

Entwicklungsfinanzierung: Steuern als wichtiges Instrument

Korte, Nina; Lucas, Viola

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Korte, N., & Lucas, V. (2013). *Entwicklungsfinanzierung: Steuern als wichtiges Instrument*. (GIGA Focus Global, 6). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-350148>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Entwicklungsfinanzierung: Steuern als wichtiges Instrument

Nina Korte und Viola Lucas

Steuern und Entwicklung werden in zunehmendem Maße in einen direkten Zusammenhang gebracht. Die Zahl an Veröffentlichungen zu diesem Thema ist weltweit in den letzten Jahren rasant angestiegen. Erst im April 2013 unterstrich die Interamerikanische Entwicklungsbank (IADB) mit ihrer Jahrespublikation „More than Revenue: Taxation as a Development Tool“ die Relevanz des Themas.

Analyse

Die Armutsbekämpfung erfordert ausreichende Staatseinnahmen. Ohne diese kann der Staat seinem Auftrag, öffentliche Güter bereitzustellen, nicht nachkommen. Gerade Entwicklungsländer sind mit dem Problem mangelnder Staatseinkünfte konfrontiert.

- Eine Steuerquote von wenigstens 20 Prozent wird international als notwendige Richtmarke zur Deckung der allernötigsten Staatsausgaben angesehen. Während in Europa und Nordamerika nahezu alle Staaten diesen Wert eindeutig überschreiten, verfehlen ihn viele Staaten in Asien, Lateinamerika, im Nahen Osten und in Sub-Sahara Afrika.
- Ein kausaler Zusammenhang besteht weder zwischen Pro-Kopf-Einkommen und Steuerquote noch zwischen politischen Systemen und der Steuerquote.
- Die Gründe für niedrige Steuereinnahmen sind vielfältig. Sie lassen sich drei Themenkomplexen zuordnen: Steuerpolitik, Steuerverwaltung und Ausschöpfung des Steuerpotenzials.
- Die Anzahl internationaler, nationaler wie auch regionaler Initiativen zur Mobilisierung eigener Ressourcen hat in den letzten zehn Jahren stark zugenommen.
- Die Unterversorgung mit öffentlichen Gütern und die weit verbreitete Armut in Entwicklungsländern weisen auf einen akuten Handlungsbedarf zur Erhöhung der Steuereinnahmen hin, der auch in Zusammenhang mit der Erreichung der UN-Millenniumsentwicklungsziele steht.

Schlagwörter: Besteuerung, Entwicklungsländer, Entwicklungszusammenarbeit, Öffentliche Finanzen

Rolle von Steuern im Staat

Nationale Regierungen benötigen finanzielle Mittel, um öffentliche Güter bereitzustellen, Investitionen zu tätigen und Armut zu bekämpfen. Hierbei greifen Staaten auf verschiedene Einnahmequellen zurück. Steuern unterscheiden sich von anderen staatlichen Einnahmequellen, in dem sie eine Abgabe der Bürger an den Staat ohne eine genau definierte direkte Gegenleistung darstellen. Die Regierung kann über ihre Verwendung zur Erfüllung ihrer Staatsaufgaben frei entscheiden. Steuern sind grundsätzlich allen Bürgern auferlegt und ihre Erhebung ist mit administrativem Aufwand verbunden. Es wird zwischen direkten und indirekten Steuern unterschieden. Direkte Steuern umfassen Einkommens-, Unternehmens- und Vermögenssteuern, die vom Steuerträger direkt an den Staat abgeführt werden. Indirekte Steuern beinhalten Umsatz- und Verbrauchssteuern (auch als Mehrwertsteuern bezeichnet) sowie Import- und Exportsteuern (auch Zölle), die beim Verkauf von Waren und Dienstleistungen vom Verkäufer erhoben und über ihn an den Staat abgeführt werden. Beide Steuerarten grenzen sich durch einen unterschiedlich hohen Erhebungsaufwand voneinander ab. Die Erhebung von indirekten Steuern gestaltet sich einfacher, da weniger Informationen benötigt werden und die Steuer für den Steuerträger weniger offensichtlich ist. Dies macht sie für Regierungen weltweit besonders populär. Gerade in Entwicklungs- und Schwellenländern ist der Anteil indirekter Steuern an den gesamten Steuereinnahmen deshalb auch überdurchschnittlich hoch.

