Handelskammern, Vereinen oder anderen Institutionen der organisierten Zivilgesellschaft nutzen, um ihre Arbeit transparenter zu machen, um die Bedeutung ihrer Arbeit zu vermitteln und um selbst Informationen zu erhalten. Allgemein lässt sich sagen, dass das Potenzial zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft noch nicht voll ausgeschöpft wird.

5.1.3 Innovation

SAT und ASAT generieren innovative Lösungen für die peruanische Steuerverwaltung. Dabei konnten Ausstrahlungseffekte vor allem in den Bereichen Fort- und Weiterbildung, Reform der rechtlichen Rahmenbedingungen und Kooperationen zwischen den SAT beobachtet werden. Auch in diesem Bereich sind jedoch Verbesserungen möglich:

- **Verbreitung von *best practices*:** Durch systematischere Erhebung und Verbreitung von *best practices* und erfolgreichen Instrumenten können weitere Modernisierungseffekte bei den SAT, aber auch bei herkömmlichen Steuerverwaltungen angestoßen werden. Es wäre beispielsweise möglich, Arbeitsgruppen oder -foren zu spezifischen Bereichen der Steuerverwaltung zu gründen (Erhebung, Beitreibung, IKT, Öffentlichkeitsarbeit etc.). Hier könnten die Fachleute aus den jeweiligen Abteilungen fokussiert Ideen und Erfahrungen austauschen.
- **Stärkung der ASAT:** In diesem Kontext wäre es auch wünschenswert, ASAT institutionell und organisatorisch zu stärken. Die Mitte 2008 beschlossene Schaffung einer eigenen Verwaltungsstruktur (eigenes Büro mit eigenem Personal in Trujillo, Verdopplung der Quoten und damit des Haushalts von ASAT auf 120.000 Soles pro Jahr) ist hierfür als förderlich zu bewerten. Dieser Konsolidierungsschub innerhalb der Vereinigung scheint notwendig, ist allerdings angesichts der weit reichenden Pläne von ASAT kaum ausreichend. Zusätzlich müsste die Akquise von Drittmitteln verbessert werden, in-

dem realistische und für nationale und internationale Geber attraktive Projekte formuliert werden.

- **Institutionalisierung der Kooperation:** ASAT sollte ihre Anstrengungen fortsetzen, sich stärker in der politischen Institutionenlandschaft zu verankern und institutionalisierte Kooperationen mit staatlichen Einrichtungen und herkömmlichen Steuerverwaltungen zu etablieren. Durch intensivere Vernetzung können Kommunikationskanäle geschaffen werden, welche die Arbeit der Vereinigung erleichtern und ihre Außenwirkung verstärken.

5.2 Ist das SAT-Modell übertragbar?

Die Übertragbarkeit des SAT-Modells ist ein wichtiges Kriterium bei der Bewertung dieses Reformansatzes. Die Ausgliederung der Steuerverwaltung aus der Kommunalverwaltung stellt einen drastischen Einschnitt in einem politisch sensiblen Bereich dar, welcher nicht in jeder Kommune zu realisieren ist. Neben institutionellen Faktoren spielen fiskalische und nicht zuletzt auch politische Bedingungen eine wichtige Rolle.

Das Interesse und letztlich die Entscheidung zur Gründung eines SAT seitens des Bürgermeisters oder der Kommunalregierung wird z. B. beeinflusst durch die relative Bedeutung der eigenen Einnahmen, das Volumen des nicht ausgeschöpften Steuerpotenzials und die Erfolgsaussichten interner Reformen. Nur wenn die mit der Gründung verbundenen monetären, politischen und sozialen Kosten unter dem erwarteten Nutzen liegen, wird das Modell für eine Kommune interessant und eine Umsetzung sinnvoll.

Dieses Kapitel wird die Übertragbarkeit des SAT-Modells aus kommunaler Sicht diskutieren und Hinweise zu seiner erfolgreichen Umsetzung geben. Zunächst wird die Frage geklärt, auf welche Kommunen das Modell grundsätzlich übertragbar ist (4.4.1). Im Anschluss wird ausgeführt, für welche Kommunen die Gründung eines SAT von besonderem Interesse sein kann und welche Kosten damit verbunden sind (4.4.2). Auch wenn eine Kommune grundsätzlich ein SAT gründen kann und hieran auch Interesse hat, gilt es, bestimmten Rahmenbedingungen Beachtung zu schenken, welche eine SAT-Gründung mehr oder weniger sinnvoll erscheinen lassen. Diese werden in 4.4.3 kurz erläutert. Im Anschluss daran werden Überlegungen zu einer erfolgreichen Umsetzung angestellt (4.4.4).

5.2.1 Auf welche Kommunen ist das SAT-Modell grundsätzlich übertragbar?

Grundsätzlich ist das Modell nur auf Kommunen in Ländern übertragbar, in denen die kommunale Ebene auch tatsächlich Steuern erhebt. Wenn das Steuersystem zentral ausgestaltet ist und Steuern ausschließlich auf nationaler Ebene erhoben werden, sind Überlegungen zur Gründung lokaler SAT selbstverständlich hinfällig. Hinzu kommt, dass auf lokaler Ebene auch der rechtliche Spielraum vorhanden sein muss, um dezentrale bzw. semi-autonome Einheiten zu schaffen.

Weitere wichtige Übertragungsdeterminanten sind fiskalischer Natur. Hierzu zählt eine gewisse Mindestgröße der Kommune (Anzahl der Steuerzahler) und eine entsprechende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, welche sich im tatsächlichen bzw. vom SAT potenziell zu realisierenden Steueraufkommen niederschlagen. Das Steuerpotenzial der Stadt muss ausreichend hoch sein, damit sich ein SAT über das Kommissionsmodell finanzieren kann.

Nach Darstellung von ASAT sollte die Kommission eines SAT auf Dauer 10 % nicht übersteigen, da sonst die Gefahr besteht, dass der politische Rechtfertigungsdruck für die Steueragentur steigt. Die minimalen von ASAT für den peruanischen Kontext veranschlagten Kosten eines SAT betragen ca. 2 Mio. Soles (etwa EUR 450.000) im Jahr. Wenn diese Kosten ausschließlich über die Kommission finanziert würden, müssten sich die jährlichen Steuereinnahmen einer Kommune auf mindestens 20 Mio. Soles belaufen, damit die Gründung eines SAT sinnvoll wäre.

Allerdings weisen nicht alle Kommunen mit SAT in Peru ein solches Steueraufkommen auf. In Cajamarca liegt dieses z. B. bei nur 50 % des genannten Schwellenwertes. In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu betonen, dass die SAT sich nicht *ausschließlich* über ihre Kommission finanzieren, sondern auch über andere Einnahmen, z. B. aus dem Bereich der Zwangsbeitreibung von Steuern oder über Gebühren und Bußgelder. In einem konsolidierten SAT sollte nach Einschätzung von ASAT die Kommission zwischen 40 und 60 % des Budgets finanzieren.

