

Die Gemeinden Paraguays: Eine Untersuchung ihrer finanziellen und personellen Leistungsfähigkeit*

Von Jürgen H. Wolff

Einleitung

Im Gegensatz zu zahlreichen Entwicklungsländern mit einer zunehmenden Konzentration von Bevölkerung und wirtschaftlicher Aktivität auf das größte städtische Zentrum (in der Regel die Hauptstadt) hat Paraguay in den letzten Jahrzehnten erhebliche Anstrengungen zur Entwicklung der Landwirtschaft unternommen¹ und damit das unkontrollierte Wachstum des Großraums Asunción wenigstens etwas eindämmen können. Auch wenn das zu diesem Zweck vorangetriebene Kolonisationsprogramm im Osten bzw. Südosten des Landes² und neuerdings im Chaco aus einer Reihe von wirtschaftlichen und politischen Gründen kritisiert werden kann³, ist es sicherlich in dieser doppelten Absicht der Förderung der Landwirtschaft und der Entlastung der Metropole als Erfolg zu bezeichnen. Auch die beginnende Industrialisierung hat sich wesentlich auf die Verarbeitung von Primärgütern des Landes konzentriert.⁴

Ein derartiges Neulandgewinnungsprogramm sowie die Absicht der Gegenwirkungen gegen exzessive Konzentration wird zu ihrer Abstützung wichtige verwaltungsmäßige und politische Aufgaben den untersten administrativen Einheiten, also den Gemeinden, zu

* Soweit nichts anderes vermerkt, sind die Quellen für den folgenden Artikel offene Interviews im Februar/März 1985 im Rahmen einer Prüfmision der GTZ.

1 Carlos Fletschner, La realidad socioeconómica del sector agropecuario, in: ders. u. a., Economía del Paraguay contemporáneo, Asunción (Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos) 1984, S. 15–73 (m. Bibliographie); der Satz (S. 43) »El Paraguay ha sido, es, y será un país socioeconómicamente dependiente del sector agropecuario« stellt nicht nur die Meinung des Verfassers, sondern die offizielle Politik dar. Das schließt eine inkohärente Landwirtschaftspolitik natürlich nicht aus (idem: 46). Zur Landwirtschaft und Landwirtschaftspolitik Paraguays s. neuerdings Domingo M. Rivarola, Hrsg., Estado, campesinos y modernización agrícola, Asunción (Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos) 1982 (mit einer umfassenden Bibliographie von mehr als 700 Titeln!).

2 Paraguay zerfällt grob in zwei durch den Paraguayfluß geschiedene Hälften, wobei sich im Osten Bevölkerung und Wirtschaftskraft konzentrieren, der Chaco weitgehend menschenleer ist.

3 Gerd Kohlhepp, Neue Formen des Kolonialismus im Verhältnis der Entwicklungsländer untereinander? – Das Beispiel der brasilianisch-paraguayischen Beziehungen; in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Bd. 34 (1984), S. 351–365, und ders., Problems of Dependent Regional Development in Eastern Paraguay with Special Reference to the Brazilian Influence in the Pioneer Zone of the Anambay Plateau, in: Applied Geography and Development, Bd. 22 (1983), S. 7–45.

4 Die Stromgewinnung aus dem riesigen Itaipú-Staudamm läuft gerade (1985) erst an; die Montage der Turbinen wird sich noch mehrere Jahre hinziehen. Da Paraguay z. Zt. für den Strom gar keinen Bedarf hat, wird sein Energie-Anteil an dem binationalen Projekt zunächst an den anderen Partner, Brasilien, verkauft. Eine Verzögerung der Installationsarbeiten um ein Jahr wurde mit Erleichterung begrüßt, da man nun umso mehr Zeit habe, »Pläne für die Verwendung der Elektrizität auszuarbeiten«!

überlassen und diese mit den entsprechenden sächlichen und personellen Verwaltungsmitteln zur Erfüllung ihrer Kompetenzen auszustatten haben.

Dabei ist zunächst festzustellen, daß die Gemeinden des Landes nach dem Gesetz⁵ mit umfassenden Zuständigkeiten zur Regelung und Verwaltung örtlicher Angelegenheiten ausgestattet sind,⁶ die in einigen Fällen sogar über die Aufgaben der Gemeinden in der Bundesrepublik mit ihrer langen Tradition kommunaler Selbstverwaltung hinausgehen.⁷ Um diesem umfassenden Aufgabenbereich nachkommen zu können, wäre eine adäquate Ausstattung notwendig.

Der folgende Aufsatz will diese Frage untersuchen: Wie weit sind die Gemeinden Paraguays⁸ von ihrer Personalstruktur und ihren finanziellen Mitteln her in der Lage, ihre umfassenden Zuständigkeiten effizient wahrzunehmen?

I. Haushalt und Finanzen

1. Die Einnahmen: Rechtliche Regelungen

Grundsätzlich werden laufende und Kapitaleinkünfte unterschieden. Die laufenden Einnahmen der Gemeinden sind umfassend und abschließend im Gesetz 620/1976 mit einer beigefügten Mustersatzung zur Übernahme durch die Gemeinderäte geregelt.⁹

Einige wenige Verordnungen des Finanzministeriums beziehen sich im wesentlichen auf Verfahrensfragen und auf die Gestaltung der Gemeindehaushalte im engeren Sinne.

Ohne daß die paraguayische der deutschen Terminologie völlig vergleichbar wäre, unterscheidet das Gesetz in vier großen Titeln Steuern (impuestos), Gebühren (tasas), Beiträge (contribuciones) und sonstige Einkünfte (otros recursos). Insgesamt 16 verschiedene Steuern werden unterschieden (Kapitel I–XVI, Titel I). Es sind im einzelnen: die Gewerbesteuer (impuesto de patentes a la profesión, comercio e industria), die die Aktiva der jährlichen Bilanz minus Verlust und Abschreibung mit einem *degressiven* Satz zwischen etwa 3,33 und 0,1 %, bei besonders großen Umsätzen noch weniger, belegt. Die Fahrzeug- (nicht Kraftfahrzeug) steuer ist nach Fahrzeugtyp, Alter und Zollwert gestaffelt.

Auch der Wassertransport wird belastet. Grundstücke und ihr Verkauf unterliegen einer mehrfachen Belastung: der Bodenverkehrsgenehmigung (fraccionamiento de tierra),

5 Einschlägig ist das Gemeindeverfassungsgesetz (222/1954), dessen Novellierung z. Zt. vorbereitet wird. Heranzuziehen ist auch Artikel 18 der Verfassung von 1967.

6 Daß dem eine politische Konzentration im Rahmen der Colorado-Partei, die in der Regel die Gemeindeverwaltungen beherrscht, entgegensteht, bedarf kaum der Erwähnung. Dies ist indessen nicht unser Thema, bei aller Wichtigkeit dieses Aspektes.

7 Gemeinden sind z. B. für den sozialen Wohnungsbau zuständig, in Konkurrenz zu einer nationalen Behörde!

8 »Gemeinden« schließt im folgenden Asunción immer aus, wenn nichts anderes vermerkt wird. Für die Hauptstadt gelten andere Rechtsvorschriften als für die übrigen Gemeinden.

9 Text und Kommentar in: Instituto de Desarrollo Municipal (IDM), Manual de aplicación práctica de la ley N. 620/76, Asunción 1977, hekt. – Die im folgenden im Haupttext angegebenen Artikel beziehen sich auf dieses Gesetz.

beim Bau (progressiv je nach dem Bauwert), der Veräußerung (transferencias de bienes raíces); umgekehrt aber auch einer Abgabe im Falle einer Nichtbebauung innerhalb des geschlossenen Ortsbildes.¹⁰

Von einer gewissen Bedeutung kann in den agrarischen Gemeinden Paraguays mit seinem Volksnahrungsmittel Fleisch noch die Schlachtsteuer sein (impuesto al faenamiento), die wohlgemerkt nicht mit der Gebühr zur Benutzung des städtischen Schlachthofes zu verwechseln ist.