Steuerfremde Einnahmen – wie solche aus Gebühren, Gewinne aus staatseigenen Unternehmen, Konzessionen auf natürliche Ressourcen und Zuwendungen anderer Regierungen bzw. internationaler Organisationen – lassen sich gegenüber Steuern in mehrfacher Hinsicht klar abgrenzen. Sie werden nicht von allen Bürgern erhoben, können zweckgebunden sein und sind für den Staat vergleichsweise leicht einzunehmen. Allerdings stellen Steuern eine verlässlichere Einnahmequelle dar, da sie im Gegensatz zu den Einnahmen aus natürlichen Ressourcen weniger den Preisschwankungen der Rohstoffmärkte unterliegen und im Gegensatz zu Zuwendungen als dauerhafte Finanzierungsquelle gelten.

Im wissenschaftlichen Diskurs wird Steuern über die Staatsfinanzierung hinaus eine weitere Bedeutung zugeschrieben. Die Erhebung von Steuern, so die These, wirkt sich auf die Ausgestaltung

des Staates aus. Über eine Art sozialen Vertrag zwischen Regierung und Bevölkerung besteht für Bürger ein Anreiz, im Austausch für öffentliche Güter Steuern zu zahlen. Steuern stellen in diesem Sinn eine Beziehung zwischen Bürgern und Staat/Regierung her. Als Gegenleistung für gezahlte Steuern fordern die Bürger die Vertretung ihrer Interessen in der Regierung, Transparenz bei Ausgaben, Rechenschaftspflicht und die volle Erfüllung der Staatsaufgaben ein.

Niedrige Steuereinnahmen, wie sie in vielen Entwicklungsstaaten erzielt werden, können eine unzureichende staatliche Handlungskapazität nach sich ziehen. Ohne ausreichende eigene Einnahmen aus anderen Quellen kann der Staat seine Aufgaben nur unzureichend oder auch gar nicht erfüllen. In der Folge sind die öffentliche Infrastruktur wie Straßen, die Gesundheitsversorgung oder auch das Bildungssystem unterfinanziert. Auch können niedrige Steuereinnahmen als Hinweis auf eine ungenügende Fähigkeit des Staates, Steuern zu generieren, gewertet werden. Die dahinter stehende Staatskapazität zur Durchsetzung politischer Entscheidungen besteht im Fall von Steuern darin, dass erstens verschiedene Steuerarten implementiert und zweitens diese auch allorts erhoben werden.

Steuerquote im internationalen Vergleich

Um die Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen zu erreichen, forderte das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) 2010 die Entwicklungsländer auf, ihre Steuerbasis zu erweitern und eine Steuerquote oberhalb der Richtmarke von 20 Prozent anzustreben (UNDP 2010: 26). Die Steuerquote ist als Verhältnis der Steuereinnahmen zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) definiert und dient als Indikator für die Bedeutung von Steuern innerhalb eines Staates. Der Internationale Währungsfonds (IWF 2005: 47) hatte zuvor generell vor einer zu niedrigen Steuerquote gewarnt; weniger als zehn Prozent seien nicht einmal ausreichend, um die allgemeine Grundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Auch der IWF setzt sich für eine Steuerquote von mindestens 20 Prozent ein.

Derzeit unterschreiten viele Länder diese Richtmarke. Laut Erhebungen des IWF lag die Steuerquote für das jeweils zuletzt statistisch erfasste Jahr in Staaten mit niedrigem Einkommen bei 13,9 Prozent, in Staaten im unteren Bereich der mittleren Einkommensgruppe bei 16,5 Prozent und in Staaten im oberen Bereich der mittleren Einkommensgruppe bei

26,8 Prozent.¹ Staaten mit hohem Einkommen weisen dagegen eine Steuerquote von 36 Prozent auf (IWF 2011: 60 ff.).

Unterschiede in den Steuerquoten zeigen sich auch im Vergleich der Weltregionen. Den Spitzenreiter bildet Europa mit 36,5 Prozent, gefolgt von Nordamerika mit 27,9 Prozent. Die Werte für Asien, Lateinamerika, den Nahen Osten und Sub-Sahara Afrika liegen nah beieinander und unterhalb der internationalen Richtmarke von 20 Prozent (siehe Tabelle 1). Diese Aufschlüsselung lässt auf eine Beziehung zwischen Entwicklungsniveau und Steuerquote schließen. Während die Staaten Europas und Nordamerikas mehrheitlich zu den Staaten mit hohem Pro-Kopf-Einkommen gehören, fallen die Staaten der anderen vier Regionen größtenteils in die Kategorie Schwellen- bzw. Entwicklungsland.

Tabelle 1: Steuerquote im Vergleich der Weltregionen

Weltregion	Steuerquote (Medianwert)
Asien	17,6
Europa	36,5
Lateinamerika	19,6
Naher Osten	17,5
Nordamerika	27,9
Sub-Sahara Afrika	16,1

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Daten des IWF (2011, Tabelle 4).