5.2.2 Für welche Kommunen ist die Gründung eines SAT interessant?

In einem Kontext, in dem die oben skizzierten „harten“ Voraussetzungen gegeben sind, stellt sich die Frage, welche Kommunen an der Gründung eines SAT ein Interesse haben könnten. Im öffentlichen Sektor setzen sich erfolgreiche Innovationen nicht automatisch durch, auch wenn sie, wie die SAT, Effizienz- und Effektivitätsgewinne mit sich bringen. Dies liegt u. a. daran, dass öffentliche Institutionen im Gegensatz zu Unternehmen nicht dem Wettbewerb ausgesetzt sind und nur selten systematisch *benchmarking* betreiben. Daher braucht es erfolgreiche Vorzeigeprojekte und aktive Anstrengungen, um innovative Modelle im öffentlichen Sektor zu verbreiten.

Grundsätzlich ist die Übertragung des SAT-Modells für eine Kommune dann von Interesse, wenn der ökonomische Anpassungsdruck vor dem Hintergrund fiskalischer Defizite und einer schwachen oder korrupten Steuerverwaltung hoch ist. In diesem Zusammenhang ist die Bedeutung der **eigenen Einnahmen** wichtig. Je höher der Anteil der eigenen Einnahmen an den Gesamteinnahmen einer Kommune, desto interessanter wird das SAT-Modell, da sich Verbesserungen in diesem Bereich fundamental auf die Einnahmesituation der Kommune auswirken. Für Kommunen, deren Einnahmen zu einem hohen Anteil aus nationalstaatlichen Transfers gespeist werden, scheint das Modell auf den ersten Blick weniger von Interesse zu sein. Jedoch kann auch hier die Erhöhung des Anteils eigener Einnahmen ein treibender Motor sein, wenn die Kommune ihre Abhängigkeit von volatilen, wenig planbaren nationalstaatlichen Transfers verringern will (siehe auch Kapitel 2.1.2).

Neben einem hohen Interesse an Eigeneinnahmen spielen bei der Übertragung des SAT-Modells weitere Faktoren eine Rolle. Hierzu zählen v. a. die **Säumnisrate** und die geschätzte Höhe der Steuerhinterziehung. Beispielsweise erscheint eine SAT-Gründung für eine Kommune, in welcher bereits 80 % des Steuerpotenzials von der traditionellen Steuerverwaltung realisiert werden und die Säumigkeit gering ist, weniger sinnvoll als für eine Kommune, die weit von der Ausnutzung ihres Steuerpotenzials entfernt ist. In ersterem Fall könnte auch über eine interne Verwaltungsreform nachgedacht werden, um die Steuererhebung weiter zu verbessern und das Potenzial voll auszuschöpfen. Die Gründung eines SAT erscheint demgegenüber besonders dann für eine Kommune interessant, wenn die

traditionelle Steuerverwaltung nicht in der Lage ist, das vorhandene Steuerepotenzial zu nutzen bzw. nicht davon ausgegangen werden kann, dass interne Reformen die gewünschten Erfolge erzielen würden.

Von besonderem Interesse ist das SAT-Modell auch für Kommunen, deren Steuerverwaltung durch ein hohes **Korruptionsniveau** gekennzeichnet ist. Wie bereits mehrfach erwähnt, ist die Korruptionsbekämpfung eines der Hauptmotive für die Gründung einer semi-autonomen Steueragentur, sowohl auf nationaler als auch auf kommunaler Ebene. Durch die Herauslösung der Steuerverwaltung aus der Kommunalverwaltung lassen sich vorhandene klientelistische Netzwerke aufbrechen und die Korruption eindämmen. Kommunen könnten daher das Modell als Instrument nutzen, um die Korruption in der eigenen Steuerverwaltung zu reduzieren und damit die Legitimität des kommunalen Steuersystems und der Kommunalverwaltung allgemein zu erhöhen (siehe auch Kapitel 2.4.3).

Letztlich ist aus Sicht der Kommunen eine Übertragung des Modells dann von Interesse, wenn der erwartete Nutzen der Reform höher ist, als die erwarteten Kosten. Mit der Gründung eines SAT und der Auslagerung von Aufgaben und Kompetenzen aus der Kommunalverwaltung sind zum Teil erhebliche Herausforderungen und Kosten verbunden, welche in die Entscheidungsfindung einbezogen werden müssen (siehe auch 2.2.5). Diese Kosten variieren von Kommune zu Kommune, lassen sich generell jedoch in monetäre Kosten, politische Kosten und soziale Kosten unterteilen:

Monetäre Kosten

- **Einstiegsinvestition:** Ein angemessenes Investitionsniveau ist notwendig, um die für den erfolgreichen Betrieb erforderliche technische Grundausstattung und Infrastruktur sicherzustellen. In Peru hat ASAT die Gründung der SAT mit Unterstützung durch die deutsche EZ in einigen Fällen gefördert. In den meisten Fällen muss hierfür jedoch allein die Kommune aufkommen (z. B. Lima 1 Mio. Soles, Huancayo 400.000 Soles).
- **Personalkosten:** In diesem Zusammenhang ist der Anteil der unbefristeten Verträge bzw. verbeamteten Stellen in der Steuerbehörde von Bedeutung. In Kommunen mit einer hohen Anzahl an unbefristet Beschäftigten und Beamten verursacht die Auslagerung der Steuerverwaltung höhere Kosten, da die vorher in diesem Bereich Beschäftigten intern versetzt und weiterhin bezahlt werden müssen (vgl. Kapitel 4.1.1). In Peru sind die Voraussetzungen jedoch aus Sicht der

Kommune vergleichsweise günstig, da es innerhalb der Kommunalverwaltungen viele befristete Verträge gibt, welche im Falle der Auslagerung von Aufgaben kurzfristig kündbar sind.

- **Zusätzliche Transaktionskosten:** Durch die Auslagerung der Steuerverwaltung entstehen der Kommune Kosten im Bereich Kommunikation und Kontrolle des SAT.

Politische Kosten

Die durch eine SAT-Gründung möglicherweise entstehenden politischen Kosten lassen sich in eine interne und eine externe Dimension unterteilen.

- **Interne Dimension:** Interne Reibungsverluste innerhalb der Kommunalverwaltung können hohe politische Kosten haben und im Extremfall zum Scheitern einer SAT-Gründung führen, wie der Fall Arequipa verdeutlicht. Oft widersetzen sich das Personal bzw. die Gewerkschaften der kommunalen Angestellten den Reformen aus Angst vor eventuellen Entlassungen und Machtverlust. Nicht umsonst wird das Personal im öffentlichen Sektor im internationalen Diskurs zur Verwaltungsmodernisierung gemeinhin als wichtigste Hürde bzw. als Schlüsselfaktor für Reformen dargestellt (z. B. OECD 2005b, 5).
- **Externe Dimension:** Die organisierte Zivilgesellschaft kann Reformen ebenfalls erschweren und die Übertragung des SAT-Modells verhindern. Proteste und Resistenzen innerhalb der Bürgerschaft können für den Bürgermeister und die Kommunalregierung erhebliche politische Kosten bedeuten, die bis zum Verlust von politischem Einfluss und zu Wahlniederlagen führen können.

