

von Haldenwang, Christian; Krause, Philipp

Research Report

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

Analysen und Stellungnahmen, No. 12/2009

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: von Haldenwang, Christian; Krause, Philipp (2009) : Sollen wir in der Entwicklungspolitik mit Ländern zusammenarbeiten, die eine notorisch niedrige Steuerquote aufweisen?, Analysen und Stellungnahmen, No. 12/2009, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/199919>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



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

Manche Staaten versäumen es, ihre Bürger und Unternehmen in angemessenem Umfang zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben heranzuziehen. In solchen Fällen lassen sich mehrere Gründe dafür nennen, warum die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gekürzt bzw. sogar ganz eingestellt werden sollte. Aber nicht alle Länder mit einer niedrigen Steuerquote fallen automatisch in

diese Kategorie. Die Entwicklungspolitik muss hier genau differenzieren. Sie sollte jedoch nicht davor zurückschrecken, die Mittelvergabe an die Stärkung der Steuersysteme zu knüpfen, wenn das Bemühen um eigene Einnahmen eines Partnerlandes über einen längeren Zeitraum unangemessen niedrig bleibt.

Für Staaten mit niedrigem Steueraufkommen oder laxer Durchsetzung von Steuergesetzen wird die Luft dünner. Internationale Akteure wie die *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), die Weltbank oder die G20 fordern, Steuerhinterziehung und -vermeidung entschlossener als bisher zu bekämpfen. 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 und nicht nur auf den steten Zustrom von Geldern aus der EZ zu setzen.

In der Entwicklungspolitik verfolgt die Bundesregierung einen kooperativen Ansatz. Sie ist die Initiatorin eines *International Tax Compact* (ITC), der OECD- und Entwicklungsländer in einem Dialog auf gleicher Augenhöhe zusammenbringen soll. Entwicklungsländer sollen dabei unterstützt werden, ihr Steueraufkommen zu erhöhen. Gleichzeitig soll die internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich intensiviert werden.

Es gibt aber durchaus auch Stimmen, die für ein robusteres Auftreten werben. Die Europäische Kommission schlägt in einer Mitteilung vom April 2009 unter anderem vor, Entwicklungsgelder für Länder zu kürzen, die ihren Verpflichtungen guter Regierungsführung in Steuerangelegenheiten nicht nachkommen. Vereinzelt wird in der entwicklungspolitischen Debatte auch die Forderung erhoben, die EZ mit Ländern einzustellen, deren Steuerquote unter einem Schwellenwert von z. B. 20 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) liegt.

Sind diese Forderungen berechtigt? Ist es vielleicht sogar im langfristigen Interesse der Entwicklungsländer selbst, wenn die EZ in diesen Fällen eingestellt würde? Im folgenden Abschnitt werden die Argumente darge-

stellt, die für eine solche Haltung sprechen. Anschließend wird untersucht, wie die Gruppe der aufkommensschwachen Länder aus EZ-Perspektive eingegrenzt werden kann. Der darauf folgende Abschnitt wird der Frage nachgehen, welche Faktoren Einfluss auf die Steuerquote haben können. Abschließend wird dargestellt, welche Wege der Entwicklungspolitik offenstehen, um auf die Steuerproblematik in den Partnerländern einzugehen.

Kasten: Steuerquote

Die Steuerquote gibt an, welchen Anteil des BIP sich ein Staat über Steuern und Abgaben (auch Beiträge zu den staatlichen Sozialversicherungen) aneignet. In den Industrieländern lag die Steuerquote 2006 nach OECD-Angaben zwischen ca. 27 % und ca. 50 % des BIP, mit den USA und Japan am unteren Ende der Skala, den skandinavischen Ländern am oberen und der Bundesrepublik (35,7 %) im Mittelfeld. In den Entwicklungsländern ist die Steuerquote oft erheblich niedriger. Lateinamerika verzeichnete z.B. im Jahr 2006 nach Angaben der VN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (ECLAC) eine durchschnittliche Steuerquote von 17,4 %. Die Zahlen der OECD und der ECLAC beziehen Sozialversicherungsbeiträge ein. Bei den *International Finance Statistics* des Internationalen Währungsfonds (IWF) (s. u., Grafik 1) ist dies nicht der Fall.