In Lateinamerika liegen von den 15 Staaten, für die es Daten vom IWF gibt, acht Staaten unterhalb der 20 Prozentmarke. Nach der Höhe ihrer Steuerquote aufsteigend geordnet, sind dies: Guatemala, die Dominikanische Republik, Panama, El Salvador, Paraguay, Peru, Honduras und Kolumbien. Nicaragua, Costa Rica, Uruguay, Bolivien, Argentinien, Jamaika und Brasilien liegen oberhalb dieser Marke.

In Asien zeigt sich ein ähnliches Bild. Die Steuerquote liegt in zehn der 16 Staaten, für die IWF-Daten vorliegen, unterhalb der internationalen Richtmarke und lediglich in sechs Staaten oberhalb dieser. Bangladesch, China, Indien, Indonesien, Malaysia, Pakistan, die Philippinen, Singapur, Sri Lanka und Thailand fallen in erstere, hingegen Australi-

en, Japan, Mongolei, Neuseeland, Papua Neuguinea und Südkorea in die letztere Kategorie.

Diese Daten deuten wiederum einen Zusammenhang zwischen Steuerquote und wirtschaftlicher Entwicklung an, der wissenschaftlichen Studien zufolge jedoch nicht kausal ist. Andere Ursachen sind für diesen vermeintlichen Zusammenhang mitverantwortlich. Wirtschaftlicher Fortschritt ist meistens mit zunehmender Industrialisierung, Urbanisierung und einem steigenden Bildungsgrad der Bevölkerung verbunden, was sich auf die Zusammensetzung und Höhe der Staatseinnahmen auswirkt. Erstens vergrößert sich die Steuerbasis durch die Ausweitung des formellen Sektors, welcher formalisierte Beschäftigungsverhältnisse beinhaltet und zugleich steuermäßig erfasst ist. Zweitens verbessert sich die administrative Kapazität des Staates, Steuern zu erheben. Darüber hinaus wird wirtschaftliche Entwicklung mit einem steigenden Bedarf an Staatsausgaben in Beziehung gebracht, da mit zunehmendem Entwicklungsstand die Aufgaben und damit auch die Ausgaben des Staates ansteigen.

Effekt des politischen Systems auf die Steuerquote

Neben der Analyse der Steuerquote nach Einkommensgruppen und im regionalen Vergleich ist auch eine Untersuchung in Bezug auf das politische System aufschlussreich. Bei alleiniger Betrachtung der Steuerquote scheinen demokratische Staaten höhere Steuerquoten zu haben als autoritär regierte Staaten. Beispielsweise fiel die Steuerquote in autoritär regierten Staaten mit durchschnittlich 17 Prozent bei der Analyse der IWF-Daten deutlich niedriger aus als die in Demokratien, wo sie bei 28,9 Prozent lag. Studien, die die Wirkung des politischen Systems auf die Steuerquote mithilfe statistischer Methoden untersuchen, kommen allerdings zu unterschiedlichen Aussagen. Es ist daher umstritten, inwieweit und ob das politische System Einfluss auf die Steuerquote ausübt. Diese Analysen zeigen, dass auch andere Faktoren die Steuerquote maßgeblich beeinflussen können (vgl. u.a. Profeta et al. 2012; Boix 2003; Cheibub 1998). Diese anderen Einflussfaktoren können zum Beispiel Einnahmen aus natürlichen Ressourcen und Zuwendungen internationaler Organisationen an Regierungen sein. Fallen diese hoch genug aus, verliert die Erhebung von Steuereinnahmen an politischer Notwendigkeit.

Grundsätzlich können von jeder Art des politischen Systems sowohl positive als auch negative Effekte auf die Erhebung von Steuern ausgehen.

¹ Dieser Wert bezieht sich auf den Median, bei dem im Gegensatz zum Mittelwert Ausreißer weniger den Durchschnittswert beeinflussen. Staaten mit niedrigem Einkommen sind klassifiziert als Staaten mit einem Pro-Kopf-Einkommen (BNP) von USD 1.025 oder weniger; Staaten im unteren Bereich der mittleren Einkommensgruppe mit USD 1.026 – USD 4.035, Staaten im oberen Bereich der mittleren Einkommensgruppe mit USD 4.036 – USD 12.475, und Staaten mit hohem Einkommen bei USD 12.476 oder mehr.

Demokratien sind auf die Kooperation ihrer Bevölkerung angewiesen, Autokratien dagegen in der Lage, ihre Bevölkerung zur Zahlung von Steuern zu zwingen – notfalls mit repressiven Maßnahmen. In demokratischen Staaten wird über die Ausgestaltung des Steuersystems in politischen Aushandlungsprozessen entschieden und die Bevölkerung in den politischen Entscheidungsprozess eingebunden. Dies wirkt sich positiv auf die Bereitschaft, Steuern zu zahlen, aus. Hieraus ergibt sich eine höhere Glaubwürdigkeit und Legitimität demokratischer gegenüber autokratischer Herrschaft.