Die Steuern sind von so unterschiedlichem Aufkommen, daß in den Statistiken des IDM¹¹ nur die Gewerbe-, Fahrzeug-, Transport- und Schlachtsteuer getrennt ausgewiesen, die übrigen Steuern hingegen zusammengefaßt werden. Für die Zwecke des vorliegenden Artikels dürfte es sich erübrigen, auf weitere Einzelheiten, darunter auch die in Lateinamerika offensichtlich unvermeidliche Stempelsteuer (papel sellado y estampillos municipales) einzugehen. Einige Steuern sind im Aufkommen so gering, daß sie nicht einmal die Erhebungskosten zu tragen vermögen.

Die zweite große Einnahmequelle der Gemeinden stellen die Gebühren (tasas) dar (Titel II), deren Erhebung ausdrücklich nur bei einer entsprechenden Dienstleistung gestattet ist (Art. 131). Gezahlt werden muß für die Hygieneinspektion (Kap. I, Titel II), die Kontrolle von Maßen und Gewichten (Kap. III), für technische Überwachung von Anlagen (IV) und Kraftfahrzeugen (V), für Desinfektion (VI) sowie endlich für Müllabfuhr und Straßenreinigung (VII). Abgesehen davon, daß die Sätze in der Regel zu niedrig sind, um die Kosten zu decken, sind weitere Auffälligkeiten nicht zu entdecken (z. B. Höchstgrenze für die Desinfektion eines Busses 400 G., ca. DM 3,00).

Die Rubrik der Beiträge (contribuciones) wird nur durch eine einzige Kategorie vertreten: zum Unterhalt des Straßenbelags (Titel III), mit ebenfalls überaus geringen Sätzen (Art. 112), die durch die Inflation inzwischen obsolet geworden sind.

»Sonstige Einkünfte« stellt eine Mischkategorie dar, die von Vorschriften über den Zins für die Verpachtung städtischer Grundstücke, die Kosten für das Abschleppen und Sicherstellen verkehrsbehindernd geparkter Fahrzeuge und ähnlich uneinheitlichen Sachverhalten bis zu der selbstverständlichen Vorschrift reicht, Strom und Wasser seien an die Gemeinde zu bezahlen, wenn diese sie liefert.

Ein Nachtrag sei noch zum Anteil der Gemeinden an der Grundsteuer geliefert:

Nach Art. 130 soll jede Gemeinde 16 % des jeweiligen Aufkommens erhalten; die Erhebung wird auf der Basis eines eigenen Grundstückskatasters von einer eigenen Direktion des Finanzministeriums vorgenommen. Nach Information des IDM wird diese Vorschrift aber im Widerspruch zum Gesetz nicht angewendet, sondern auf das Aufkommen von 16 % der Grundsteuer in der »zona urbana« beschränkt.¹² Darüber hinaus erhält die

10 Zur eigentlichen Grundsteuer s. u.

11 Der Gemeindeentwicklungsbank Instituto de Desarrollo Municipal, die neben dem Kreditgeschäft auch eine Art Gemeindeinformationszentrum unterhält. Zu ihren Aktivitäten im Bereich der Fortbildung von Gemeindepersonal s. u.

12 So die Vorschrift des älteren Dekrets 51/1952; die zwischenzeitlich erlassene Anhebung auf 30 % (Art. 152 Gesetz 222/1954) wurde niemals beachtet.

nationale Wasserversorgungsgesellschaft 1,6 %, das IDM 10 %, so daß den Gemeinden ganze 3,4 % des Grundsteueraufkommens in ihrem Zentrum (casco urbano) verbleiben.

Exkurs: Der Gesetzentwurf zur Aktualisierung des Gemeindesteuerrechts

1985 wurde im Kongreß ein Gesetzentwurf zur Aktualisierung des Gemeindesteuerrechts beraten¹³, der folgende Hauptzüge aufweist:

1. Eine Ausweitung der Steuertatbestände (z. B. wird die Gewerbesteuer auf Viehzucht und Geflügelhaltung ausgedehnt; wird die Wirtschafts- und Verbandstätigkeit der katholischen Kirche belastet, desgleichen die bisher nicht erfaßten freien Berufe und Handwerke; neu ist auch die Belastung der Grundverkehrsgenehmigung bei Wohnungseigentum, der aber bei den paraguayischen Wohngegnheiten, insbesondere außerhalb von Asunción, nur geringe Bedeutung zukommen dürfte; nicht fertiggestellte Bauten sollen wie unbebaute Grundstücke belastet werden usw.).
2. Anhebung der Steuersätze in zahlreichen Fällen. Von dem Prinzip der Festlegung in absoluten Größen (mithin der Gefahr der Erosion z. B. durch die Inflation ausgesetzt) in zahlreichen Fällen wird jedoch nicht abgegangen, desgleichen nicht von demjenigen der Regressivität bei der Gewerbesteuer. Eine überschlägige Berechnung führt zu dem Schluß, daß die geplanten Anhebungen kaum die Erosion der Kaufkraft seit 1976, dem Zeitpunkt der Verabschiedung des noch in Kraft befindlichen Gesetzes, auszugleichen vermögen.
3. Die Steuerstrafen (multas) sollen verschärft werden.
4. Der Gemeindeanteil an der Grundsteuer soll auf 30 % ausgeweitet werden.¹⁴
5. Neue Vorschriften regeln die Rechte und Pflichten der zur Erhebung berechtigten Personen (agentes de retención).
6. Die vorstehend aufgezählten Änderungen haben zu einer weiteren Verkomplizierung des materiellen und verfahrensmäßigen Steuerrechts geführt. Der Entwurf enthält 226 gegenüber bisher 139 Artikeln, die obendrein in der Regel auch noch länger sind. Eine Durchforstung der Vorschriften im Hinblick auf Praktikabilität und Erhebungskosten ist nicht erfolgt.

13 Text: Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI), Anteproyecto de ley que actualiza el régimen tributario de las municipalidades de la República, excepto la de Asunción, Año 1984, hekt.

14 Ausdrücklich: im Gesamttraum einer jeden Gemeinde, nicht nur im Zentrum.

2. Die Einnahmen: Statistische Daten und Bewertung

a) Gesamteinnahmen der Gemeinden Paraguays, ohne Asunción, 1982¹⁵

Tabelle 1:

	i. 1000 G	i. % d. Gesamteinn. ¹⁶
A. Ingresos Corrientes¹⁷		
I. Impuestos	844.058	37,9 %
(davon Patente a la profesión, industria y comercio)	(351.700)	(15,8 %)
(Patente a los rodados)	(131.247)	(5,9 %)
II. Tasas	190.991	8,6 %
III. Conservación de pavimento	23.211	1,0 %
IV. Rentas patrimoniales	267.293	12,0 %
(davon: arrendamientos de terrenos)	(79.866)	(3,6 %)
V. Tablada	12.767	0,6 %
VI. Venta de bienes y servicios	170.898	7,7 %
VII. Otros ingresos corrientes	32.468	1,5 %
(Total Ingresos corrientes)	(1.536.453)	(69,0 %)
(davon: Rentas ordinarias, I + IV + V)	(1.090.684)	(49,0 %)
B. Ingresos de Capital		
I. Aporte del P.Cte. ¹⁸	3.086	(0,1)
II. Operaciones de crédito	226.545	10,2
(davon: IDM)	(221.728)	(10,0)
III. Venta de inmuebles y otros bienes	138.196	6,2
(davon V. de inmuebles y terreno municipal)	(130.041)	(5,9)
IV. Donaciones	2.342	0,1
V. Otros ingresos	190.981	8,6
VI. Saldo ejercicio anterior ¹⁹	126.616	5,7
(total ingresos de capital)	(690.825)	(31,0)
(total ingresos corrientes y de capital)	(2.225.934)	(100,0)
(total ingresos sin operaciones de crédito)	(1.980.848)	(89,0)

Quelle: Informationszentrum des Instituto de Desarrollo Municipal, Asunción.