Soziale Kosten

Die Gründung eines SAT kann auch erhebliche soziale Kosten verursachen. Die erhöhte Abgabenlast kann kurzfristig zu einem Ungleichgewicht zwischen Zahlung und Leistungen führen. Dies ist dann der Fall, wenn sich öffentliche Leistungen nicht in gleichem Maße (bzw. nicht im gleichen Tempo) verbessern wie sich die Abgabenlast erhöht. Dies kann für die Bürger einen Wohlfahrtsverlust bedeuten und letztlich wiederum über Bürgerproteste politische Kosten nach sich ziehen.

5.2.3 In welchem Kontext ist die Gründung eines SAT sinnvoll?

Grundsätzliche Übertragbarkeit und Interesse einer Kommune sind für sich genommen noch nicht ausreichend, um beurteilen zu können, ob die Gründung eines SAT auch tatsächlich sinnvoll ist. Hier kommen weitere Faktoren ins Spiel:

- Vor allem der **politische Wille** und das Engagement der Kommunalregierung sind von ausschlaggebender Bedeutung. Eine kritische Masse an Befürwortern und politischer Rückhalt sind für die Umsetzung der Reform unabdingbar. Es muss zudem gewährleistet sein, dass der SAT dauerhaft über ein hohes Maß an Autonomie verfügt.
- Wichtig ist weiterhin eine generelle **Reformorientierung** der Kommunalregierung und -verwaltung. Am ehesten entfaltet ein SAT sein Potenzial in einem reformorientierten Kontext, da er als Innovationsinsel erhebliche Eigenanstrengungen unternehmen muss, um institutionelle Defizite in seinem Umfeld zu kompensieren. In diesem Zusammenhang kann die Stärkung des Katasterwesens beispielhaft erwähnt werden. Defizite in diesem Bereich bedeuten für die SAT einen enormen Einsatz von Ressourcen, was ihre Effizienz und Effektivität deutlich schmälern kann.
- Aus entwicklungspolitischer Perspektive hat auch die **Kapazität** der Kommunalregierung Einfluss auf die Frage, ob die Gründung eines SAT sinnvoll ist. Die Herausforderungen für die Kommune liegen hier vor allem im Bereich einer adäquaten Überwachung der Aktivitäten und Zielerreichung des SAT. Die Auslagerung der Steuerverwaltung muss vom Aufbau angemessener (zusätzlicher) Steuerungs- und Kontrollmechanismen begleitet sein. Der Schlüssel liegt hierbei in der Etablierung eines ausbalancierten Systems, welches dem SAT ausreichende Autonomie und Flexibilität gewährt und trotzdem adäquate Rechenschaftspflichten und Kontrollmechanismen verankert.

Vor dem Hintergrund der Heterogenität der Kommunen in Peru, aber auch in anderen Ländern, muss festgehalten werden, dass diese den bestehenden Herausforderungen in unterschiedlichem Maß gewachsen sind. Im Kontext einer schwachen Kommunalregierung besteht das Risiko, dass der SAT als innovative, leistungsstarke Institution in einem schwachen institutionellen Gefüge seine Kompetenzen überschreitet oder gesellschaftliche und soziale Ziele seinen wirtschaftlichen Zielen unterordnet.

5.2.4 Was ist bei der Umsetzung zu beachten?

Fällt die Entscheidung für die Gründung eines SAT positiv aus, so ist die erfolgreiche Umsetzung der Reformen an die Berücksichtigung spezieller Bedingungen und die Durchführung von (Begleit-)Maßnahmen gebunden.

Gründungsphase

Von Bedeutung ist hierbei der politische Zyklus bzw. der angemessene Zeitpunkt der SAT-Gründung, wie das Beispiel Arequipa zeigt: Hier wurde vom Bürgermeister kurz vor Ende seiner Amtszeit der Versuch unternommen, ein SAT zu etablieren. Dies wurde von der Opposition als Versuch gewertet, politisch Wohlgesonnene noch vor den Wahlen auf strategischen Posten zu platzieren, um die eigene Position im Falle einer Abwahl zu sichern. Dieses Argument wurde neben anderen in der Debatte um den SAT genutzt, um Proteste auf Seiten der Bürger zu mobilisieren, welche letztlich zu einem Scheitern des SAT führten.

Aus politischer Perspektive sind für die SAT-Gründung vermutlich die ersten **12 bis 18 Monate nach Wahl** der Kommunalregierung am besten geeignet, denn wie in 4.4.1 gezeigt wurde, treten die größten Fortschritte bei der Steuereinwerbung durch die SAT im zweiten und dritten Jahr nach Gründung auf. Liegen diese Erfolge in zeitlicher Nähe zu den Kommunalwahlen, mag dies einen wertvollen Beitrag zum Weiterbestand des SAT liefern.

Damit der SAT sein Potenzial im Bezug auf die angestrebten Ziele (v. a. Einnahmensteigerung und Verringerung der Korruption) realisieren kann, ist eine **räumliche Trennung** des SAT und der Kommunalverwaltung sinnvoll, die in Peru auch in fast allen Fällen durchgesetzt wurde. Hiermit verbunden ist jedoch die Notwendigkeit, Kommunikationskanäle klar zu definieren und zu institutionalisieren. Aus Sicht der Kommunalverwaltung dient dies vor allem der Kontrolle des SAT und dessen Zielerreichung. Aus Sicht des SAT ist eine institutionelle Anbindung jedoch ebenso wichtig, da er politischen Rückhalt benötigt und von der Kooperation mit anderen (öffentlichen) Institutionen profitieren kann.

Im gesamten Gründungs- und Umsetzungsprozess sind eine adäquate **Bürgerbeteiligung** und transparente **Informationspolitik**, v. a. gegenüber den Angestellten der Kommunalverwaltung und wichtigen zivilen und wirtschaftlichen Entscheidungsträgern unerlässlich. In diesem Zusammen-

hang sollte die politische Führung die Ziele der SAT-Gründung klar artikulieren und die Erwartungen an die reformierte Steuerverwaltung offen diskutieren. Das Beispiel der gescheiterten SAT-Gründung in Arequipa macht deutlich, dass Nachlässigkeiten in diesem Bereich die Reformen gefährden können. Es sollte daher im Interesse der Kommunalregierung liegen, der Mobilisierung der Bevölkerung gegen die Einführung eines SAT mit Hilfe von Informationskampagnen aktiv entgegenzutreten.