Besondere Herausforderungen von Besteuerung in Entwicklungs- und Schwellenländern

Besteuerung ist weltweit ein Reizthema: Die Zahlung von Steuern ist in der Regel unpopulär, reduziert sie doch das individuell zur Verfügung stehende Einkommen. Legale Steuervermeidung und illegale Steuerhinterziehung sind in vielen Ländern gängige Praxis und deren negative Auswirkungen auf das Steueraufkommen und damit auf den Staatshaushalt signifikant. Durch geringe Steuereinnahmen entsteht für die Staaten das Risiko eines Haushaltsdefizits. Dieses Risiko betrifft nicht allein Entwicklungs- und Schwellenländer, sondern auch industrialisierte Staaten, wie sich jüngst anhand der Euro-Krise und der Diskussion um das Haushaltsdefizit der USA beobachten ließ. Kompensiert werden kann ein Haushaltsdefizit nur durch die Aufnahme von Schulden oder durch eine Reduzierung der Staatsausgaben. Die mit der Verschuldung einhergehenden Zinstilgungen können einen beachtlichen Teil des Staatshaushaltes ausmachen. In der Folge reduzieren sich die frei zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel, die der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben verwenden kann. In Staaten mit hohem Bevölkerungswachstum verstärkt sich dieses Problem in der Zukunft sogar noch, da der Staat neben der Schuldentilgung öffentliche Güter für eine größere Bevölkerung bereitstellen und für deren Unterhalt sorgen muss.

Die Ursachen geringer Steuereinkünfte lassen sich in drei Themenkomplexe einteilen:

1. die Ausgestaltung der Steuerpolitik,
2. die Effektivität der Steuerverwaltung und
3. die tatsächliche Ausschöpfung des Steuerpotenzials.

Steuerpolitik: Interpretationsspielräume, Steueranreize und -befreiungen

Grundlegend wird angenommen, dass die Steigerung eigener Steuereinnahmen im Sinne des Staates ist. Unter dieser Prämisse, so ist zu vermuten, fördert staatliche Steuerpolitik die Generierung von Steuereinkünften. Dem ist oft nicht so. Parlamente entscheiden sich vielfach bewusst für eine komplexe Steuergesetzgebung. So können sich Gesetze und Verordnungen teilweise widersprechen und auch an Stellen außerhalb der eigentlichen Steuergesetzgebungen, wie zum Beispiel in Investitionsgesetzen, niedergeschrieben sein. Das führt zu einer geringen Übersichtlichkeit und eröffnet damit auch einen großen Spielraum für Interpretationen in der Steuerbemessung. Steueranreize und -befreiungen mögen der allgemeinen Wirtschaftsförderung dienen, können jedoch auch durch Vetterwirtschaft und Klientelpolitik bedingt sein. Besonders deutlich wird dies in Staaten, in denen eine hohe Übereinstimmung zwischen politischer und wirtschaftlicher Elite besteht.

So wurden etwa auf den Philippinen vom Kongress, der sich aus Senat und Abgeordnetenhaus zusammensetzt, bislang mehr Steuereinnahmen senkende als Steuereinnahmen steigernde Gesetze verabschiedet. Die Philippinen werden seit Jahrzehnten von einer kleinen stabilen Elite dominiert, welche sowohl politische als auch wirtschaftliche Posten innehat. Die Tabaklobby erwies sich in diesem Zusammenhang als besonders stark. Betrag der Anteil aller Steuern am Verkaufspreis einer Schachtel Zigaretten auf den Philippinen 41 Prozent, lag der Anteil in Indonesien, wo das Niveau ebenfalls niedrig ist, bereits 51 Prozent. Noch deutlicher wird die geringe Höhe der Tabaksteuer beim Blick auf andere Nachbarstaaten wie etwa Thailand. Hier beträgt der Anteil 70 Prozent (Seatca 2012: 11). Das philippinische Finanzministerium benötigte mehr als 15 Jahre bis zur Verabschiedung eines die Tabaksteuer erhöhenden Gesetzes, welches 2013 in Kraft trat. Dieses wurde von der Regierung als großer Erfolg gefeiert, doch war auch diese Gesetzesversion derart verwässert, dass absehbar in den nächsten Jahren nur etwa 50 Prozent der ursprünglich anvisierten Mehreinnahmen generiert werden können. Steueranreize und -befreiungen auf den Philippinen, etwa durch die Schaffung besonderer Wirtschaftszonen, kamen zudem vielfach Wirtschaftsunternehmen im Besitz politisch vernetzter Familien zu Gute. Es entsteht der Eindruck, als wären die geplanten Investitionen zudem ohne besondere Steuermaßnahmen

zustande gekommen. Auch die regelmäßigen und damit zu erwartenden Steueramnestie-Programme führten zu einer Begünstigung jener, die ihr Einkommen nicht in Form eines regelmäßigen Arbeitsgehaltes bezogen. Dies betraf vielfach einkommensstarke Gesellschaftsmitglieder, wie Selbstständige und Unternehmer, aber auch jene, die ihr Einkommen im informellen Sektor erwirtschaften.