15 Jüngste vollständig verfügbare Werte nach dem Stand vom März 1982. Freier Wechselkurs etwa 120 G = 1 DM.

16 Abweichungen durch Runden der Zahlen sowie nicht aufzuklärende Fehler der Quelle.

17 Die – annähernden – deutschen Entsprechungen finden sich im systematischen Teil I, 1.

18 25 % der »ingresos corrientes« als Übertrag in die Kapitalbilanz; ein reiner Durchlaufposten, keine tatsächlichen Einnahmen. Abweichungen von den 25 % der ingresos corrientes durch Nichtbeachtung der gesetzlichen Regelung, s. u.

19 Überschuß/Defizit früherer Haushalte.

Folgende Punkte fallen bei der Analyse ins Auge:

1. Die Verteilung der Einnahmen auf laufende und Kapitaleinkünfte erscheint ausgewogen, dies um so mehr, wenn bei der Kapitalbilanz diejenigen Positionen herausgerechnet werden, die keine Kreditbewegungen im engeren Sinne darstellen. Auch wenn der Haushalt eines Jahres eine zu enge Grundlage für ein globales Urteil darstellt, dürfte die gegenwärtige Neuverschuldung der Gemeinden unproblematisch sein.
2. Die Gemeindeentwicklungsbank IDM spielt eine erhebliche Rolle für die Einnahmen der Gemeinden. Praktisch alle Kredite und volle 10 % der Gesamteinnahmen der Gemeinden entfallen auf das IDM.
3. Auch die hohe Aggregation der Zahlen läßt die ganz unterschiedliche Ergiebigkeit der einzelnen Einnahmearten erkennen. Das Prinzip der ökonomischen Rentabilität von Steuern und Gebühren (Erhebungskosten nicht ähnlich hoch oder gar höher als der Ertrag) wird in zahlreichen Fällen verletzt; eine gründliche Durchforstung des geltenden Steuerrechts erscheint dringlich.
4. Die Gesamteinnahmen verteilen sich auf 178 Gemeinden mit 2 517 431 Bewohnern (nach der Volkszählung von 1982).²⁰ Damit ergibt sich ein Durchschnittshaushalt von G. 12 505 247 (ca. 104 210 DM nach dem Stand des freien Wechselkurses vom März 1985) pro Gemeinde, von G. 884 pro Einwohner (ca. DM 7,37)!
5. Zwischen den geplanten und den tatsächlich realisierten Einnahmen (und übrigens auch Ausgaben) zeigen sich oft erhebliche Unterschiede. Gründe liegen in der einfachen, wenn nicht primitiven, Berechnungstechnik und den (noch genauer zu besprechenden) Erhebungsmängeln. Ein weiterer Grund liegt in den überaus geringen Haushaltsgrößen, die unvorhergesehene Einzelergebnisse voll durchschlagen lassen und nennenswerte Abweichungen von Haushalt und Vollzug bewirken können. Wird etwa ein einziges großes Grundstück im Laufe eines Jahres außerplanmäßig verkauft, eine einzige wichtige Kredittranche unvorhergesehenermaßen nicht ausbezahlt, dann wird dadurch der Haushalt merklich beeinflusst. Entsprechende Überlegungen sind grundsätzlich für alle Einnahmearten anzustellen.

- 20 Einige wenige Gemeinden fehlen in der Statistik, da sie ihrer Berichtspflicht nicht nachgekommen sind.
- 21 Zwei Departamentos (Alto Paraguay und Boquerón) fehlen wegen nicht verfügbarer bzw. unzuverlässiger und widersprüchlicher Daten.
- 22 In diesen Departamentos sind die Werte durch den Einfluß des riesigen Bauprojektes des Itaipú-Staudammes temporär verzerrt.
- 23 Wie häufig in (nicht nur) Entwicklungsländern stimmen die aus verschiedenen Quellen stammenden Zahlen zum selben Sachverhalt nicht überein. Im Entwurf des Entwicklungsplanes 1985–1989 sind für das Jahr 1983 in einer konsolidierten Übersicht des öffentlichen Sektors (Tabelle I des Anexo) Zahlen für die Gemeindefinanzen enthalten, die mit den hier wiedergegebenen nicht zur Deckung zu bringen sind. Interviews im Planungsamt ergaben erwartungsgemäß, daß es sich hierbei weitgehend um Schätzungen und Berechnungen aus anderen Quellen handelt. Da auch die Aufteilung auf die verschiedenen öffentlichen Hände einem anderen System folgt, wird auf eine Wiedergabe verzichtet. Die entscheidenden Fakten dürften klar genug geworden sein.

Tabelle 2: b) Einnahmen der Gemeinden nach Departamentos

Paraguay: Gesamteinnahmen der Gemeinden (ohne Asunción) 1982 nach Departamentos

Departamento (1)	Gesamtein- nahmen 1982 (2)	laufende Ein- nahmen 1982 1.000 G. (3)	Zahl Ge- meinden (4)	Zahl Be- wohner (5)	Gesamteinnah- men pro Gemein- de 1.000 G. (6) (2) : (4)
01 Concepción	119.158	77.479	5	133.013	23.832
02 San Pedro	51.524	42.238	13	180.008	3.963
03 Cordillera	138.108	84.607	19	194.668	7.269
04 Guaira	135.414	98.436	16	143.452	8.463
05 Caaguazu	124.857	92.346	13	299.227	9.604
06 Caapaza	37.284	22.227	9	103.825	4.143
07 Itapúa ²²	324.302	189.064	24	259.969	13.513
08 Misiones	30.601	23.855	10	79.278	3.060
09 Paraguari	129.994	56.772	17	205.160	7.647
10 Alto Paraná ²²	433.558	321.543	8	187.552	54.195
11 Central	454.848	379.361	18	494.264	25.269
12 Neembua	38.642	20.298	12	56.208	3.220
13 Anambay	133.619	85.156	3	68.534	44.540
14 Camindeyn	40.341	16.343	6	66.296	6.724
15 Presidente Hayes	33.684	26.728	3	29.071	11.228

Quelle: s. Tabelle 1²³ (FN 21–23 auf S. 152).

Die Statistiken erlauben folgende Schlüsse:

1. Eine absolut äußerst geringe Höhe laufender (bzw. ordentlicher) Einnahmen, aber auch des Gesamthaushaltes pro Bewohner. Treibt man die Analyse noch weiter und bezieht Einzelgemeinden mit ein²⁴, dann wird dieser Eindruck noch verstärkt.²⁵ Die Gemeinden Paraguays (Asunción ausgenommen)²⁶ können nur als bitter arm bezeichnet werden – mit allen Folgen für die Qualität des Gemeindepersonals und den Standard öffentlicher Dienstleistungen, die das mit sich bringt.
2. Trotz der hohen Aggregation der Daten auf Departamento-Ebene zeigen sich enorme Unterschiede in den verfügbaren Finanzmitteln pro Kopf (wie 1:8 bei den Gesamteinnahmen, wie 1:7,3 bei den laufenden Einnahmen). Eine Stichprobe von Einzelgemeinden in Ostparaguay (mit Daten von 1983) zeigt noch extremere Unterschiede, wie 1:44 bei den Gesamteinnahmen pro Kopf, wie 1:7,4 bei den ordentlichen Einnahmen.²⁷ Dabei ist es nicht einmal ausgemacht, daß die zur Analyse herangezogene Stichprobe die Extremwerte enthält.

