

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

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