Operative Phase

Die SAT sind ebenso wie herkömmliche Steuerverwaltungen in ihrer Arbeit auf eine hohe Qualität und Aktualität der **Datengrundlage** angewiesen. Für die erfolgreiche Arbeit ist der systematische Datenabgleich und -austausch mit der Kommunalverwaltung und anderen Behörden von besonderer Bedeutung. Die Möglichkeiten des Austauschs und Abgleichs von Daten mit andern Institutionen des öffentlichen und privaten Sektors (z. B. mit Telefongesellschaften und Wasserunternehmen) bedeuten für den SAT eine erhebliche Kostenreduktion.

Wie bereits erwähnt, sind z. B. aktuelle **Kataster** eine Grundvoraussetzung für eine verbesserte Steuererhebung. Fehlende Katasterinformationen kompensieren die SAT teilweise durch die Erhebung eigener Informationen (z. B. durch Inspektionen vor Ort), was einen erheblichen Ressourcenaufwand bedeutet. Es wäre daher auch aus Sicht der Kommune sinnvoll, die Modernisierung der Kataster und den institutionellen Datenabgleich und -austausch gezielt zu fördern, da eine Kostenreduktion auf Seiten des SAT letztlich auch eine Reduktion der Kommission und damit die Erweiterung der eigenen Ausgabenspielräume möglich macht.

Nach Gründung der SAT stehen diese vor der schweren Aufgabe, eine **Steuerkultur** zu ändern, die durch jahrelanges Nicht-Einwerben von Steuern und Abgaben bzw. der regelmäßigen Gewährung von Amnestien geprägt ist. Dies geschieht zu Beginn vor allem mit Hilfe von Zwangsmitteln, welche das Risiko öffentlicher Proteste bergen (siehe Lima und Huancayo). Es ist leicht vorstellbar, dass diese Aktivitäten in Kommunen mit geringer Bürgermobilisierung und hoher Legitimität der politischen Führung leichter umzusetzen sind. Eine generelle negative Wahrnehmung der öffentlichen Verwaltung kann demgegenüber zu einer ablehnenden Haltung der Steuerzahler führen und somit die Arbeit der SAT erheblich erschweren.

Auch der Grad der Informalität in der lokalen Ökonomie kann eine Herausforderung für die SAT sein. Ein hoher Anteil an informellen Unternehmen bedeutet z. B. ein nicht ausgeschöpftes Potenzial im Bereich der Gewerbelizenzen. Eine oftmals benannte Konfliktlinie verläuft zwischen angestammten formellen und „fliegenden“ informellen Händlern. Während erstere sowohl von Steuern (z. B. Grundsteuer) als auch von Gebühren (z. B. für Müllabfuhr und Straßenreinigung) betroffen sind, entziehen sich „fliegende“ Händler diesen Zahlungen. Formelle Händler betrachten dies als ungerecht und lehnen Maßnahmen für eine effektivere Steuerbeitreibung strikt ab. Die Legitimität des SAT bzw. der gesamten Kommunalregierung kann hierunter leiden.

Die Herausforderungen im Hinblick auf Informalität gehen weit über die Kompetenzen und Möglichkeiten der SAT hinaus. Diese können allerdings durchaus zur Formalisierung von Unternehmen beitragen, beispielsweise über die Vergabe von Gewerbelizenzen in Verbindung mit der Aktualisierung der Gewerberegister.

Langfristige Nachhaltigkeit der Reformen

Allein die Einführung von SAT ist keine Garantie für einen nachhaltigen Erfolg. SAT operieren in einem komplexen Umfeld und ihre langfristige *performance* unterliegt exogenen Faktoren, die sich teilweise ihrem direkten Einfluss entziehen. Die wichtigsten internen und externen Einflussfaktoren auf einen nachhaltigen Erfolg der SAT sollen im Folgenden kurz dargestellt werden.

Um langfristig die Nachhaltigkeit der Reformen zu sichern und eine erfolgreiche Arbeit der SAT zu ermöglichen, ist es fundamental, die **Autonomie** der SAT zu wahren. Das SAT-Modell beinhaltet administrative, finanzielle und personelle Autonomie, garantiert diese jedoch nicht auf Dauer. Eine enge Zusammenarbeit und ein kontinuierlicher gegenseitiger Informationsaustausch mit der Kommunalregierung sind für die Arbeit der SAT unabdingbar. Es gibt Hinweise darauf, dass es über diese Zusammenarbeit hinaus mit fortschreitendem Zeitablauf nach SAT-Gründung Versuche der politischen Einflussnahme auf die operative Tätigkeit einiger SAT gab. Eine solche Einmischung ist für beide Seiten nicht vorteilhaft. Kommunen sollten im Interesse der langfristigen Entwicklung der SAT die Autonomie ihrer Arbeit respektieren. Die SAT sollten darauf achten, dass sie nicht als Instrument im politischen Tagesgeschäft eingesetzt werden.

Die guten Ergebnisse der SAT im Hinblick auf die Erhöhung der Steuereinnahmen sind neben Investitionen in IKT vor allem auf die Rekrutierung von **fachlich qualifiziertem Personal** zurückzuführen. Um gutes Personal zu finden und zu halten ist ein der Qualifikation angemessenes Lohnniveau notwendig. Leistungsanreize, etwa durch Bonuszahlungen, stellen zudem ein zentrales Instrument dar, um Mitarbeiter zu motivieren und sie langfristig an die SAT zu binden. Es ist daher wichtig, den SAT einen entsprechenden Spielraum zu gewähren. Dieser ist abhängig vom rechtlichen Rahmen und nationalen bzw. lokalen Gegebenheiten.

In Kapitel 4.2 wurde bereits ausführlich auf die Bedeutung der **Legitimität** der SAT für ihre Arbeit eingegangen. In diesem Zusammenhang soll noch einmal betont werden, dass negative Einflüsse auf die Legitimität die Existenz der SAT gefährden können. Starke Durchsetzungsanstrengungen der SAT, vor allem in der ersten Phase nach Gründung, können die Legitimität der Institution und des kommunalen Steuersystems reduzieren.

In einigen Fällen führten massive Proteste in der Bevölkerung dazu, dass die Schließung der SAT zum Wahlkampfmotto einiger Politiker wurde. Bisher wurden diese Ankündigungen auch nach gewonnener Wahl zwar in keinem Fall durchgesetzt, doch verdeutlichen sie die unsichere Stellung der SAT vor allem in der Aufbauphase. Eine höhere Legitimität innerhalb der Bürgerschaft würde diesem Risiko entgegenwirken. Anstrengung in den Bereichen Kunden- und Serviceorientierung, Einflussnahme auf die öffentliche Leistungserbringung, Öffentlichkeitsarbeit und Zusammenarbeit mit der Zivilbevölkerung können dazu beitragen, die Legitimität der SAT dauerhaft zu erhöhen (siehe auch 4.2.4).

