

Mangelnde Transparenz

Wissen Sie, auf welche Steuereinnahmen Ihre Regierung verzichtet?

von **Christian von Haldenwang**,
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
und **Agustín Redonda**,
Council on Economic Policies



Die aktuelle Kolumne

vom 20.01.2020

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute



Überall auf der Welt suchen Regierungen verzweifelt nach Mitteln zur Finanzierung von Sozialpolitik, öffentlicher Infrastruktur und Entwicklungsprojekten. Doch dieselben Regierungen verzichten regelmäßig auf bedeutende Steuereinnahmen, indem sie Investoren Steuervergünstigungen gewähren, für den Konsum bestimmter Güter und Dienstleistungen niedrigere Umsatzsteuersätze festsetzen, bestimmte Gruppen von Energiesteuern befreien etc. Es handelt sich um Ausnahmen von der normalen Besteuerung (sogenannte Steuerausgaben, englisch „tax expenditures“), die eine bestimmte Branche, Aktivität oder Personengruppe begünstigen.

Diese Ausnahmen sind keine Kleinigkeiten. Allein für die Vereinigten Staaten wird geschätzt, dass die dortige Bundesregierung im Jahr 2019 auf mehr als 1,3 Billionen USD verzichtet hat. Das entspricht nach Angaben des US-Finanzministeriums circa 29 Prozent der direkten Bundesausgaben und etwa sechs Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Auch wenn vorliegende Schätzungen in ihrer Reichweite begrenzt sind, zeigen sie, dass die Steuerausgaben in Lateinamerika zwischen 0,7 und 6,6 Prozent des BIP und in Afrika zwischen 0,6 und 7,8 Prozent des BIP liegen.

„In den meisten Fällen wissen die Regierungen nicht, ob die Steuerausgaben die erklärten Ziele erreichen.“

Die tatsächlichen Zahlen können deutlich höher liegen, denn kaum eine Regierung gibt ein umfassendes Bild über die gewährten Vergünstigungen und die damit verbundenen Einnahmefälle. Häufig berufen sich Regierungen auf gute Gründe, um Steuerausgaben zu rechtfertigen. Dazu gehört, Investitionskapital aus dem Ausland anzuwerben, Innovation und Beschäftigung zu fördern oder den Zugang zu Grundbedarfsgütern zu erleichtern. In den meisten Fällen wissen die Regierungen jedoch nicht, ob die Steuerausgaben die erklärten Ziele erreichen und, noch wichtiger, ob ihr Nutzen tatsächlich größer ist als die Kosten, die sie verursachen.

Eine aktuelle Analyse der 43 Volkswirtschaften der G20 und der OECD zeigt, dass acht Länder in den vergangenen zehn Jahren keine Steuerausgaben offengelegt haben. 26 haben einfache Berichte veröffentlicht, und nur neun Regierungen haben regelmäßig detaillierte und umfassende Berichte publiziert. Noch trüber ist das Bild in Afrika, der Region mit der höchsten Anzahl von Ländern mit niedrigem oder niedrigem mittlerem Einkommen. Von den 53 afrikanischen Ländern, die vom Team der Global Tax Expenditures Database (GTED) untersucht wurden, haben zwischen 2000 und 2019 nur 19

mindestens einmal einen Bericht veröffentlicht. Die übrigen 34 Länder haben in diesem Zeitraum keine Berichte öffentlich gemacht. Die GTED ist ein Gemeinschaftsprojekt von Think Tanks und Forschungseinrichtungen aus Europa, Asien, Afrika und Lateinamerika unter der Leitung des Council on Economic Policies (CEP) und des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE). Das Hauptziel des Projekts ist es, die Transparenz zu erhöhen, vertrauenswürdige Informationen zu generieren und die Forschung im Bereich der Steuerausgaben auszubauen. Die GTED wird mit offiziellen Daten der Regierungen weltweit in einem einheitlichen Format erstellt, um die internationale Vergleichbarkeit zu erhöhen.

Die von den 19 afrikanischen Ländern vorgelegten Berichte sind in Qualität und Umfang sehr unterschiedlich. Marokko und Côte d'Ivoire ragen durch die Breite der Informationen heraus, die ihre Berichte bieten. Die meisten anderen Länder liefern dagegen nur aggregierte Schätzungen der Einnahmefälle, entweder auf der Ebene der Bemessungsgrundlage oder auf der Ebene der Haushaltskategorie. Es fehlen genaue Informationen zu einzelnen Vergünstigungen, die für Kosten-Nutzen-Analysen und die Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz dieser Maßnahmen erforderlich wären. Diese Art von Informationen ist nicht nur für die politischen Entscheidungsträger von Bedeutung. Sie ist auch wichtig, um Transparenz und Rechenschaftslegung gegenüber der Gesellschaft zu erhöhen.

Aus Gründen der Transparenz und politischen Debatte müssen Berichte über Steuerausgaben öffentlich sein. Im Idealfall sind sie mit dem Haushalt verknüpft oder auf offenen und leicht zugänglichen Websites oder Repositorien der Regierung zu finden. Verweise auf solche Berichte in amtlichen Mitteilungen sollten Informationen darüber enthalten, wo sie zu finden sind. Da aber die überwiegende Mehrheit der Regierungen ihre Steuerausgaben nicht vollständig ausweist, kann die Öffentlichkeit nicht diskutieren, ob diese Vergünstigungen sinnvoll sind. Wissenschaftliche Forschung kann ihre Wirkung im Hinblick auf Verteilung, Investitionen oder Marktverzerrungen nicht beurteilen, und Parlamente können nicht beschließen, jene Steuerausgaben zu streichen, die eindeutig nicht die gewünschte Wirkung erzielen. Es ist daher von großer Bedeutung, dass in der internationalen Steuerzusammenarbeit gemeinsame Standards bei der Berichterstattung über Steuerausgaben diskutiert und die Regierungen weltweit ermutigt werden, diese anzuwenden, wie es beispielsweise die Think20-Task Force für Handel, Investitionen und Steuern vorschlägt.