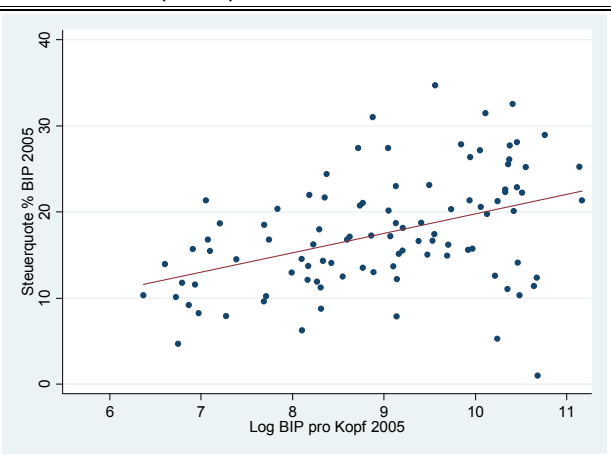
Argumente dafür, EZ-Mittel zu kürzen oder ganz zu streichen

In der internationalen Diskussion werden im Wesentlichen drei Gründe dafür angeführt, Ländern mit niedriger Steuerquote EZ-Mittel zu streichen (1) Die Zusammenarbeit mit solchen Ländern schwächt die Legitimität der Entwicklungspolitik in den Gesellschaften der Geberländer. (2) Sie stabilisiert politische Regime mit *bad governance*. (3) Sie fördert *rent-seeking* und untergräbt Entwicklungsanstrengungen der Partner.

- **Legitimität der Entwicklungspolitik:** Es verletzt unser Gerechtigkeitsempfinden, wenn Geberländer mit Steuergeldern Entwicklungsländer unterstützen, deren Regierungen nicht genug dafür tun, eigene Ressourcen zu mobilisieren. Zusätzliche Schärfe erhält dieses Argument, wenn der Blick auf die Zusammensetzung und das relative Gewicht der Steuerarten gerichtet wird: Oft ist es nämlich so, dass die Entwicklungsländer sich besonders schwer dabei tun, direkte Steuern auf die privaten Einkommen und Vermögen zu erheben, während in den Industrieländern die Privathaushalte – und hier insbesondere die starke Mittelschicht – die Hauptlast der Steuern und Abgaben tragen. Im Klartext heißt das: Die Mittelschichten in den Geberländern kompensieren die fehlende Bereitschaft der Eliten in den Entwicklungsländern, zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben beizutragen.
- **Bad Governance:** Mit Blick auf die *Governance* der Entwicklungsländer lässt sich das oben angeführte Argument noch weiter zuspitzen. Denn die Unfähigkeit politischer Regime, ihre Eliten zur Zahlung von Steuern zu bewegen, kann als Hinweis auf schlechte Regierungsführung auch in anderen Bereichen aufgefasst werden: Neuere Beiträge zur Steuerdebatte zeigen, dass eine breite Steuerbasis mit vielen Steuerzahlern erheblich dazu beiträgt, die Rechenschaftslegung der politischen Autoritäten gegenüber den Bürgern zu verbessern und demokratische Praktiken zu stärken. Mit der Kompensation schlechter Steuerpolitik leistet die EZ womöglich einen Beitrag dazu, politische Regime mit *bad governance* zusätzlich zu stabilisieren.
- **Rent-seeking:** Kritische Autoren wie Easterly oder Moyo verweisen teilweise schon seit längerem darauf, dass EZ in vielen Entwicklungsländern eine Rente darstellt, die von den Regierungen ohne größere Eigenanstrengung vereinnahmt und verteilt wird. Ähnlich wie bei Renten aus dem Rohstoffsektor wird durch EZ diesem Argument zufolge Entwicklung eher behindert als befördert. Die Vermutung liegt nahe, dass Regierungen von der mühsamen Mobilisierung interner Ressourcen absehen, wenn sie auf externe Mittel zugreifen können (Substitutionseffekt der EZ). Die verfügbare empirische Evidenz ist in diesem Punkt nicht eindeutig, aber neuere Studien finden eine negative Korrelation zwischen der Höhe der EZ-Zuwendungen und dem Aufkommen aus *direkten* Steuern sowie der Qualität der Steuersysteme.