Im Kontext der Legitimität spielt auch die **Korruptionsbekämpfung**, eines der Hauptgründungsmotive, eine wichtige Rolle. Es gibt starke empirische Hinweise darauf, dass die Auslagerung der Steuerverwaltung durch Gründung eines SAT zu einer erheblichen Eindämmung der Korruption führt. Die Nutzung integrierter IKT-Systeme ist ein relevanter Faktor, weil sie die Transparenz erhöht und das Monitoring erleichtert. Jedoch ist theoretisch denkbar, dass nach einer gewissen Konsolidierungsphase des SAT auch die Korruption wieder zunimmt. Es ist daher von ausschlaggebender Bedeutung, dass das Thema dauerhaft im Blickfeld der SAT-Leitung bleibt. In Zusammenarbeit mit den kommunalpolitischen Akteuren muss die SAT-Leitung darauf hinwirken, ein Umfeld zu schaffen, in dem illegale Praktiken nicht prosperieren können.

Um eine weitere Übertragung des Modells zu unterstützen, kann eine starke Vereinigung der SAT hilfreich sein. Im peruanischen Kontext wird die Weiterverbreitung des SAT-Modells aktiv durch den **Dachverband ASAT** vorangetrieben. Ein derartiger Dachverband sollte weitestmöglich in die politische Institutionenlandschaft auf kommunaler und nationaler Ebene eingebunden sein (siehe 4.3.3).

Es ist außerdem wichtig, das Modell kontinuierlich den **lokalen Gegebenheiten** anzupassen, um seinen langfristigen Erfolg zu sichern. Aufgrund der bereits angesprochenen Heterogenität von Kommunen ist das SAT-Modell nicht als Blaupause übertragbar. Zuständigkeiten, interne Organisation und Prozesse müssen sich an den spezifischen Bedingungen der Kommune orientieren und ggf. immer wieder neu auf veränderte Bedingungen zugeschnitten werden.

Bisher hat sich das SAT-Modell in Peru durch seine Flexibilität, seine institutionelle Lernfähigkeit und seine kontinuierliche Weiterentwicklung ausgezeichnet. Die SAT der ersten Generation waren in ihrer Anfangsphase noch durch eine starke Konzentration auf strikte Durchsetzungsmechanismen geprägt. In jüngerer Zeit zeichnen sich die SAT demgegenüber durch eine stärkere Annäherung an den Steuerzahler und die Öffentlichkeit aus. Dies spiegelt sich auch in ihrer Organisationsstruktur und Arbeitsweise wider. Diese Veränderung ist eine Reaktion auf Erfahrungen, von denen auch die neueren SAT profitieren. Sie stehen nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit dem Scheitern von SAT-Gründungen. Es hat sich in Peru gezeigt, dass das Vertrauen des Steuerzahlers und die Legitimität der Institution entscheidenden Einfluss auf die Arbeit und Zielerreichung der SAT hat.

Literaturverzeichnis

- Ahmad, E. / M. García-Escribano* (2006): Fiscal decentralization and public sub-national financial management in Peru, Washington, DC: International Monetary Fund
- Alcalde de Lima Metropolitana* (1996): Edicto No. 225 – Crean el Servicio de Administración Tributaria
- ASAT* (Asociación de Servicios de Administración Tributaria) (2008): online: <http://www.asat.org.pe/> (Stand: 28.01.2008)
- Beetham, D.* (1991): The legitimation of power, Basingstoke, London: Macmillan
- Borck, R.* (2003): Führt fiskalische Äquivalenz zu einer effizienten Allokation? Die Rolle von Mehrheitsabstimmungen, in: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 72 (3), 444–457
- Budäus, D.* (1994): Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, 2. Aufl., Berlin: Edition Sigma
- Budäus, D. / S. Finger* (1999): Stand und Perspektiven der Verwaltungsreform in Deutschland, in: *Die Verwaltung* 32 (3), 313–343
- BMZ* (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2002): Dezentralisierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Bonn (BMZ-Spezial 52)
- Brüggemeier, M.* (2003): Public Management: Modernisierung des öffentlichen Sektors, Berlin
- CIA* (Central Intelligence Agency) (2008): The World Factbook 2008 – Peru; online: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pe.html> (Stand: 28.01.2008)
- CAD* (Ciudadanos al Día) (2004): Eficiencia en la recaudación municipal – el caso de los SATs, Informe Ciudadanos al Día; online: http://www.ciudadanosaldia.org/informes/repositorio/i35/InformeCAD_35_Eficiencia_SATs_20Dic04_1215h.pdf (Stand: 18.12.2007)
- CEPAL* (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007a): Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile
- (2007b): Preliminary overview of the economies of Latin America and the Caribbean 2007, Santiago de Chile
- CND* (Consejo Nacional de Descentralización del Perú) (2005): Plan de Transferencias Sectorial del Quinquenio 2005–2009; online: http://www.mimdes.gob.pe/descentralizacion/docs/plan_transferencia_sectorial_quinquenio2005_2009.pdf (Stand: 17.12.2007)
- Corporación Latinobarómetro* (2007): Informe Latinobarómetro 2007, Santiago de Chile

- (2008): *Latinobarómetro*; online: <http://www.latinobarometro.org/> (Stand: 28.01.2008)
- Defensoría del Pueblo* (2005): *Actuación del Servicio de Administración Tributaria y la Municipalidad Metropolitana de Lima, Lima* (Informe Defensorial Nr. 98)
- (2006): *Servicios de Administración Tributaria: Hacia una cultura de servicio al Administrado, Lima* (Informe Defensorial Nr. 115)
- Diamond, L.* (1999): *Developing democracy: toward consolidation*, Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Djafari, N.* (2007): *Selfreliance revisited*, in: *Development and Cooperation* 2/2007, 66–69
- Easton, D.* (1965): *A systems analysis of political life*, New York: Wiley
- Friz Burga, J. Z.* (2001): *Procesos de Descentralización y Recentralización Estatales: Una Aproximación al Caso Peruano (1821 – 2000)*, in: *Revista estudios históricos-jurídicos* 23, 567–579; online: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0716-54552001002300017&lng=es&nrm=iso (Stand: 13.12.2007)
- Haldenwang, C. von* (1996): *Die Legitimierung von Anpassungsregimen: Eine theoretische Annäherung*, in: *Zeitschrift für Politik* 43 (3), 285–303
- (1999): *Staatliches Handeln und politische Regulierung: Die Legitimität politischer Ordnungen im 21. Jahrhundert*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 40 (3), 365–389
- (2007): *Legitimacy – the neglected core of governance*, Conference Paper, IV Annual Meeting of the European – Latin American Network on Governance for Development (REDGOB), 07.–08.12.2006, Oxford
- (2008): *Taxation, social cohesion and fiscal decentralization in Latin America*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 1/2008)
- Homann, K. / A. Suchanek* (2005): *Ökonomik: Eine Einführung*, 2. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck Verlag
- Hood, C.* (1991): *A public Management for all seasons?*, in: *Public Administration* 69 (1), 3–19
- Huntington, S. P.* (1991): *The third wave: democratization in the late twentieth century*, Norman, Okla.: University of Oklahoma Press
- INDE Consultores* (2007): *La descentralización fiscal en el Perú – Informe final elaborado para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales ANGR*; online: <http://participaperu.org.pe/> (Stand : 07.12.2007)
- INEI* (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2008): *Perú en Cifras*; online: <http://www.inei.gob.pe/web/perucifrashome.asp> (Stand: 28.01.2008)