Wegen des Fehlens eines interregionalen/horizontalen Finanzausgleichs wird jede Gemeinde mit ihrer Armut bzw. ihrem relativen Wohlstand allein gelassen.

Gründe für den beschriebenen Zustand sind vor allem in vier Bereichen zu suchen:

1. Die Armut der Bevölkerung auf dem Lande erlaubt einer bürgernahen Verwaltung kein rigoroses Beitreiben der geschuldeten Abgaben. Angesichts der autoritären politischen Verhältnisse Paraguays muß ein solcher Satz überraschen; in dessen scheint die populistische Rhetorik der Colorado-Partei die von ihr beherrschten Gemeindeverwaltungen in echte Argumentationsnot gegenüber dem Bürger zu bringen, versuchte sie hartes Durchgreifen. Der autoritäre Charakter des politischen Regimes, latent selbstverständlich immer vorhanden, wird immer dann manifest, wenn hochpolitische Fragen, die unmittelbar mit dem Machterhalt zu tun haben, auf dem Spiel stehen. Es ist zu bezweifeln, daß dies bei untergeordneten Fragen der Gemeindefinanzen der Fall ist. Zudem ist die Colorado-Partei keineswegs als monolithisch anzusehen; bei dem begrenzten und mit für den Außenstehenden oft undurchsichtigen Methoden ausgetragenen Wettbewerb dürfte die Volksstimmung keineswegs völlig außer acht gelassen werden. Bürgermeister und Steuereintreiber der Gemeinden vermeiden es daher oft, sich durch Beharren auf geschuldeten Abgaben unbeliebt zu machen.
2. Die Steuersätze sind absolut niedrig, teilweise regressiv, der Erosion durch die Inflation ausgesetzt.

24 Auf eine Wiedergabe der Daten muß aus Raumgründen verzichtet werden.

25 Eine Stichprobe aus 17 Gemeinden Ostparaguays ergab laufende und ordentliche Einnahmen von etwa 3,88 DM pro Kopf, einen Gesamthaushalt von etwa DM 8,90.

26 Asunción verfügt allein über etwa 2/3 aller gemeindlichen Einnahmen des Landes.

27 Zur Definition s. Tabelle 1.

3. Zuschüsse der wesentlich günstiger dastehenden Regierung fehlen ganz; diese greift vielmehr auf allgemein als klassische Steuerbasis von Gemeinden geltende Einnahmequellen (Grundsteuer) für ihre Zwecke zurück.
4. Die Erhebungsmethoden sind oft unadäquat; diesem Komplex wenden wir uns jetzt zu.

3. *Die Gemeindeeinnahmen: Erhebungsmethoden*

Grundlagen: wie im deutschen Steuerrecht gelten²⁸ zwei fundamentale Grundsätze der Beitreibung von Abgaben:

1. Die Festsetzung der Abgaben erfolgt – sofern nicht Zug um Zug mit einer Leistung der öffentlichen Hand (z. B. bei Gebühren, der – täglichen – Vermietung von Marktständen) oder durch Vertrag (Verpachtung von Gemeindeland) bestimmt – grundsätzlich auf der Grundlage einer Erklärung des Zensiten; zur Abgabe einer solchen ist er ohne Aufforderung verpflichtet.
2. Die Abgaben sind – nach Festsetzung bzw. Bestimmung auf andere Weise – eine Bringschuld; Nichtzahlung innerhalb der Fristen führt zu Versäumniszuschlägen oder Steuerstrafen.

Daß diese Grundsätze nachdrücklich nur durch einen ausgebauten Kontrollapparat durchzusetzen wären, steht außer Zweifel. Die in mehreren Gemeinden mit diesen Prinzipien verglichene Verwaltungswirklichkeit sieht anders aus:

1. Nichtabgabe von Erklärungen ist häufig, gelegentlich an der Tagesordnung. Bezeichnend genug sieht bereits die materielle Vorschrift für die Gewerbesteuer (impuesto de patentes) als wichtigster einzelner Einnahmequelle für diesen Fall die Schätzung des zu besteuernenden Ertrages von Amts wegen vor (Art. 3 Gesetz 62/1976). Hierfür fehlt es den kleineren Gemeinden an Sachverstand; die Festsetzung des Steuerbetrages wird – wenn nicht gerade zum Lotteriespiel – in hohem Maße arbiträr.
2. Die »automatischen« Zahlungen sind nicht die Regel; oft ist die Gemeinde zu kostspieligen Versuchen der Beitreibung durch persönliche Vorsprache gezwungen. Bei den meist geringen Steuerbeträgen wird in vielen Fällen über Jahre hinweg auf dieses Verfahren verzichtet.
3. Oft fehlen den Gemeinden die einfachsten Hilfsmittel zur Steuerüberwachung und -beitreibung: aktualisierte Adressen der Zensiten; eine präzise Aufstellung des Gemeindegrundvermögens, das von Privaten genutzt wird; Karteien, die eine wechselseitige Querkontrolle erlauben; eine saubere Buchführung, die mit Bestimmtheit Zahlungsvorgänge erfaßt.

Es kann kaum bezweifelt werden, daß sich zusätzlich zur dringend notwendigen Reform des materiellen Steuerrechts hier ein breites Feld für Reformarbeit auftut.

²⁸ Gemäß Gesetz 620/1976, dem neuen Regierungsentwurf und Begleitverordnungen.

4. Die Gemeindeausgaben: Struktur und Bewertung

Wie die Einnahmen teilen sich die Ausgaben in laufende und Kapitalausgaben (gastos corrientes y gastos de capital), jene Werte in Ausgaben für Personal, nicht persönliche Dienstleistungen, Materialausgaben, Transfers u. a.; diese in Kauf von Gütern, Bauten, Unterhaltungskosten und »servicios financieros«, bei denen naturgemäß die Bedienung von Krediten (z. B. des IDM) im Vordergrund steht.

Tabelle 3:

Gemeindeausgaben²⁹ in Paraguay 1982 (ohne Asunción)

	1.000 G	%
A. Gastos Corrientes		
I. Servicios personales	574.304	27,1
(davon: Personal permanente)	(278.536)	(13,1)
II. Servicios no personales	71.457	3,4
III. Materiales y suministros	128.205	6,0
IV. Transferencias	103.513	4,9
(davon: an Privatsektor	(43.635)	(2,0)
an Zentralverwaltung	(25.683)	(1,2)
an IDM	(11.304)	(0,5)
an den Gemeindeverband OPACI)	(6.180)	(0,3)
V. Reparaciones diversas	17.362	0,8
VI. Obligaciones diversas	47.855	2,3
VII. Imprevisto	35.297	1,7
(Total gastos Corrientes)	(934.965)	44,1
B. Gastos de Capital		
I. Adquisición de bienes	62.653	3,0
II. Construcciones varias	510.117	24,0
(davon: edificios)	(141.545)	(6,7)
III. Conservación de bienes	304.902	14,4
VI. Servicios financieros	208.475	9,8
(davon: amortización al IDM)	(139.625)	(6,6)
(Intereses)	(49.472)	(2,3)
(Total de gastos)	(1.097.552)	(51,7)
C. Saldo		
Total de gastos corrientes y de capital	2.121.701	100,0 %

Quelle: s. Tabelle 1

29 Abweichungen sind wiederum Fehler durch Rundungen oder solche der Quelle, die nicht aufzuklären waren.

Die oben schon erwähnte grundsätzlich gesunde Finanzstruktur kann auch nach einem Studium der Ausgabenseite der Gemeindehaushalte bestätigt werden. Der Anteil der Personalausgaben (zu den gesetzlichen Vorschriften hierzu s. u.) ist niedrig, desgleichen der Schuldendienst mit nur 9,8 % der Ausgaben. Wie bei den Einnahmen – und aus den gleichen Gründen – zeigen sich erhebliche Abweichungen von Budget und Haushaltsrechnung. Der gestalterische Spielraum der Gemeinden ist noch relativ hoch. Auffällig erscheinen allenfalls die Kosten für den Unterhalt von Sachgütern mit 14,4 %; sie umfassen allerdings auch die Entlohnung des damit betrauten Personals.