Natürlich lassen sich auch Argumente anführen, die eine weniger kritische Sichtweise nahelegen. Schließlich gibt es auch EZ-Programme, die auf die Verbesserung der *Governance* im Allgemeinen bzw. der Steuersysteme im Speziellen abzielen. Sofern EZ mit bestimmten Konditionalitäten verknüpft wird (z. B. im Hinblick auf *Governance*-Kriterien oder Kofinanzierung), verbessert sie zudem die Anreize dafür, dass Regierungen von sich aus Steuerreformen durchführen. Zumindest für jene Län-

Grafik 1: Zusammenhang zwischen Steuerquote und BIP pro Kopf, 2005



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis der *International Finance Statistics* des IWF (*Central Government Revenues as a Percentage of GDP*)

der, deren Steueraufkommen beharrlich auf niedrigem Niveau verbleibt, greifen jedoch die oben skizzierten Argumente. Aber um welche Länder handelt es sich eigentlich?

Steuerstaaten im Vergleich

Ein erster Ansatz zur Identifikation aufkommensschwacher Länder könnte darin bestehen, einen festen Schwellenwert für die Steuerquote zu definieren. Leider geht diese Rechnung nicht auf. Würde man beispielsweise die o. e. 20 % des BIP ansetzen, fiel im Jahr 2005 eine deutliche Mehrheit der Partnerländer der deutschen EZ in allen Weltregionen unter diese Grenze.

Nun wäre es theoretisch möglich, den Schwellenwert weiter abzusenken. Aber die Festsetzung einer starren Grenze, egal welcher Höhe, vernachlässigt, dass die Steuerquote stark mit dem Pro-Kopf-Einkommen korreliert. Dieser Zusammenhang ist in der Literatur seit den 70er Jahren belegt. Zwar gibt es Ausnahmen, wie zum Beispiel Ghana (2005: 21,3 %) oder Jordanien (24,3 %), aber der Trend ist dennoch klar.

Staatliche Kapazität ist immer auch Besteuerungskapazität. Staaten mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen verfügen in der Regel nicht über die administrativen und institutionellen Voraussetzungen für ein Steuersystem auf OECD-Niveau. Eine angemessene Bewertung der Bemühungen eines Staates, seine Bürger zu besteuern, muss also dem Entwicklungsgrad Rechnung tragen. Zur Orientierung könnte hier eine Trendlinie dienen, die den Zusammenhang zwischen Steuerquote und Einkommen aufzeigt (siehe Grafik 1).

Staaten, deren Steuerquote auf oder oberhalb dieser Trendlinie liegt, schöpfen ihre Besteuerungskapazität – gemessen am Einkommensniveau – offenbar stärker aus als Staaten, deren Steuerquote unterhalb der Trendlinie liegt. Ein modifizierter „Schwellenwert-Ansatz“ würde also statt eines starren Grenzwertes die Trendlinie heranziehen.

Zur Veranschaulichung: Im Jahre 2005 lagen einige wichtige Partnerländer der deutschen EZ zwar unterhalb von 20 %, aber deutlich oberhalb der Trendlinie. Die Steuerquote Kenias z. B. lag bei 18,6 % des BIP. Wenn der Einkommenstrend als alleiniger Indikator zugrunde gelegt würde, dann hätte die Steuerquote bei etwas unterhalb von 14 % liegen müssen. Gleiches gilt für Mali (15,6 % statt weniger als 13 %) oder Nicaragua (16,8 % statt knapp unter 15 %).

Genauso finden sich aber deutliche Abweichungen nach unten. Kambodscha wie auch die Republik Kongo sollten gemäß dem Trend etwa 13–14 % des BIP steuerlich abschöpfen. Kambodscha erreichte aber nur 7,9 %, die Republik Kongo sogar nur 6,2 %. Generell liegen viele Staaten Subsahara-Afrikas im Trend oder sogar deutlich besser. Zahlreiche Staaten Lateinamerikas hingegen schneiden teils signifikant schlechter ab. Vergleichende Studien der Weltbank und des IWF aus den letzten 15 Jahren belegen diesen Trend, auch wenn sich die Positionen einzelner Länder mit der Zeit allmählich verändern können.

