



Die aktuelle Kolumne
vom 07.09.2009

**Sollen wir in der Entwicklungspolitik
mit Ländern zusammenarbeiten,
die eine notorisch niedrige
Steuerquote aufweisen?**

Von Dr. Christian von Haldenwang,
Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)



Sollen wir in der Entwicklungspolitik mit Ländern zusammenarbeiten, die eine notorisch niedrige Steuerquote aufweisen?

Bonn, 07.09.2009. Für Staaten mit niedrigen Steuersätzen oder laxer Durchsetzung von Steuergesetzen wird die Luft dünner. Vor dem Hintergrund der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise erhöht sich der Druck auf die sog. Steueroasen, die Transparenz ihrer Steuersysteme zu erhöhen und unfaire Wettbewerbspraktiken einzustellen. Auch die Entwicklungsländer sind aufgerufen, mehr zur internen Mobilisierung von Ressourcen zu tun. Die Europäische Kommission z. B. will Entwicklungsgelder für Länder kürzen, die ihren Verpflichtungen guter Regierungsführung in Steuerangelegenheiten nicht nachkommen. Vereinzelt wird auch die Forderung erhoben, die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit Ländern einzustellen, deren Steuerquote (also der Anteil der Steuern und Abgaben am Bruttoinlandsprodukt, BIP) unter einem Schwellenwert von z. B. 20 Prozent liegt.

In der internationalen Diskussion werden vor allem drei Gründe dafür angeführt, Ländern mit niedriger Steuerquote EZ-Mittel zu streichen.

Legitimität der Entwicklungspolitik

Es verletzt unser Gerechtigkeitsempfinden, wenn Geberländer mit Steuergeldern Entwicklungsländer unterstützen, deren Regierungen nicht genug dafür tun, eigene Ressourcen zu mobilisieren. Im Klartext heißt das nämlich: Die Mittelschichten in den Geberländern kompensieren die fehlende Bereitschaft der Eliten in den Entwicklungsländern, zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben beizutragen.

Bad Governance

Die Unfähigkeit politischer Regime, ihre Eliten zur Zahlung von Steuern zu bewegen, ist ein Hinweis auf schlechte Regierungsführung auch in anderen Bereichen. In solchen Fällen leistet die EZ einen Beitrag dazu, politische Regime mit *bad governance* zusätzlich zu stabilisieren.

Rent-seeking

EZ stellt in vielen Entwicklungsländern eine Rente dar, die Entwicklung eher behindert als befördert. Regierungen sehen von der mühsamen Mobilisierung interner Ressourcen ab, wenn sie auf externe Mittel zugreifen können.

Zumindest für Länder, deren Steueraufkommen beharrlich auf niedrigem Niveau liegt, greifen diese Argumente. In solchen Fällen ist es nicht abwegig, über die Streichung von EZ-Leistungen zumindest nachzudenken. Aber um welche Länder handelt es sich eigentlich?

Steuerstaaten im Vergleich

Lassen sich die aufkommensschwachen Länder anhand eines festen Schwellenwerts für die Steuerquote identifizieren? Eher nicht. Würde man beispielsweise die o.e. 20 Prozent des BIP ansetzen, fiel im Jahr 2005 eine deutliche Mehrheit der Partnerländer der deutschen EZ unter diese Grenze. Zwar gibt es Ausnahmen, wie zum Beispiel Ghana (21,3 Prozent) oder Jordanien (24,3 Prozent), aber der Trend ist dennoch klar.

Die Festsetzung einer starren Grenze vernachlässigt zudem, dass die Steuerquote stark mit dem Pro-Kopf-Einkommen eines Landes korreliert. Die EZ muss also dem Entwicklungsstand Rechnung tragen. Zur Orientierung könnte hier eine Trendlinie dienen, die den Zusammenhang zwischen Steuerquote und Einkommen aufzeigt. Staaten, deren Steuerquote auf oder oberhalb dieser Trendlinie liegt, schöpfen ihre Besteuerungskapazität gemessen am Einkommensniveau stärker aus als Staaten, deren Steuerquote unterhalb der Trendlinie liegt. Generell liegen viele



Staaten Subsahara-Afrikas im Trend oder sogar deutlich besser. Zahlreiche Staaten Lateinamerikas hingegen schneiden teils signifikant schlechter ab.

Gegenüber einem starren Grenzwert ist die Trendlinie ein besserer Indikator für die Fähigkeit bzw. Bereitschaft der Staaten, Steuern einzuwerben. Erst die Beobachtung über einen längeren Zeitraum hinweg gibt jedoch Aufschluss über Entwicklungstendenzen. Eine solche Analyse scheitert allerdings oft an den verfügbaren Daten.

Neben dem Pro-Kopf-Einkommen üben zudem weitere Faktoren Einfluss auf die Steuerquote aus: (1) In Ländern, die sich in einem kriegerischen Konflikt oder in einer Post-Konflikt-Situation befinden, bzw. deren staatliche Strukturen aus anderen Gründen fragil sind, ist die Besteuerungskapazität besonders niedrig. (2) Auch die wirtschaftliche Struktur spielt eine Rolle. Z. B. stehen Länder, in denen der Argrarsektor einen hohen Anteil an der Wirtschaftsleistung hat, im Durchschnitt schlechter da als der Trend, Länder mit hohem Außenhandelsvolumen dagegen besser.

Schlussfolgerungen für die EZ

Die Entwicklungspolitik muss beim Umgang mit steuerlich schwachen Partnerländern fall-spezifisch vorgehen. Bei Staaten, die beharrlich und signifikant unterhalb der Trendlinie liegen, ist es geboten, die möglichen Gründe für die anhaltend niedrige Steuerquote weiter zu analysieren. Hierbei sollte besonders die Zusammensetzung der Steuerregime beachtet werden: Vor allem niedrige *direkte* Steuern sind ein Signal schlechter Regierungsführung in diesem Bereich.

In Ländern mit schwacher Steuereinwerbung, stagnierenden bzw. sich verschlechternden Indikatoren und einer „schlechten“ Zusammensetzung des Steuerregimes sollte die Reform der Steuersysteme in den Fokus der EZ gebracht werden. Nach Angaben der OECD wurde im Jahr 2007 weltweit weniger als ein Promille der öffentlichen EZ-Mittel für steuerbezogene Aufgaben verwendet. Das ist sicherlich zu wenig, um auf die bestehenden Anreizstrukturen einzuwirken.

Staaten, die ein hohes Maß an Fragilität aufweisen, bzw. sich in einer Konflikt- oder Postkonflikt-Situation befinden, sollten nicht von der EZ abgekoppelt, sondern besser gezielt bei der Stärkung ihrer Steuersysteme unterstützt werden. Regierungen sollten darin bestärkt werden, das Steueraufkommen zu steigern, z. B. durch die Koppelung der Budgethilfe oder anderer finanzieller Leistungen an Verbesserungen im Steuersystem.

Bei ausbleibenden Erfolgen und offensichtlich fehlendem Willen seitens der Entscheidungsträger in den Partnerländern müssen sich die Geber allerdings die Frage stellen, wie die Zusammenarbeit mit den betreffenden Regierungen entwicklungspolitisch begründet bzw. zu Hause weiter legitimiert werden kann.



Von Dr. Christian von Haldenwang,
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).