Die niedrigen Personalausgaben bedeuten auf der anderen Seite, daß es schwer ist, wirklich fachlich qualifiziertes Personal für den Gemeindedienst zu gewinnen. Der durchschnittliche Gemeindebedienstete ist unvermeidlich auf eine Nebentätigkeit angewiesen.

5. *Vorschriften zur Haushaltsgestaltung*

Neben Gesetz 222/54 (Orgánica Municipal), Art. 169, kommt für die Haushaltsführung insbesondere Gesetz 14/1968 (Orgánica del Presupuesto) in Betracht. Es legt auch für die Gemeinden das PPBS-System (Planning, Programming, Budgeting System; Presupuesto por Programas) fest (Art. 82) und liefert (Art. 4) die folgenden Begriffsbestimmungen: »El presupuesto . . . reflejará los objetivos y las metas a corto plazo fijados en los planes de desarrollo que aprueba el gobierno, y será presentado de manera que demuestre las funciones, los programas, los subprogramas, las actividades y los proyectos que se ejecutarán durante el ejercicio fiscal« (identisch mit dem Kalenderjahr).

Bei dem PPBS-System handelt es sich, wie erinnerlich, um eine der zahlreichen einander folgenden Wellen neuer Budgetsysteme, die von den USA ausgingen, sich meist nach kurzer Zeit als weitgehend impraktikabel erwiesen haben (jüngstes Beispiel ist das Zero-Base-Budgeting) und dann im Ursprungsland aufgegeben wurden, jedoch in der Zwischenzeit in zahlreichen Ländern insbesondere der Dritten Welt viel Unheil angerichtet haben. Dies zeigt sich auch, wenn man die wörtlich zitierte Begriffsbestimmung mit den Realitäten zahlreicher paraguayischer Gemeinden (mit ganzen drei Beamten neben dem Bürgermeister) vergleicht: Die Gemeinden können sich glücklich schätzen, wenn sie mit einem einfachen System der groben Klassifikation von Einnahmen und Ausgaben halbwegs zurecht kommen.³⁰

Folgende Spezialvorschriften (auch wenn sie in zahlreichen Fällen nicht beachtet werden) verdienen, festgehalten zu werden:

1. Mindestens 25 % der laufenden Einnahmen sind für Investitionen auszugeben und entsprechend zu den Kapitaleinnahmen umzubuchen (Vgl. Tabelle 1).

30 Es kann daher nicht verwundern, daß ein erstes »praktisches« Handbuch des Programmbudgetierens erst durch das brasilianische Verwaltungsinstitut IBAM im Dezember 1983 vorgelegt wurde. (Instituto de Desarrollo Municipal [IDM], Manual de presupuesto municipal por programas, Asunción 1983 [hekt.], 259 p.). Ernsthafte Versuche seiner Anwendung sind bis heute aus naheliegenden Gründen nicht unternommen worden.

2. Für die Entlohnung des Personals, den Bürgermeister einbegriffen, dürfen maximal 20 + 6 % der »ordentlichen Einnahmen«³¹ ausgegeben werden. Damit ist zwar eine Sperre gegen die Selbstbedienung geldgieriger Beamter geschaffen, wenn diese nicht auf illegale Weise erfolgt. Auf der anderen Seite – man vergleiche hierzu die oben mitgeteilten Einnahmezahlen – ist damit dem Dilettantismus im schlechten Sinne, der Nebenbeschäftigung,³² der Versuchung zur Bestechlichkeit³³ und zum raschen Ämterwechsel eine breite Einfallschneise geöffnet.
3. Die Sitzungsgelder für die Gemeinderäte dürfen 10 % (Gemeinden 1. Kategorie) bzw. 12 % (Gemeinden 2. und 3. Kategorie) der ordentlichen Einnahmen nicht übersteigen.³⁴
4. Teile der ordentlichen Einnahmen sind von Gesetzes wegen an bestimmte Einrichtungen zu transferieren,³⁵ auch dieses eine nicht selten verletzte Vorschrift.

6. Zusammenfassende Bemerkungen

Aus der vorgehenden Analyse der Gemeindefinanzen ergeben sich folgende Schlußfolgerungen:

1. Innerhalb des geringen Anteils des Staates am Bruttosozialprodukt von 12,1 % (1982) bilden die Gemeinden mit nur etwa 4 % der öffentlichen Ausgaben³⁶, davon 2/3 auf Asunción entfallend, mit großem Abstand das Schlußlicht. Die zentralistische Tradition des Landes schlägt hier voll durch.
Auch die Neuregelung der Gemeindefinanzen durch Gesetz 620/1976 hat hier keinen Wandel zu schaffen vermocht.
2. Auch in der Zukunft ist ohne Änderung des materiellen Steuerrechts und/oder der Erhebungsmethoden eine Änderung nicht zu erwarten: Der Entwicklungsplan projiziert für 1989 sogar ein Absinken des Gemeindeanteils auf nur noch 3,28 % der gesamten Ausgaben der öffentlichen Hände.³⁷
3. Die Gemeindeeinnahmen sind nicht nur absolut niedrig, sie erweisen sich vor allem als ungenügend im Vergleich mit den durch die Gemeinden zu besorgenden Aufgaben. Diese entsprechen mit gewissen Ausnahmen international üblichen Standards; demgegenüber dürften die den Gemeinden zur Verfügung stehenden Mittel im inter-

31 Zur Definition s. Tabelle 1.

32 Finanziell oft Hauptbeschäftigung!

33 In der wissenschaftlichen Literatur zur Korruption werden die niedrigen Gehälter in Verwaltungen der Dritten Welt oft als ein Grund für das Phänomen genannt.

34 Die Gemeinden werden nach Größe sowie Wirtschafts- und Steuerkraft in verschiedene Kategorien eingeteilt, was u. a. Folgen für die Zahl der Gemeinderäte hat. Die erste Kategorie konzentriert sich übrigens im Großraum Asunción.

35 1,5 % an das Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo; 1,0 % an die Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (den Gemeindetag); 2,0 % an das IDM (die Gemeindeentwicklungsbank).

36 Entwicklungsplan, Berechnung nach Daten auf S. 287; 1976 war dieser Satz bereits ebenso niedrig.

37 Die Methode ist nach Auskunft des Planungsamtes allerdings eine simple Extrapolation ohne höheren Anspruch.

nationalen Vergleich kaum noch zu unterbieten sein. Wenn z. B. eine Stadt mit 45 000 Einwohnern (Encarnación) nur über einen Haushalt von G. 223 180 000 (ca. 186 000 DM nach dem freien Wechselkurs vom März 1985) verfügt, zeigt dies die finanziellen Beschränkungen der Gemeinden in Paraguay überdeutlich auf.

4. Die Regierung hat in einer Reihe von Fällen den Ausweg wählen müssen, Gemeindeaufgaben direkt oder indirekt in eigene Regie zu übernehmen. Die Wasserversorgung z. B. ist Gemeindekompetenz. Da die beschränkten Finanzmittel eine Ausschöpfung dieser Zuständigkeit nicht erlaubten, wurden die Gesellschaften CORPOSANA und SENASA mit der ganzen Schwerfälligkeit eines zentralen bürokratischen Apparates geschaffen. Damit wurde das Ansehen der Gemeindeverwaltungen und ihre Fähigkeit zur Lösung von Problemen in den Augen der Bürger noch weiter unterminiert.
5. Mindestens fünf Ursachenkomplexe können für den unbefriedigenden Zustand der Gemeindefinanzen bestimmt werden:

- a) Ungenügende Steuerbasis: Eine Reihe von Einnahmearten, die als klassische Quellen von Gemeindefinanzen gelten, werden nicht oder nur ganz ungenügend angezapft.