- Klein, W.* (2007): Steuergerechtigkeit für Lateinamerika, in: *Entwicklung + Zusammenarbeit E+Z* 03/2007; online: <http://www.inwent.org/ez/articles/056718/index.de.shtml> (Stand: 29.01.2008)
- König, K.* (1995): "Neue" Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 1990er Jahren, in: *Die öffentliche Verwaltung* 48 (9), 349–358
- Mann, A.* (2004): Are semi-autonomous revenue authorities the answer to tax administration problems in developing countries? A practical guide, Washington, DC: United States Agency for International Development
- MEF* (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú) (2007): Ejecucion del Presupuesto de Gastos e Ingresos: Municipalidades al 2006, CD-Rom
- (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú) (2008): Ejecucion del Presupuesto de Gastos e Ingresos: Municipalidades al 2007, CD-Rom
- Mostajo, R.* (2004): Perspectivas de una reforma tributaria integral con equidad: Hacia un pacto fiscal en el Perú?, XVI Seminario Regional de Política Fiscal, ECLAC, Santiago de Chile
- Naschold, F.* (1995): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik: Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Sonderband 1: Modernisierung des öffentlichen Sektors, Berlin: Edition Sigma
- Naschold, F. / M. Oppen / A. Wegener* (1998): Kommunale Spitzeninnovationen: Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive, Berlin: Edition Sigma
- NationMaster.com*, Economy statistics, distribution of family income, Gini index (most recent) by country; online: http://www.nationmaster.com/graph/eco_dis_of_fam_inc_gin_ind-distribution-family-income-gini-index (Stand: 28.01.2008)
- Oates, W. E.* (1972): Fiscal federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich
- (2005): Toward a second-generation theory of fiscal federalism, in: *International Tax and Public Finance* 12 (4), 349–373
- Olson, M.* (1969): The principle of "Fiscal Equivalence": the division of responsibilities among different levels of government, in: *The American Economic Review* 59 (2), 479–487
- OECD* (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2004): Public sector modernisation: changing organisational structures, Paris (Policy Brief, September 2004)
- (2005a): Public sector modernisation: the way forward, Paris (Policy Brief, November 2005)
- (2005b): Public sector modernisation: modernising accountability and control, Paris (Policy Brief, April 2005)
- (2007): Latin American Economic Outlook 2008, Paris: OECD-DAC

- Polastrri, R. / F. Rojas* (2005): Descentralización, in: M. M. Giugale / V. Fretes-Cibils / J. L. Newman (Hrsg.), Peru – La oportunidad de un país diferente, Washington, DC: World Bank, 757–774
- Ross, M. L.* (2004): Does taxation lead to representation, in: *British Journal of Political Science* 34 (2), 229–249
- RPP Noticias* (2007): Consejo Nacional de Descentralización se fusiona a la PCM; online: http://www.rpp.com.pe/portada/politica/63315_1.php (Stand: 23.01.2008)
- Rühling, M.* (2002): Proceso de descentralización en el Perú: análisis, retos y perspectivas 2002, Lima: Friedrich-Ebert-Stiftung (Aportes al Debate Nr. 2)
- Schedler, K. / I. Proeller* (2003): New Public Management, 2. Aufl., Bern [u. a.]: Paul Haupt
- Secretaria de Descentralización del Perú* (2007a): Secretaria de Descentralización acredita a 493 Gobiernos Locales; online: <http://sd.pcm.gob.pe/contenido.aspx?s=28&ss=0&sss=0&c=658&p=1> (Stand: 18.12.2007)
- (2007b): Autoridades Regionales Comprometidas con el Proceso de Transferencia; online: <http://sd.pcm.gob.pe/contenido.aspx?s=28&ss=0&sss=0&c=589&p=1> (Stand: 18.12.2007)
- Shah, A.* (1998): Balance, accountability, and responsiveness: lessons about decentralization, Washington, DC: World Bank
- Shah, A. / T. Thompson* (2004): Implementing decentralized local governance: a treacherous road with potholes, detours and road closures, Washington, DC: World Bank (Policy Research Working Paper Series 3353)
- Soest, C. von* (2008): Donor support for tax administration reform in Africa: experiences in Ghana, Tanzania, Uganda and Zambia, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 2/2008)
- SUNAT* (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria) (2008); online: <http://www.sunat.gob.pe/> (Stand: 20.01.2008)
- Taliercio, R.* (2004): Designing performance: the semi-autonomous revenue authority model in Africa and Latin America, Washington, DC: World Bank (Policy Research Working Paper 3423)
- Transparency International* (2007): Corruption Perceptions Index (CPI); online: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007 (Stand: 20.05.2008)
- (2008): Frequently asked questions; online: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007/faq#general1 (Stand: 20.05.2008)
- Weber, M.* (1976): Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen: Mohr Siebeck

Weingast, B. R. (2006): Second generation fiscal federalism: implications for decentralized democratic governance and economic development, Stanford: Stanford University / The Hoover Institution on War, Revolution and Peace (Working Paper Series, Mai 2006)

Weltbank (2000): Entering the 21st century: World Development Report 1999/2000, New York: Oxford University Press

Anhang

Anhang I: Interviewübersicht

Datum	Institution, Abteilung/Amt	Ort
Lima		
19.2.2008	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)	Lima
	GTZ Peru: Programa Gobernabilidad Democrática e Inclusión Social	Lima
	KfW Peru	Lima
20.2.2008	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): Referent des Finanzministers	Lima
	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): Dirección Nacional de Contabilidad Pública	Lima
	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): Dirección Nacional de Endeudamiento Público (DNEP)	Lima
	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): Dirección de Sociales y Descentralización Fiscal	Lima
	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): Verantwortlicher für das Sistema Integral de Administración Financiera (SIAF)	Lima
21.2.2008	Tribunal Fiscal: Presidente	Lima
	Defensoría del Pueblo	Lima
22.2.2008	Deutsche Botschaft: WZ-Referentin	Lima
	Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP): Jefe de Zona Registral N° IX	Lima
25.2.2008	SAT Lima: Einführung mit Leiter und Gerentes	Lima
	SAT Lima: Gerencia Central de Operaciones	Lima
	SAT Lima: Gerencia de Fiscalización	Lima
	SAT Lima: Gerencia de Servicios al Administrado	Lima