Der Einfluss mächtiger ökonomischer Gruppen zeigt sich auch in Zentralamerika. Ihr politischer Widerstand führt in vielen Staaten zu einer erfolgreichen Verhinderung einer höheren Besteuerung privater Einkünfte (Ter-Minassian 2012: 5). In nahezu allen Ländern Lateinamerikas waren Reformen zur Erhöhung der Einkommenssteuer bislang wenig erfolgreich. Der Großteil der Einkommenssteuer wird nach wie vor aus Gehältern generiert. Andere Einkommensarten, wie Zinsen, Dividenden oder Kapitaleinkünfte, unterliegen aufgrund unzähliger Ausnahmeregelungen kaum einer Besteuerung. Charakteristisch für den lateinamerikanischen Kontinent ist eine Sozialstruktur, bei der eine einflussreiche Oberschicht einer großen Unterschicht gegenübersteht. Die Mittelschicht ist oft sehr klein und politisch marginal. Steuervermeidende bzw. -senkende Elitenpolitik ist beispielsweise in Guatemala deutlich sichtbar. In den letzten zehn Jahren scheiterten alle Reformversuche der Regierung, die Steuern zu erhöhen. Auch waren alle Vorhaben, Steuerbefreiungen und -vergünstigungen zu reduzieren bzw. ganz abzuschaffen, erfolglos. Der Privatsektor nimmt in Guatemala starken Einfluss auf die Politik. Lobbygruppen strengten dort Kampagnen gegen Steuerreformen an und reichten mit der Begründung der Verfassungswidrigkeit Klagen gegen neue Steuergesetze ein. Das 2012 verabschiedete Steuerreformpaket, welches zu einer höheren Besteuerung geführt hätte, wird so nur zum Teil umgesetzt. Die Steuerverwaltung befürchtet einen Verlust von über 50 Prozent der errechneten Mehreinnahmen.

Auch in Sub-Sahara Afrika lassen sich ähnliche Beispiele für eine ineffiziente Steuerpolitik finden. In Sambia etwa bleiben Kapitalerträge unbesteuert. In Mozambique und Tansania erfolgt eine Besteuerung, doch ist diese gering und einfach zu umgehen. Steueranreize und -befreiungen unter dem Namen der Investitionsförderung schmälern auch hier die Steuerbasis und kommen vornehmlich wohlhabenden Schichten zu gute. Tansania sticht hier besonders hervor. Laut Schätzungen der Regierung entsprechen die jährlichen, durch Steuerver-

günstigungen entstehenden Kosten 2-3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. In Kenia und Uganda liegen sie mit einem bzw. 0,4 Prozent deutlich niedriger. Da Steueranreize und -befreiungen, anders als das reguläre Staatsbudget, nicht der parlamentarischen Kontrolle unterliegen, ist unklar, wer welche Vergünstigungen erhält und wie hoch diese jeweils sind.

Steuerverwaltung: Ineffiziente Strukturen und unzureichende Kompetenzen

Steuerpolitische Entscheidungen finden ihre Umsetzung in der Steuerverwaltung. International herrscht Einigkeit darüber, dass jede noch so gute Steuerpolitik ihre Effektivität nur voll entfalten kann, wenn sie um eine ebenso gute Steuerverwaltung ergänzt wird. Verwaltungsstrukturen mangelt es in vielen Ländern an Verlässlichkeit und Durchsetzungskraft. Eine gemeinsame Veranlagung unterschiedlicher Steuerarten in einer Behörde ist nicht selbstverständlich. Teilweise sind für jede Steuerart unterschiedliche Behörden zuständig. Austausch und Kommunikation zwischen diesen findet nicht immer statt. Zugleich existieren in vielen Steuerverwaltungen unzählige sich überschneidende Prozesse, welche zu Ineffizienzen führen. Eine weitere Problematik zeigt sich an der Menge prozessualer Vorgaben. Diese kann auf der einen Seite mit zu vielen Vorgaben zu groß ausfallen, auf der anderen Seite mit zu wenig Vorschriften und Maßgaben zu gering sein. Ein zuviel an Vorgaben führt zu hohen administrativen Kosten auf Seiten der Steuerverwaltung und zu einem hohen zeitlichen Aufwand auf Seiten des Steuerzahlers. Wenige Vorgaben erhöhen den Entscheidungsspielraum des zuständigen Finanzbeamten, der sowohl für Steuerkorruption als auch -vermeidung genutzt werden kann. Eine Gleichbehandlung des Steuerzahlers ist so nicht gewährleistet.