An erster Stelle ist die Grundsteuer zu nennen, die von einer eigenen Abteilung des Finanzministeriums erhoben wird, ohne daß den Gemeinden ein nennenswerter Anteil zuflösse.

- b) Zahlreiche Steuern erweisen sich mit dem Zeitablauf bei Veränderungen des Sozialprodukts als unelastisch bzw. sogar im Hinblick auf die Hebesätze als regressiv. Wie bereits eine flüchtige Durchsicht des Gesetzes 620 ergibt, sind zahlreiche Steuern, Gebühren und Beträge nicht in Prozentsätzen, sondern in absoluten Beträgen (Guaranies) angegeben. Erhöht sich (wie bei den besteuerten Tatbeständen die Regel) die Steuerbasis nicht mindestens parallel zum Sozialprodukt, dann muß der Anteil der Gemeindefinnahmen an diesem zurückgehen, das Steuersystem sich also als ex-post unelastisch (Elastizität kleiner als Eins) erweisen.

Als Beispiel für eine regressive Steuer wurde oben die Gewerbesteuer angeführt. Die dahinterstehende Schonung gerade der großen Umsätze³⁸ ist nicht nur unter dem Gesichtspunkt der sozialen Gerechtigkeit bemerkenswert: sie führt auch dazu, daß die Gemeinden am Wirtschaftserfolg unterproportional beteiligt sind.

- c) Die Erhebungsinstrumente sind nicht selten unzureichend. Es fehlt an genügend ausgebildetem Personal, jedoch auch an einfachen Instrumenten, z. B. einer Liste der Gewerbebetriebe in den jeweiligen Munizipien, die durch periodische Inspektion vor Ort stets auf dem neuesten Stand gehalten würde.

- d) Der Steuerwiderstand ist hoch.

- e) Der Realwert der Steuersätze wird durch die beträchtliche Inflation rasch erodiert, wenn die Steuern in absoluten oder mit der Höhe der Steuerbasis abnehmenden Sätzen festgelegt sind. Gerade dies trifft für die Gemeindesteuern in Paraguay zu.

38 Und damit zweifellos in zahlreichen Fällen Einkommen!

6. Ein Finanzausgleichssystem horizontaler oder vertikaler Art besteht nicht; vielmehr herrscht ein extremes Trennsystem. Die ungenügende finanzielle Ausstattung der Gemeinden hat nicht etwa zu Zuwendungen durch die Staatskasse geführt, sondern zu erhöhter Inanspruchnahme von Kompetenzen durch die Zentrale. Das Fehlen eines horizontalen Finanzausgleichs muß tendenziell die regionalen Unterschiede, insbesondere zwischen der Hauptstadt und den übrigen Gemeinden, verstärken.
7. Die Gemeinden weisen eine grundsätzlich gesunde Ausgabenstruktur auf; strenge – und offensichtlich auch weitgehend eingehaltene – Vorschriften verhindern etwa eine Explosion der Personalkosten. Dabei ist jedoch zu bemerken, daß Personalkosten im Bereich des Unterhalts von Investitionen zum Kapitalhaushalt gerechnet werden. Die Kehrseite dieses grundsätzlich begrüßenswerten Sachverhalts ist allerdings, daß die Gehälter des Gemeindepersonals ein solch niedriges Niveau haben, daß Gemeindebedienstete auf Nebenbeschäftigungen verwiesen werden, die finanziell oft genug zur Hauptbeschäftigung werden. Die negativen Folgen liegen auf der Hand.

II. Das Gemeindepersonal

1. *Rechtliche Regelungen des öffentlichen Dienstes der Gemeinden*³⁹

Gesetz 200 (Estatuto del Funcionario Público) schließt dem Wortlaut nach die Gemeindebediensteten nicht aus.

Zahlreiche Vorschriften lassen jedoch erkennen, daß es nicht für die Bediensteten der Gemeinden gedacht ist. Tatsächlich wird als einzige Vorschrift Gesetz 222/1954 angewendet, das dem Bürgermeister das Recht zur Ernennung und Entlassung des Gemeindepersonals zuspricht. An irgendwelche rechtlichen Bestimmungen ist er dabei nicht gebunden: der klassische Fall eines Teilbereiches des öffentlichen Dienstes, der politischer Einflußnahme offensteht, als »botín burocrático« (bürokratisch-politische »Beute«) betrachtet wird.

Das Fehlen von Regelungen bedeutet nicht nur, daß es keinen Karrieredienst gibt. Vielmehr ist die Personalhoheit der einzelnen Gemeinden nicht einmal durch generelle Regeln etwa über die Bezahlung oder die Einstufung beschränkt. So herrscht von einer Gemeinde zur nächsten nicht nur ein bunter Wirrwarr von Amtsbezeichnungen, Tätigkeitsmerkmalen der einzelnen Positionen, Gehältern, sondern auch eine recht verschiedene Behandlung der Bediensteten je nach politischer Lage und Temperament des Bürgermeisters. In der Tat sind erstaunliche Unterschiede etwa des durchschnittlichen Dienstalters von einer Gemeinde zur nächsten zu verzeichnen.⁴⁰

Gegenkräfte gegen den beschriebenen Zustand beginnen sich indes zu regen: Seit 1983 arbeitet eine eigene Sozialversicherung für das Gemeindepersonal (Caja de Jubilaciones

³⁹ Es sei daran erinnert, daß nur die Gemeinden des Landesinneren behandelt werden; für Asunción gelten abweichende Regelungen.

⁴⁰ Quellen hierzu: vgl. die Angaben zum statistischen Teil, unter Ziffer 2.

y Pensiones del Personal Municipal), Sitz Asunción,⁴¹ die u. a. bei vorzeitigem Ausscheiden eines Bediensteten Beiträge zurückerstattet.

Zum anderen wird zu Beginn des Jahres 1985 im Kongreß ein »Proyecto de Ley del Estatuto del Funcionario Municipal« beraten, das u. a. justitiable Vorschriften über einen Schutz vor willkürlicher Entlassung enthält. Nach Erfahrungen in anderen lateinamerikanischen Ländern (Kolumbien, El Salvador, Guatemala)⁴² können die Erfolgsaussichten eines solchen Vorhabens, selbst wenn es als Gesetz verabschiedet würde, nur mit Vorsicht beurteilt werden. Zu tief sitzt in der Regierungspartei die Gleichsetzung von Staat und Partei, als daß der Gedanke eines politisch neutralen, dem Staat und nicht einer Partei verpflichteten Verwaltungsdienstes leicht Fuß fassen könnte. Dabei ist von einer Vielzahl von praktischen Problemen (z. B. der Angleichung der Bezahlung für vergleichbare Tätigkeiten in Gemeinden, deren verfügbarer Haushalt sich ungeheuer stark unterscheidet) noch ganz abgesehen.

2. Statistische Angaben

26 Gemeinden einer Zufallsstichprobe⁴³ gaben an, insgesamt 226 Bedienstete (ohne Bürgermeister und Stadträte) einschließlich des »Personal variable« (der nicht etatisierten Stellen) zu beschäftigen, im Durchschnitt also 8,7. Der Durchschnitt überdeckt indes eine große Spannweite (von 2 bis 28); 19 Gemeinden (73,1 %) liegen unter der Durchschnittszahl, die also durch wenige besonders große Orte hinaufgetrieben wird. Auffallenderweise ist die statistische Mittelgruppe (von 10 bis 17 Beamten) mit keinem einzigen Fall vertreten – die Gemeinden zerfallen demnach hinsichtlich der Größe ihres Personals deutlich in zwei durch einen erheblichen Abstand getrennte Gruppen.