Gegenüber einem starren Grenzwert ist die Trendlinie ein besserer Indikator für die Fähigkeit bzw. Bereitschaft der Staaten, Steuern einzuwerben. Eine einzelne Beobachtung, so wie in der Grafik dargestellt, sagt aber über Entwicklungstrends nichts aus. Es könnte ja sein, dass ein Land sich in der Aktualität noch unterhalb der Trendlinie befindet, obwohl es in vergangenen Jahren seine Steuerquote erhöht hat. Erst die Beobachtung über einen längeren Zeitraum hinweg gibt Aufschluss über die steuerliche Entwicklung eines Landes bzw. einer Ländergruppe. Dies gilt umso mehr, als die Steuerquote normalerweise nur langsam ansteigt. Sprunghafte Veränderungen sind in der Regel das Ergebnis besonderer konjunktureller Einwirkungen und durchaus reversibel.

Hier zeigt sich allerdings ein praktisches Problem: jenes der verfügbaren Daten. Der IWF kann verlässliche Daten zu Einnahmen, Ausgaben und BIP für viele Länder erst mit einigen Jahren Verzögerung vorlegen. Daten für die große Mehrzahl aller Länder liegen z. B. nur bis 2005 vor. Die globale Expansionsphase von 2003 bis 2008 ist hier nur teilweise erfasst – ganz zu schweigen natürlich von den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise. Hinzu kommt, dass in den Statistiken des IWF nur die Einnahmen der nationalen Ebene aufgeführt werden. In einigen wenigen Ländern (insbesondere solchen mit einem föderalen Staatsaufbau) erzielen subnationale Einheiten (Bundesstaaten, Provinzen, Departements etc.) jedoch eigene Einnahmen in erheblichem Umfang – in Brasilien z. B. über 40 % der gesamten Staatsquote. Etliche Länder sind in den Statistiken überhaupt nicht repräsentiert, weil keine verlässlichen Daten vorliegen oder diese nicht öffentlich zugänglich sind. So gibt es keine Zahlen für die fragilen Staaten Afghanistan, Haiti oder die Demokratische Republik Kongo. Nicht zuletzt werden Zeitreihenvergleiche erschwert, weil ältere Angaben oft weniger zuverlässig sind oder sich die Berechnungsmethoden ändern.

Weitere Faktoren mit Einfluss auf die Steuerquote

Selbst wenn vergleichbare Daten über längere Zeiträume vollständig vorliegen würden, könnte der Trendlinien-Ansatz für sich genommen nicht überzeugen, denn er berücksichtigt nur den Einfluss des Pro-Kopf-Einkommens auf die Steuerquote, nicht aber andere maßgebliche Faktoren. Zu diesen zählen v. a. die politische Situation sowie die Wirtschaftsstruktur.

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. Dort, wo es Zahlen aus fragilen oder Post-Konflikt-Staaten gibt, wie z.B. in Nepal oder Kambodscha, liegen diese deutlich unterhalb der Trendlinie. Dieser Befund legt es nahe, solche Staaten als Sonderfälle zu behandeln. Hier kann es angebracht sein, neben allgemeinen Aufgaben des *state-* bzw. *peace-building* besonderes Augenmerk auf die Stärkung der Steuersysteme zu richten. Das erfordert allerdings ein gewisses Umdenken auf Seiten der Geber wie auch der nationalen Akteure, deren Fokus in aller Regel eher auf den staatlichen Leistungen und weniger auf den Staatseinkünften liegt.

In der Literatur werden aber auch andere Faktoren genannt, besonders die wirtschaftliche Struktur. Länder, in denen der Agrarsektor einen hohen Anteil an der Wirtschaftsleistung hat, stehen schlechter da als der Trend, Länder mit hohem Außenhandelsvolumen besser. Landwirtschaft, vor allem wenn es Subsistenzwirtschaft ist, lässt sich schwierig besteuern, wohingegen gehandelte Güter, die ein Land an bestimmten Punkten erreichen und verlassen, relativ leicht zu besteuern sind. Jenseits politischer und institutioneller Erwägungen gibt es also schlicht Volkswirtschaften, die besser steuerbar sind als andere. Der Einfluss der EZ auf diese strukturell-ökonomischen Faktoren dürfte gering sein.