26.2.2008	SAT Lima: Defensoría del Contribuyente y del Administrado	Lima
	SAT Lima: Gerencia de Informática	Lima
	SAT Lima: Gerencia de Finanzas	Lima
27.2.2008	Municipalidad Provincial de Lima: Gerencia de Participación Vecinal y Presupuesto Participativo	Lima
	Alcaldía de la Municipalidad Provincial de Lima: Sub-Gerencia de Planeamiento Financiero Corporativo	Lima
28.2.2008	Ciudadanos al Día (Forschungsinstitut): Direktorin	Lima
	Congreso de la República: Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	Lima
	GTZ-Mitarbeiterin, ehemals SAT Piura und SAT Chiclayo	Lima
Huancayo		
3.3.2008	SAT Huancayo: Einführung mit Leiterin und Gerentes	Huancayo
	SAT Huancayo: Departamento de cobranza y de cobranza coactiva	Huancayo
	SAT Huancayo: Departamento de Servicios al Contribuyente, Departamento de Reclamaciones	Huancayo
	SAT Huancayo: Gerencia de Informática	Huancayo
	SAT Huancayo: Departamento de Fiscalización	Huancayo
4.3.2008	SAT Huancayo: Leiterin	Huancayo
	SAT Huancayo: Gerencia Legal y de Planeamiento	Huancayo
	SAT Huancayo: Gerencia de Administración	Huancayo
	Municipalidad Provincial de Huancayo: Gerencia de Desarrollo Urbano (Catastro)	Huancayo
	Defensoría del Pueblo	Huancayo
5.3.2008	Municipalidad Provincial de Huancayo: Bürgermeister	Huancayo
	Municipalidad Distrital de El Tambo: Gerente de Rentas und Software-Entwicklerin	Huancayo

6.3.2008	Juntas Vecinales, Gruppendiskussion mit Vertretern verschiedener Stadtteile	Huancayo
Arequipa/ Tacna		
10.3.2008	Municipalidad Provincial de Arequipa/Oficina de Rentas: Gerencia de Administración Tributaria	Arequipa
	Municipalidad Provincial de Arequipa: Gerencia de Informática	Arequipa
	Municipalidad Provincial de Arequipa/Oficina de Rentas: Subgerencia de Control y Recaudación	Arequipa
	Municipalidad Provincial de Arequipa/Oficina de Rentas: Subgerencia de Fiscalización	Arequipa
	Municipalidad Provincial de Arequipa/Oficina de Rentas: Subgerencia de Cobranzas	Arequipa
11.3.2008	Municipalidad Provincial de Arequipa: Gerencia de Desarrollo Urbano (Catastro)	Arequipa
	Municipalidad Provincial de Arequipa: Gerencia de Finanzas	Arequipa
13.3.2008	Carlos Miano Montero als Vertreter der Zivilgesellschaft	Arequipa
	Municipalidad Provincial de Tacna/Oficina de Rentas: Leitung, Gerencia de Fiscalización	Tacna
	Municipalidad Provincial de Tacna/Oficina de Rentas: Gerencia de Recaudación de Tasas	Tacna
14.3.2008	Defensoría del Pueblo	Arequipa
	Municipalidad Provincial de Tacna: Referentin des Bürgermeisters	Tacna
	Municipalidad Provincial de Tacna: Gerencia de Informática	Tacna
Trujillo		
25.3.2008	SAT Trujillo: Departamento de Reclamos	Trujillo
	SAT Trujillo: Departamento de Informática	Trujillo

	SAT Trujillo: Departamento de Registro y Fiscalización	Trujillo
	SAT Trujillo: Leiter	Trujillo
26.3.2008	Defensoría del Pueblo	Trujillo
	Municipalidad Provincial de Trujillo: Gerencia de Administración y Finanzas	Trujillo
	ASAT: Vorsitzender (zugleich Leiter SAT Trujillo)	Trujillo
	SAT Trujillo: Gerencia de Operaciones	Trujillo
26.3.2008	Municipalidad Provincial de Trujillo: Stellvertretender Bürgermeister und Stadträte	Trujillo
27.3.2008	Municipalidad Provincial de Trujillo: Stadtrat	Trujillo
	ASAT: Funktionäre (zugleich Leiter SAT Ica und SAT Piura)	Trujillo
	Juntas Vecinales: Gruppendiskussion mit Vertretern verschiedener Stadtteile	Trujillo
	Municipalidad Distrital de El Porvenir/Dirección de Rentas: Gerencia de Servicios de Recaudación Tributaria (SERT)	Trujillo
	SAT Trujillo: Oficina de Imagen Institucional	Trujillo
28.3.2008	SAT Trujillo: Departamento de Recaudación y Control de Deuda	Trujillo
	Municipalidad Provincial de Trujillo: Dirección de Planificación Metropolitana/ Plan de Desarrollo Territorial (DET)	Trujillo
	ASAT	Punta Sal

Anhang II: Karte



Quelle: <http://www.amigosdevilla.it/mapas/perufisico.gif> (Stand: 23.05.08)

Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

Nomos Verlagsgesellschaft

Neubert, Susanne / Waltina Scheumann / Annette van Edig / Walter Huppert (Hrsg.): Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM): Ein Konzept in die Praxis überführen, 314 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1111-1

Messner, Dirk / Imme Scholz (Hrsg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, 410 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0

Brandt, Hartmut / Uwe Otzen: Armutorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, 342 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

Liebig, Klaus: Internationale Regulierung geistiger Eigentumsrechte und Wissenserwerb in Entwicklungsländern: Eine ökonomische Analyse, 233 S., Nomos, Baden-Baden 2007, ISBN 978-3-8329-2379-2 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 1)

Schlumberger, Oliver: Autoritarismus in der arabischen Welt: Ursachen, Trends und internationale Demokratieförderung, 255 S., Nomos, Baden-Baden 2008, ISBN 978-3-8329-3114-8 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 2)

Qualmann, Regine: South Africa's Reintegration into World and Regional Markets: Trade Liberalization and Emerging Patterns of Specialization in the Post-Apartheid Era, 206 S., Nomos, Baden-Baden 2008, ISBN 978-3-8329-2995-4 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 3)

[zu beziehen über den Buchhandel]

Schriftenreihe bei Routledge

Brandt, Hartmut and Uwe Otzen: Poverty Orientated Agricultural and Rural Development, 342 S., Routledge, London 2007, ISBN 978-0-415-36853-7 (Studies in Development and Society 12)

[zu beziehen über den Buchhandel]

Springer Verlag

Scheumann, Waltina / Susanne Neubert / Martin Kipping (Hrsg.): Water Politics and Development Cooperation: Local Power Plays and Global Governance, 416 S., Berlin 2008, ISBN 978-3-540-76706-0

[zu beziehen über den Buchhandel]

Berichte und Gutachten

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe des DIE wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe „*Studies*“ ersetzt.