Eine überschlägige Hochrechnung führt für alle Gemeinden des Inneren Paraguays zu einer Gesamtzahl von Bediensteten (einschließlich der Bürgermeister) von etwa 1870. Das entspricht einer »Dichte« von etwa einem Bediensteten auf 1350 Einwohner.

3. Zur Ausbildung der Gemeindebediensteten

a) Zum formalen Ausbildungsniveau

Für insgesamt 167 Bedienstete konnte eine eindeutige Zuordnung zu einem der Ausbildungsniveaus (Primar-, Sekundar-, Postsekundarniveau) ermittelt werden. Dabei handelt es sich jeweils um die höchste erreichte, jedoch nicht notwendig (in der Regel sogar nicht) abgeschlossene Ausbildungsebene. Die Verteilung sieht folgendermaßen aus:

41 Rechtsgrundlage: Gesetz 958 vom 27. 11. 82. Asunción verfügt übrigens über eine eigene Pensionskasse.

42 Zu Kolumbien Jürgen H. Wolff, Bürokratische Politik: Der Fall Kolumbien, Berlin 1984, S. 60 f.; zu Guatemala, ders., Das Personalsystem, in: Dieter Oberndörfer (Hrsg.), Kommunalverwaltung in Mittelamerika. Eine Studie über die Hauptstädte Guatemalas und El Salvadors (Teil I: Guatemala), Mainz 1977, S. 51–80; zur salvadorensischen Hauptstadt San Salvador: ebenda (Teil II: San Salvador), S. 167–194.

43 Soweit nicht anders vermerkt, sind die Quellen für die folgenden Angaben eine 20 %ige Stichprobe aus einer Totalbefragung der Gemeinden durch das Informationszentrum der Gemeindeentwicklungsbank IDM 1984. Fehlende Angaben reduzierten die verwertbaren Daten schließlich auf 13,5 % aller Gemeinden. Anhaltspunkte, daß die Repräsentativität dadurch gelitten hätte, sind nicht ersichtlich.

Tabelle 4:

Formales Ausbildungsniveau paraguayischer Gemeindebediensteter

	Zahl	% der Gesamtan- gaben
keine formelle Ausbildung	0	0
Primarschulniveau	44	26,3
Sekundarschulniveau	81	48,5
Postsekundarschulniveau	42	25,1
Insgesamt	167	100,0

Quelle: s. Anmerkung 43.

Zwei Dinge fallen sofort ins Auge:

1. ein relativ hohes Niveau der formalen Ausbildung. Unter der Voraussetzung, daß der Besuch weiterführender Schulen strikt nur dann erlaubt wird, wenn die vorangehende Stufe erfolgreich abgeschlossen wurde, haben immerhin fast drei Viertel aller Bediensteten (73,6 %) die sechsjährige Primarschule, 25,1 % die Sekundarschule verschiedener fachlicher Ausrichtung erfolgreich abgeschlossen.
2. Die Daten zeigen eine ungewöhnlich starke Konzentration der Bediensteten mit vollständiger oder unvollständiger Sekundarschulausbildung (fast die Hälfte, 48,5 %). Für zahlreiche Kandidaten stellt der Gemeindeverwaltungsdienst mit seinem relativ vielfältigen, oft auch differenzierten Anforderungsprofil eine berufliche Nische dar. Der öffentliche Dienst (mit seinen bis jetzt fehlenden zwingenden Ausbildungsvoraussetzungen) stellt einen willkommenen Arbeitgeber dar, der zudem den Vorteil hat, über das ganze Land verteilt zu sein.
3. Auffallend ist schließlich, daß in zahlreichen Fällen die politischen Ämter des Verwaltungschefs, die in der Statistik oben nicht eingeschlossen sind, ein deutlich niedrigeres formales Ausbildungsniveau haben. Manche Schwierigkeiten im Verwaltungsvollzug (Beitreiben von Abgaben) dürften mit dieser Tatsache zusammenhängen.

b) Zur Fachrichtung

aa) Ausbildung und berufliches Anforderungsprofil

Unter Ausklammerung des allgemeinen Verwaltungsdienstes (z. B. des Amtes des Gemeindesekretärs) und jener Ämter, die nur eine rudimentäre Ausbildung, Einweisung oder ein rasches Erlernen erfordern (z. B. Lenker einer Erdhobel) kann über die Korrespondenz zwischen Vorbildung und ausgeübtem Amt folgendes ausgesagt werden:

In 119 Fällen konnte auf Grund von Angaben in den Fragebögen ein Vergleich von fachlicher Vorbildung und ausgeübtem Amt vorgenommen werden. Nur in 24 Fällen (20,2 %) stimmte das Anforderungsprofil mit der Vorbildung überein. Von diesen betraf die Mehrzahl den Finanzbereich (21 Fälle, 87,5 %; davon 15 Fälle den Buchhalter; 3 den

Schatzmeister; 3 die Steuererhebung); je ein Fall die Verkehrspolizei, den Syndicus und das Katasterwesen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß das hohe, wenn auch ungleichgewichtige Niveau der formalen Ausbildung wenig über eine im engeren Sinne fachliche Vorbildung der Gemeindebediensteten für ihren Aufgabenbereich aussagt.

bb) Akademiker (»profesionales«)⁴⁴

Tabelle 5:

»Profesionales« im paraguayischen Gemeindedienst
Angaben für 183 Gemeinden

Nennungen	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Zahl der Gemeinden	69	69	21	8	4	3	2	1	1	2	1
% der Gesamtzahl	37,7	37,7	11,5	4,4	2,2	1,6	1,1	0,5	0,5	1,1	0,5

Quelle: s. Anm. 44.

Mehr als 75 % der Gemeinden verfügen also über keinen oder nur einen »profesional« (alle Gemeinden im Durchschnitt nur über 1,2). Bei den teilweise komplexen Aufgaben der Gemeinden dürften damit entweder zahlreiche Gemeindeaufgaben nur in mangelhafter Weise wahrgenommen werden oder das Heranziehen auswärtigen Sachverständes notwendig sein, z. B. die tatsächlich zu beobachtende Aktivität nationaler Einrichtungen auf Gemeindeebene.

Eine detaillierte Aufschlüsselung der »profesionales« nach Fachrichtungen, die aus Raumgründen nicht wiedergegeben werden kann, zeigt als Schwerpunkte Buchhalter (contador) mit 29,9 % der Nennungen, Juristen (abogado, 18,1 %) und Lehrer (maestro, 12,7 %; alle anderen weit unter 10 % der Nennungen). Die Buchhalter werden, der Repräsentativuntersuchung zufolge, in der Regel im Bereich der Finanzverwaltung eingesetzt.

4. Zur personellen Kontinuität im Gemeindedienst⁴⁵

Ein Vergleich des tatsächlichen durchschnittlichen Dienalters (6 Jahre, 7 Monate) mit demjenigen, das in lange bestehenden Gemeinden bei einer ausgeglichenen Altersstruktur der Bediensteten und der Existenz eines Lebenszeitbeamtentums zu erwarten wäre,⁴⁶

44 Der deutsche Ausdruck »Akademiker« gibt den gemeinten Sachverhalt nur sehr ungenau wieder, da »profesionales« z. B. auch Volksschullehrer (mit Sekundarschulbildung), Buchhalter u. a. umfaßt. Quelle für die folgenden Angaben: Totalanalyse der Befragung paraguayischer Gemeinden durch das Informationszentrum der Gemeindeentwicklungsbank 1984.

45 Quelle für die folgenden Daten: s. Anm. 43.

46 Es dürfte bei nahe 17 Jahren liegen.

zeigt eine unüberbrückbare Differenz;⁴⁷ dies gilt übrigens auch für die neu gegründeten Gemeinden im Kolonisationsgebiet im Südosten des Landes.