Eine weitere Schwächung der Steueradministration auf Kosten des Staatshaushalts kann durch fehlende Kompetenzen des Personals, sei es das Resultat eines zu geringen Bildungsniveaus, fachlicher Fehlbesetzungen oder unzureichender Weiterbildung, verursacht werden. Einige dieser Schwächen beruhen zudem nicht allein auf technischer Unkenntnis oder schierer Unfähigkeit, sondern sind Zeugnis externer Einflussnahme wie auch spezifischer Partikularinteressen innerhalb der Steuerverwaltung. Politische Einflussnahme in Personalentscheidungen durch Empfehlungsschreiben und in tägliche Arbeitsprozesse durch Kontaktaufnahme mit Vertrauten innerhalb der Steuerverwaltung sind

aus vielen Ländern bekannt. Desgleichen erscheinen vielfach die Unterfinanzierung der jeweiligen Behörden wie auch die formale Unterbezahlung ihres Personals bewusst gewählt zu sein.

Steuererhebung: Unzureichende Ausschöpfung des Steuerpotenzials

Unter Hinzuziehung verschiedener volkswirtschaftlicher Daten, wie unter anderem der Höhe des Bruttoinlandsproduktes und der Beschäftigungsstruktur, wird das Steuerpotenzial eines Staates bestimmt. Das Steuerpotenzial gibt an, wie viel der Staat theoretisch an Steuern einnehmen kann. Ein Vergleich zwischen dem errechneten Steuerpotenzial und tatsächlichem Steueraufkommen zeigt auf, inwieweit der Staat im Stande (und bereit) ist, die im Staat vorhandenen Ressourcen zu besteuern. Die Herausforderung des Staates besteht darin, die optimale Höhe und Ausgestaltung seines Steuersystems zu finden. Der Staat muss sich somit entscheiden, auf welche Steuerarten er zurückgreift, welche Bedeutung den einzelnen Steuerarten zukommt und wie hoch die einzelnen Steuersätze ausfallen sollen.

Legale Steuervermeidung und illegale Steuerhinterziehung erschweren die Ausschöpfung des Steuerpotenzials. Im Bereich der Einkommenssteuer fallen derartige Praktiken besonders ins Gewicht. Internationale Schätzungen gehen davon aus, dass in Entwicklungs- und Schwellenländern lediglich 5 Prozent der Bevölkerung (im Vergleich zu 50 Prozent in entwickelten Ländern) ihren Beitrag leisten. Dadurch wird nur ein Bruchteil aller Einkünfte erreicht (IWF 2011: 31). Insgesamt werden die Verluste durch Steuerhinterziehung in vielen Ländern auf 40-70 Prozent (in Extremfällen) des Steuerpotenzials geschätzt. Mehrwertsteuern haben sich zwar als effektiver erwiesen, doch auch hier sind deutliche Verluste zu verzeichnen. Auch wenn Mehrwertsteuern leichter zu erheben sind als Einkommenssteuern, bieten sie Spielraum für Manipulationen. Beispielsweise werden Rechnungen entweder gar nicht ausgestellt oder es werden falsche Preise angegeben, so dass der Käufer nur das Produkt bzw. die Dienstleistung bezahlt und geringe bis keine Steuern zahlt. Internationale Verrechnungspreise, Steueroasen und Offshore-Finanzplätze führen zu weiteren Einnahmeausfällen des Staates.

Initiativen zur Steigerung von Steuereinkünften

Die Diskussion zum Thema Steuern als Mittel der Eigenfinanzierung des Staates wurde nicht zuletzt durch die jüngste Wirtschafts- und Finanzkrise in

den industrialisierten Ländern verstärkt. Entwicklungs- und Schwellenländer werden stärker als zuvor in die Verantwortung genommen, um eigene finanzielle Mittel zur Finanzierung ihrer Staatshaushalte und zur Erreichung ihrer Entwicklungsziele zu generieren.