Renteneinkommen aus natürlichen Rohstoffen sind ein weiterer Grund, warum einige Staaten strukturell weniger Steuern einnehmen. Ein Staat, der sich aus Rohstoffrenten finanzieren kann, insbesondere Öl und Gas, wird wenig Neigung verspüren, seinen Bürgern mühevoll einen Teil ihres Einkommens abzunehmen, wenn er seine wesentlichen Funktionen auch so finanzieren kann. Das beste Beispiel sind die Anrainer des Persischen Golfes, die bei mittlerem bis hohem Pro-Kopf-Einkommen Steuerquoten deutlich unterhalb der Trendlinie erzielen. Auch Mexiko und Venezuela haben signifikant niedrigere Steuerquoten, weil Einnahmen aus Rohstoffen die Differenz zumindest in guten Jahren ausgleichen. Dass ein solches Vorgehen hohe Risiken für die *Governance* eines Landes mit sich bringt, ist in der Literatur zu den sog. *Rentierstaaten* hinreichend dokumentiert.

Schlussfolgerungen für die EZ

Die Entwicklungspolitik muss beim Umgang mit steuerlich schwachen Partnerländern fallspezifisch vorgehen. Sie darf nicht nur auf die Steuerquote starren, sondern

muss das Steuersystem insgesamt im Blick haben: seine Zusammensetzung, seine Entwicklung über die Jahre, seine Verteilungswirkung sowie seine Auswirkungen auf wirtschaftliche Aktivität und bürgerliche Partizipation. Auch bei einem fallspezifischen Vorgehen kann sich die Entwicklungspolitik jedoch auf einige generelle Indikatoren bzw. Ansätze stützen.

- Die Position im Hinblick auf die Trendlinie (bzw. die Veränderung dieser Position über mehrere Jahre) kann als ein erster Indikator herangezogen werden. Bei Staaten, die beharrlich und signifikant unterhalb der Trendlinie liegen, ist es zumindest geboten, die möglichen Gründe für die anhaltend niedrige Steuerquote weiter zu analysieren.
- Die Umsetzung der OECD-Richtlinien zu guter Regierungsführung in Steuerangelegenheiten (von der Europäischen Kommission als Indikator vorgeschlagen) kann teilweise als Hinweis auf den politischen Willen der Entscheidungsträger genommen werden, Steuerreformen tatsächlich anzupacken. Allerdings beziehen sich die Richtlinien in erster Linie auf Fragen der Transparenz und des Informationsaustauschs und nur mittelbar auf das Steueraufkommen, die Qualität der Steuererhebung bzw. die Zusammensetzung der Steuerregime. Ihr Nutzen ist daher begrenzt.
- Die *Country Policy and Institutional Assessments* (CPIA) der Weltbank erfassen unter anderem auch die „*efficiency of revenue mobilization*“, zum einen mit Blick auf die Steuerpolitik, zum anderen mit Blick auf die Steuerverwaltung. Sie werden seit 1997 in ca. 135 Ländern erhoben. Bei Ländern mit niedrigen Werten in dieser CPIA-Dimension 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. Auch wenn der Mittelumfang für sich genommen kein sonderlich aussagekräftiges Kriterium ist, ist dies sicherlich zu wenig, um die bestehenden Anreizstrukturen substantiell beeinflussen zu können.

Ist es sinnvoll, die EZ mit diesen Ländern ganz einzustellen? Nicht zwangsläufig, aber die Art der Zusammenarbeit sollte in solchen Fällen zumindest angepasst werden. Staaten, die ein hohes Maß an Fragilität aufweisen,

sich in einer Konflikt- oder Postkonflikt-Situation befinden, oder aus strukturellen Gründen schwer besteuert sind, 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 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 entwicklungs- politisch begründet und zu Hause weiter legitimiert werden kann.



Dr. Christian von Haldenwang
Wissenschaftlicher Mitarbeiter des
DIE, Abteilung „Governance,
Staatlichkeit, Sicherheit“



Philipp Krause
London School of Economics and
Political Science

Literatur

Fuest, Clemens / Nadine Riedel (2009): Tax evasion, tax avoidance and tax expenditures in developing countries: a review of the literature, report prepared for UK DFID, Oxford: Oxford University Centre for Business Taxation

Gupta, Abhijit Sen (2007): Determinants of tax revenue efforts in developing countries, Washington, DC: IMF (Working Paper 184)

Knack, Stephen (2008): Sovereign rents and quality of tax policy and administration, Washington, DC: World Bank (Policy Research Working Paper 4773)

Moore, Mick (2007): How does taxation affect the quality of governance? Brighton: IDS (Working Paper 280)