Diese Zahlen beweisen die geringe Stabilität der Beschäftigung im Gemeindedienst. Das fehlende Karrierebeamtentum – für sich genommen eine zwar notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung – hat es verhindert, daß der Verwaltungsdienst der Gemeinden zu einem Lebensberuf geworden wäre. Daß dies per Saldo negative Folgen hat, braucht nicht weiter ausgeführt zu werden.

5. *Aus- und Fortbildung sowie Beratung des Gemeindepersonals*⁴⁸

Im Bereich der Aus- und Fortbildung des öffentlichen Dienstes existieren zwei Gruppen von Institutionen:

- die Escuela Paraguaya de Administración Pública der Nationaluniversität (mit angeschlossenen Instituten);
- die Gemeindeentwicklungsbank IDM.

Nach dem gegenwärtigen Stand ihrer Aktivitäten wird die Nationaluniversität in ihrem Studiengang zum »licenciado en administración pública« praktisch nicht zur Ausbildung von späteren oder bereits angestellten Gemeindebediensteten tätig. Es verbleibt die Gemeindeentwicklungsbank, die für Fortbildung und Beratung des Gemeindepersonals eine eigene Abteilung unterhält. Diese erreicht über Kurse (die meisten davon im Inneren des Landes) z. Zt. zwischen einhundert und einhundertfünfzig Personen pro Jahr; hinzu kommt die Einzelberatung am Sitz der Bank in Asunción (rund 100 Fälle pro Jahr) sowie gelegentlich eine Organisationsberatung von Gemeinden.

Wegen der beschriebenen Instabilität des Gemeindepersonals wird deutlich, daß die Fortbildungsaktivitäten erheblich verstärkt werden müßten, um eine nennenswerte Breitenwirkung zu erzielen.⁴⁹ Auch im Bereich der systematischen Bedarfsermittlung und der angewendeten didaktischen Methoden sind Verbesserungen denkbar.

6. *Zusammenfassende Bewertung*

1. Die Gemeindebediensteten Paraguays weisen zu einem überraschend hohen Prozentsatz (fast die Hälfte) eine vollständige oder unvollständige Sekundarschulbildung auf; Akademiker (»profesionales«) hingegen sind nur wenige anzutreffen.
2. Bei näherem Ansehen zeigt sich indes, daß die Gemeinden offensichtlich eine Art Rückzugsgebiet bzw. (günstigstenfalls) Sprungbrett für Aspiranten sind, die entweder keinen abgeschlossenen Schulzyklus haben oder versuchen, den Gemeindedienst bei nächster Gelegenheit gegen eine lukrativere Beschäftigung zu verlassen. Nur in etwa einem Fünftel aller Fälle konnte eine Entsprechung zwischen Anforderungspro-

47 Das Durchschnittsalter (Lebensalter) kommt dem postulierten Wert näher, ist aber nicht aussagekräftig, da dies auf ein häufig höheres Eintrittsalter der Bediensteten zurückgeführt werden kann.

48 Von Projekten technischer Zusammenarbeit wird hier abgesehen.

49 Längere Verweildauer im Amt führte natürlich zum selben Erfolg!

fil im Gemeindedienst und beruflicher Vorbildung festgestellt werden (davon überdurchschnittlich viele Fälle im Bereich der Finanzverwaltung).

3. Das eben diskutierte Phänomen und die Neigung vieler Bürgermeister, den Gemeindedienst als Belohnung für politische Treue zu nutzen, führt zu einem raschen Wechsel des Personals.
4. Ein Karriere-Verwaltungsdienst besteht (mit Ausnahme der jüngst gegründeten Pensionskasse) nicht, ist aber in Vorbereitung. Der Erfolg eines solchen Versuches wird mit Skepsis betrachtet.
5. Die Gehälter sind nicht nur niedrig, sondern von einer Gemeinde zur nächsten uneinheitlich. Da es rechtlich zwingende Obergrenzen für den Anteil des Haushalts gibt, der für Personalkosten ausgegeben werden darf, weisen die Gemeinden nur wenige (durchschnittlich rund 10) schlecht bezahlte Bedienstete auf; eine zweite Tätigkeit zur Sicherung des Lebensunterhaltes für den einzelnen Angestellten ist vielfach eine Notwendigkeit.
6. Eine fachliche Ausbildung für den Gemeindeverwaltungsdienst existiert praktisch nicht. Die Nationaluniversität konzentriert sich in ihren spezialisierten Studiengängen auf den staatlichen Verwaltungsdienst.

Schluß

Das vorgelegte Material dürfte eine klare Antwort auf unsere eingangs gestellte Frage erlauben: Die zentralistische Tradition des Landes und die jahrzehntelange Vernachlässigung der Gemeindeverwaltung Paraguays hat aus den Kommunen administrativ, finanziell und personell äußerst schwache Gebilde gemacht. Die räumliche Dekonzentration der Bevölkerung ist auf der Basis entsprechender Attitüden der Betroffenen durch staatliche Maßnahmen, durch staatliche Behörden gefördert worden; von einer Überlastung entsprechender Verwaltungsmittel zur Ausfüllung ihrer vielfältigen Funktionen an die Kommunen kann keine Rede sein. Hier tut sich für Reformmaßnahmen ein vielfältiges Wirkungsgebiet auf.

Natürlich kann trefflich darüber spekuliert werden, ob ein autoritäres politisches System zu einer echten Delegation von Entscheidungskompetenzen an die Kommunen überhaupt bereit ist. Da die Colorado-Partei als eine der Hauptstützen des Regimes⁵⁰ einen wesentlichen Teil ihrer Stärke auf dem Lande besitzt, sind die Aussichten für eine Verbesserung der Stellung der Gemeinden vielleicht nicht ganz hoffnungslos.

50 Das nur sehr bedingt als Militärregime zu betrachten ist; die Armee ist sicherlich nur ein Machtfaktor neben anderen.

the colonial administration. Since independence, African leaders who took over the affairs of the country have made strenuous efforts to formally exclude the Traditional Rulers from the management of local administration. Brigadier Mathieu Kerekou's socialist regime has been the most committed to the insulation of Traditional Rulers from participating in the running of local administration in the Republic of Benin. However, one thing is common to all post-independence regimes in Benin: no government has succeeded in practically abrogating the institution of Traditional Rulership. On the contrary these regimes have been obliged to reckon with the Traditional Rulers socially and for the achievement of their political ambitions.

Paraguay's Municipalities: An Analysis of their Financial and Personnel Capacity

By Jürgen Wolff

The article is devoted to an analysis of the effectiveness and the efficiency of Paraguay's municipalities in view of the many development tasks conferred upon them by law. It concentrates on financial and manpower (public service) matters.

Concerning the first point, the assessment is markedly negative: despite a marked deconcentration of public affairs, only 4 % of public expenditures are controlled by the municipalities – and two third of these by the capital, Asunción. The municipalities of the interior simply lack the necessary funds to perform their duties in a satisfactory manner. Hence, state corporations come into play and invade »municipal« matters.

Secondly, concerning public officials, the picture is not much better: training is inadequate, especially concerning correspondence between training and job requirements; turnover is high, and institutions of follow-up training insufficient. In addition, there is, until now, no career public service at the municipal level.

On the whole, the centralist tradition of public administration has much weakened the Paraguayan municipalities. They simply are not in a position to assume their tasks as they are expected to according to law and constitution. This could only be changed by far-reaching financial and public service reforms.

The IMF Policy of Stabilization

By Joachim Betz

The importance of the International Monetary Fund (IMF) for the financing of balance of payments deficits of developing countries has grown significantly during the recent debt crisis and has also given rise to a renewed discussion of the Fund's credit conditionality.