Sowohl der 2002 vereinbarte Monterrey-Konsensus als auch die 2008 verabschiedete Doha-Deklaration der Konferenzen der Vereinten Nationen über die Finanzierung von Entwicklung betonten die Notwendigkeit einer verstärkten Mobilisierung nationaler finanzieller Ressourcen zur Entwicklungsfinanzierung. 2010 erklärte die Gruppe der zwanzig bedeutendsten Industrie- und Schwellenländer (G20) die Steigerung inländischer Einnahmen zu einem der bedeutendsten Pfeiler internationaler Entwicklungsstrategien. Internationale Finanzinstitutionen, multilaterale Organisationen wie auch bilaterale Institutionen verschoben im Zuge dessen einen Teil ihres Interesses von der Ausgabenseite des Staates zur Einnahmenseite.

Die Anzahl an Programmen und Projekten zur Erhöhung der Steuereinnahmen der Staaten nahm global stark zu. Einerseits setzen sie wie der Internationale Steuerdialog (ITD), eine formale gemeinsame Initiative des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Weltbank, oder der International Tax Compact (ITC), eine vom deutschen Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) initiierte Plattform, auf Erfahrungsaustausch, Diskussion und Konsensbildung. Andererseits wurde weltweit eine Vielzahl an Initiativen mit dem Ziel der Modernisierung und Reform von Steuersystemen ins Leben gerufen. Reformen der Steuerpolitik, wie etwa die Umstrukturierung von Mehrwert- und Einkommenssteuern, wurden um Steuerwaltungsreformen ergänzt.

In Sub-Sahara Afrika und Lateinamerika blieb besonders die Einführung semiautonomer Steuererhaltungen populär. Die Ausgliederung der Steuererhaltungen aus den Finanzministerien, oftmals verbunden mit ihrer Teilprivatisierung, zielt auf eine tiefgehende Veränderung der Organisationsstrukturen und damit einhergehend eine größere Effizienz in der Generierung von Steuereinnahmen. Weltweit wurden bisher mehr als 40 semiautonome Steuererhaltungen gegründet, weniger als zehn davon befinden sich in Asien. Im Nahen und Mittleren Osten sind keine bekannt (USAID 2010). In der Mehrzahl der Länder liegt die Steuererhe-

bung damit noch in den Händen der staatlichen Steuerbehörden.

Auch innerhalb der staatlichen Steuerbehörden wurden vermehrt Reformen durchgeführt, insbesondere bei der Standardisierung und Automatisierung von Geschäftsprozessen. Ebenso gehören Personalentwicklungsmaßnahmen, wie Personalevaluierungen und -schulungen, und öffentlichkeitswirksame Aktivitäten, wie Informations- und Imagekampagnen zur Stärkung der Steuermoral, zu den bevorzugten internen Reformmaßnahmen.

Die vergleichende Analyse von Steuerquoten im Zeitverlauf deutet bisher auf einen begrenzten Erfolg dieser Maßnahmen bei beiden Strukturveränderungsansätzen hin. Weder die Ausgliederung von Steuerverwaltungen aus den Finanzministerien noch die Modernisierung der Steuerverwaltung innerhalb ihrer staatlichen Strukturen scheint zu besseren Ergebnissen zu führen.

Ausblick und Zukunftsperspektiven

Langfristig wird die Mobilisierung eigener Ressourcen von großer politischer Bedeutung bleiben. Eigene Einnahmen vermindern die Abhängigkeit des Staates von internationalen Wirtschaftszyklen und externen Geldgebern und begünstigen nicht zuletzt eine gute Regierungsführung. Handlungsbedarf für die Politik besteht auf internationaler, regionaler sowie nationaler Ebene. Durch ihre enge Verzahnung ist es notwendig, dass alle Ebenen zusammenarbeiten. Oberhalb des Nationalstaates sind Austausch und Kooperation notwendig: Dies kann beispielsweise in Form eines intensiven regelmäßigen Erfahrungsaustausches in internationalen und regionalen Foren erfolgen. Verstetigte Dreieckskooperation, unter Mitwirkung von Geberländern und erfahrenen Entwicklungsländern, wie auch Süd-Süd-Kooperationen scheinen neben der klassischen Entwicklungskooperation vielversprechende Optionen zu sein. Hierdurch können Staaten Ideen sammeln und sich über erfolgreiche Praktiken austauschen.