Studies

- 41 *Richerzhagen, Carmen et al.*: Energy Efficiency in Buildings in China: policies, barriers and opportunities, 124 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-377-6
- 40 *Lundsgaarde, Erik*: Building Long-Term Scenarios for Development: the methodological state of the art with an application to foreign direct investment in Africa, 107 S., Bonn 2008, ISBN 378-3-88985-376-9
- 39 *Kosow, Hannah / Robert Gaßner*: Methods of Future and Scenario Analysis: overview, assessment, and selection criteria, 120 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-375-2
- 38 *Klingebiel, Stephan et al.*: Donor Contribution to the Strengthening of the African Peace and Security Architecture, 124 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-373-8
- 37 *Brüntrup, Michael et al.*: Monitoring Economic Partnership Agreements, 260 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-372-2
- 36 *Brüntrup, Michael et al.*: Politique commerciale et développement agricole au Sénégal : Les enjeux de la politique d'importation pour certains secteurs agricoles face aux accords sur le commerce international, 157 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-369-2
- 35 *Vatterodt, Martina*: The Implementation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness by the United Nations: progress to date and need for further reforms, 90 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-370-7 (Deutsche Ausgabe: ISBN 978-3-88985-364-6 – Studies 31)
- 34 *Liebig, Klaus*: Municipal Borrowing for Infrastructure Service Delivery in South Africa – a Critical Review, 120 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-368-4
- 32 *Scheumann, Waltina / Elke Herrfahrdt-Pähle* (Hrsg.): Conceptualizing Cooperation on Africa's Transboundary Groundwater Resources, 375 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-364-6
- 33 *Faust, Jörg et al.*: Political Fragmentation, Decentralization and Development Cooperation: Ecuador in the Latin American Context, 129 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-361-5

[Schutzgebühr: 10,00 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel]

Discussion Paper

- 21/2008 *Liebig, Klaus / Gerhard Ressel / Ulrike Rondorf*: Dutch Disease: ökonomische Prozesse und Implikationen für die Entwicklungszusammenarbeit, 28 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-411-7
- 20/2008 *Wiemann, Jürgen*: Neuausrichtung der Entwicklungspolitik der Bundesländer vor dem Hintergrund der veränderten internationalen Rahmenbedingungen, 55 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-408-7
- 19/2008 *Kästner, Antje*: From Chaos to Pragmatism? The Domestic Dimension of Russian Foreign Policy 1991–2008, 61 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-409-4
- 18/2008 *Pomerleano, Michael*: Developing Regional Financial Markets – The Case of East Asia, 24 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-406-3
- 17/2008 *Stamm, Andreas*: Development Studies – Development Research: Germany's Position in International Perspective, 50 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-410-0
- 16/2008: *Hampel-Milagrosa, Aimeé*: Gender Differentiated Impact of Investment Climate Reforms: A Critical Review of the Doing Business Report, 65 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-407-0
- 15/2008 *Müller-Kraenner, Sascha*: China's and India's Emerging Energy Foreign Policy, 19 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-405-6
- 14/2008 *Dosch, Jörn / Alexander L. Vuving*: The Impact of China on Governance Structures in Vietnam, 33 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-404-9
- 13/2008 *Schmitz, Hubert / Dirk Messner (eds.)*: Poor and Powerful – The Rise of China and India and the Implications for Europe, 63 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-402-5
- 12/2008 *Wagner, Christian*: Der Einfluss Indiens auf Regierungsstrukturen in Pakistan und Bangladesch, 33 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-403-2
- 11/2008 *Grimm, Sven*: Reforms in the EU's Aid Architecture and Management : The Commission is no longer the key problem: Let's turn to the system, 39 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-401-8
- 10/2008 *Berger, Axel*: China and the Global Governance of Foreign Direct Investment: The Emerging Liberal Bilateral Investment Treaty Approach, 41 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-400-1
- 10/2008 *Berger, Axel*: China and the Global Governance of Foreign Direct Investment: The Emerging Liberal Bilateral Investment Treaty Approach, 41 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-400-1
- 9/2008 *SHAO, Yuqun*: The EU's Central Asia Policy and its Implications for China, 26 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-399-8

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel]

Analysen und Stellungnahmen (ISSN 1434-8934)

- 7/2008 *Valencia, Adriana / Georg Caspary*: Hürden der ländlichen Stromversorgung mit erneuerbaren Energien
- 6/2008 *Scholz, Imme / Lars Schmidt*: Reduzierung entwaldungsbedingter Emissionen in Entwicklungsländern
- 5/2008 *Ashoff, Guido*: Die Umsetzung der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit: Wo steht Deutschland?
- 4/2008 *Brüntrup, Michael*: Steigende Nahrungsmittelpreise – Ursachen, Folgen und Herausforderungen für die Entwicklungspolitik
- 3/2008 *Chahoud, Tatjana*: Soziale Unternehmensverantwortung (CSR) und Arbeitnehmerrechte in der VR China
- 2/2008 *Kenneweg, Jochen*: Staatlichkeit und Governance: Herausforderungen in Südasiens
- 1/2008 *Croissant, Aurel / Jörg Faust*: Staatlichkeit und Governance: Herausforderungen in Südostasien

[Analysen und Stellungnahmen kostenfrei zu beziehen beim DIE]

Briefing Paper (ISSN 1615-5483)

- 15/2008 *Pegels, Anna*: Financing for Development Series: Leveraging Private Investments in Climate Change Mitigation
- 14/2008 *Kapoor, Sony*: Financing for Development Series: Increasing Domestic Resource Mobilization by Tackling Tax Flight
- 13/2008 *Chahoud, Tatjana*: Financing for Development Series: Southern Non-DAC-Actors in Development Cooperation
- 12/2008 *Kubny, Julia / Erik Lundsgaarde / Raja Fügner Patel*: Financing for Developing Series: Foreign Direct Investment – A means to Foster Sustainable Development
- 11/2008 *Oschinski, Matthias*: Financing for Development Series: Are Cash Transfers a Suitable Alternative to Energy and Food Subsidies?
- 10/2008 *Liebig, Klaus / Peter Wolff*: Financing for Development Series: Development Finance by Regional Development Banks – Combining Regional Ownership with Multilateral Governance
- 9/2008 *Stürmer, Martin*: Financing for Development Series: Increasing Government Revenues from the Extractive Sector in Sub-Saharan Africa
- 8/2008 *Wolff, Peter*: Financing for Development Series: The Financial Crisis and Developing Countries

[Briefing Paper kostenfrei zu beziehen beim DIE]

Eine vollständige Auflistung erhältlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:

<http://www.die-gdi.de>