Allgemein umsetzbare Lösungsansätze gibt es jedoch nicht. Reformvorhaben lassen sich nur dann erfolgreich implementieren, wenn Lösungsansätze auf die spezifische politische Ökonomie des einzelnen Nationalstaates abgestimmt sind. Technische Lösungen müssen die jeweiligen politischen und sozialen Gegebenheiten berücksichtigen, um innerhalb des Staates eine breite Unterstützung für ihre Umsetzung zu gewinnen. Auf Seiten der Elite muss eine Bereitschaft zur Umverteilung und Reform des Steuersystems vorhanden sein. Ein breites gesell-

schaftliches Bewusstsein von der Bedeutung und Funktion von Steuern könnte den nötigen politischen Druck auf politische Entscheidungsträger erzeugen, die erforderlichen Reformen anzugehen. Es bedarf in den meisten Fällen keiner größeren Veränderungen der gesetzlichen Regelungen, weil diese zumeist ausreichend vorhanden sind. Eher bereitet ihre Implementierung Schwierigkeiten. Nur wenn die politische Einflussnahme auf das Verwaltungshandeln reduziert wird und es zu einer Verhaltensänderung innerhalb der Steuerverwaltung kommt, sind Fortschritte zu erwarten. Dazu gehört auch die strikte Verfolgung mutmaßlicher Fälle von Steuerkorruption und -hinterziehung. Steuerreformen erfordern eine stetige Umsetzung, um eine größere Nachhaltigkeit zu erzielen. Ihre Ausrichtung sollte daher weniger an kurzfristigen Zielen, wie politischen Wahlzyklen, orientiert sein, sondern vielmehr langfristige Entwicklungsziele verfolgen.

Literatur

- Boix, C. (2003), *Democracy and Redistribution*, New York: Cambridge University Press.
- Cheibub, J. A. (1998), Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments: Taxation in Democracies and Dictatorships, in: *World Politics*, 50, 3, 349-376.
- IADB (Hrsg.) (2013), *More than Revenue: Taxation as a Development Tool*, New York: Palgrave Macmillan.
- International Monetary Fund (2005), *Monetary and Fiscal Policy Design Issues in Low-Income Countries*, Washington D.C.: IMF.
- International Monetary Fund (2011), *Revenue Mobilization in Developing Countries*, Washington D.C.: IMF.
- Profeta, P., R. Puglisi, and S. Scabrosetti (2012), *Does Democracy Affect Taxation and Government Spending? Evidence from Developing Countries*, ECONPUBBLICA Working Paper, 149, Milano: Università Commerciale Luigi Bocconi.
- SEATCA Southeast Asia Tobacco Control Alliance (2012), *Asia Pacific Report Card: WHO Framework Convention on Tobacco Control*, Bangkok: SEATCA.
- Ter-Minassian, T. (2013), *More Than Revenue: Main Challenges for Taxation in Latin America and the Caribbean*, IDB Working Paper, 175, Rochester, NY: Social Science Research Network.
- United Nations Development Programme (2010), *What Will it Take to Achieve the Millennium Development Goals? An International Assessment*, New York: UNDP.
- USAID Fiscal Reform and Economic Governance Project (2011), *Collecting Taxes 2009-2010 Dataset*, online: <www.fiscalreform.net/index.php?option=com_content&task=view&id=759&Itemid=134> (9. Mai 2013).

■ Die Autorinnen

Nina Korte ist Doktorandin am GIGA Institut für Asien-Studien. Sie promoviert an der Universität Hamburg im Fach Politikwissenschaft zur politischen Ökonomie von Steuerverwaltungsreformen in Südostasien. E-Mail: <nina.korte@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/korte>>.

Viola Lucas ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Nahost-Studien. Sie promoviert an der Universität Hamburg im Fach Volkswirtschaftslehre zu den Effekten von Autokratien auf Regierungshandeln. Der Fokus ihrer wissenschaftlichen Arbeit liegt auf der vergleichenden Analyse von Steuersystemen in autoritären Regimen und demokratischen Staaten.

E-Mail: <viola.lucas@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/lucas>>.

■ GIGA-Forschung zum Thema

Der GIGA-Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ beschäftigt sich im Rahmen von Legitimitäts- und Effizienzdiskursen politischer Systeme mit Staatseinnahmen und -ausgaben. Der GIGA-Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“ untersucht die Funktion der Einnahmen und Ausgaben auf Bürgerkriegskonflikte. Auch werden im DFG-finanzierten Forschungsprojekt „Stabilität und Wandel autoritärer Regime“ fiskalische und institutionelle Bestimmungsfaktoren autoritärer Regime untersucht.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

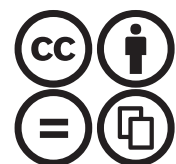
Bass, H. H., und H. H. Steinbeck (2013), *Afrika im Sog der Eurokrise*, GIGA Focus Global, 2, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Hoffmann, K. D. (2010), *Steuern, Subventionen und soziale Ungleichheit in Lateinamerika*, GIGA Focus Lateinamerika, 7, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

Soest, C. von, K. Bechle, und N. Korte (2011), How Neopatrimonialism Affects Tax Administration: a Comparative Study of Three World Regions, in: *Third World Quarterly*, 32, 7, 1307-1329.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch und Chinesisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Robert Kappel; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und Stephan Rosiny

Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

IMPRESSUM