



Mehr Gerechtigkeit – weniger Armut

Einheimische Ressourcen zur Verwirklichung
der MDG nicht ausreichend!

Armut überwinden aus eigener Kraft?

Die Schockwellen der weltweiten Finanzkrise, die ihren Ursprung in den faulen Immobilienkrediten in den USA hatte, prallen immer noch auf die Volkswirtschaften vieler Entwicklungsländer. Während die größeren Schwellenländer, wie China, Brasilien und Indien höhere Exports- und Wachstumsraten aufweisen, sehen sich die öffentlichen Kassen von armen Entwicklungsländern, wie Niger, Tansania oder Honduras vor eine starke Belastungsprobe gestellt: Durch den dramatischen Fall von Rohstoffpreisen und Exporteinnahmen, einen starken Rückgang ausländischer Direkt- und Portfolioinvestitionen sowie durch die zunehmende Ungewissheit von Entwicklungshilfezusagen steigt das Haushaltsdefizit und die öffentliche Verschuldung und erreicht ein untragbares Niveau. Die „globale Wirtschaftskrise“, so schreibt die OECD in ihrer aktuellen Wirtschaftsprognose für Afrika „machte schmerzhaft klar, dass Afrika von externen Finanzströmen überdurchschnittlich abhängig ist.“¹ Vor diesem Hintergrund erscheint die Mobilisierung einheimischer Ressourcen durch ein breitangelegtes Steuersystem mehr als relevant. Doch welche Spielräume haben arme Länder, um ein effizientes und effektives Steuersystem aufzubauen? Was wurde bisher unternommen und mit welchem Erfolg? Welche Rolle hat die internationale Kooperation bislang bei der Stärkung öffentlicher Finanzsysteme in armen Ländern gespielt?

Armut halbieren?

Die schlechte wirtschaftliche und soziale Lage des größten Teils der Menschheit führte zu der Formulierung der „Millenniumserklärung“ durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 2000.² Die extreme Armut zu halbieren, Kinder- und Muttersterblichkeit weltweit zu senken und Grundschulbildung für alle Kinder sind nur einige der insgesamt acht Ziele, die unter dem Namen MDG, Millennium Development Goals bekannt wurden. Für viele Kritiker waren diese Ziele unzureichend, für andere wiederum unrealistisch. In der mexikanischen Stadt Monterrey wurde im Jahr 2002 ein Konsens erreicht:³ Externe Ressourcen zwischen 40 und 60 Mrd. US-Dollar zusätzlich sind nach Angaben der Weltbank jährlich nötig, um die MDG bis zum Jahr 2015 zu erreichen. Zusätzliche externe Ressourcen insbesondere für Armutsbekämpfungsprogramme sollten durch eine Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe, durch neue Finanzierungsinstrumente und durch eine effizientere Gestaltung von Projekten und Programmen der internationalen Zusammenarbeit zur Erreichung der MDG beitragen.

Domestic Resource Mobilisation

Domestic resource mobilisation is the generation of savings domestically - as opposed to investment, loans, grants or remittances received from external sources - and their allocation to socially productive investments within the country. There are two sides to it. The private side concerns private domestic savings, which the financial sector (e.g. private banks) channels towards investment. Public resource mobilisation is about public savings - the excess of public revenues on current government expenditure. This is what is available for governments to fund public investment in infrastructure, including roads, power plants, schools, health facilities, etc. It originates either from borrowing, e.g. issuing government bonds, or the taxation of individuals and companies.

(Quelle: OECD, 2010)

¹ Vgl. OECD (2010).

² Vgl. <http://www.un.org/millenniumgoals/>.

³ Auf der UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung im mexikanischen Monterrey haben sich Entwicklungs- und Industrieländer zum ersten Mal mit allen denkbaren Finanzierungsquellen der Entwicklungszusammenarbeit beschäftigt. Sie sind dabei unter anderem zu folgenden Ergebnissen gekommen: In den Entwicklungsländern sollen mehr inländische Mittel mobilisiert werden und ausländische Direktinvestitionen sollen die Wirtschaft in den Entwicklungsländern stärken. Der internationale Handel soll als Motor für Entwicklung gefördert werden. Die Industrieländer sollen dazu ihre Märkte für Produkte aus den Entwicklungsländern öffnen. Von der internationalen Gemeinschaft wird eine Erhöhung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit erwartet.

Tabelle 1: Notwendige Ressourcen für Entwicklung

	Private	Öffentliche
Einheimische	Interne private Ersparnisse	Besteuerung, Kreditaufnahme
Externe	Ausländische Direktinvestitionen Portfolioinvestitionen Auslandsüberweisungen	Entwicklungshilfe Auslandsverschuldung

Der Bericht der Vereinten Nationen 2010 über den Stand der Zielerreichung nach zehn Jahren hat die Befürchtungen der **entwicklungspolitischen Gemeinschaft bestätigt**: „...unmet commitments, inadequate resources, lack of focus and accountability, and insufficient dedication to sustainable development have created shortfalls in many areas. Some of these shortfalls were aggravated by the global food and economic and financial crises.“⁴ Die wichtigsten Erfolge bei der Erreichung der MDG sind nicht eine Folge der internationalen Zusammenarbeit, sondern der eigenen Anstrengung einiger Länder zu verdanken, z.B. dem hohen Wirtschaftswachstum größerer Schwellenländer, wie die Beispiele China, Brasilien oder Indien zeigen.

Zwar bemühen sich bilaterale und multilaterale Institutionen der staatlichen Zusammenarbeit, sowie nichtstaatliche Hilfswerke mit unterschiedlicher Intensität Ressourcen für Armutsbekämpfungsprogramme zur Verfügung zu stellen. Bestehende Probleme scheinen sich allerdings durch den Eintritt von Naturkatastrophen, durch politische Instabilitäten und nicht zuletzt durch ungerechte Weltwirtschaftsstrukturen zu verschärfen. Infolge der Klimaerwärmung können Naturkatastrophen innerhalb von wenigen Tagen das Hab und Gut armer Menschen und die produktive Infrastruktur zerstören, die durch jahrzehntelange Entwicklungsbemühungen in Entwicklungsländern aufgebaut wurde: „Von Anfang 2008 bis März 2010, sind 470.000 Menschen infolge von Naturkatastrophen ums Leben gekommen; volkswirtschaftliche Verluste wurden auf mehr als 262 Mrd. US-Dollar geschätzt“ so der aktuelle Bericht der Vereinten Nationen zu den MDG.⁵ In diesen Angaben sind die Naturkatastrophen von 2010, wie die Überschwemmungen in Pakistan, noch nicht berücksichtigt. Katastrophenhilfe ersetzt dadurch immer häufiger nachhaltige Entwicklungsansätze. Zudem wird aufgrund des Misstrauens infolge von Korruption und Missmanagement vielerorts ein Großteil der Ressourcen nicht durch einheimische Beschaffungssysteme abgewickelt.

Allen Beteuerungen zum Trotz bleibt die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance - ODA) weit hinter der seit Jahrzehnten versprochenen Marke von 0,7 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) reicher Länder zurück. Im Jahr 2005 verpflichtete-

Graphik 1: Symbole für die zu erreichenden MDG, Quelle: www.mdgmonitor.de

-  **Hunger und extreme Armut beseitigen**
-  **Grundschulbildung für alle Kinder**
-  **Gleichstellung und stärkere Beteiligung von Frauen**
-  **Kindersterblichkeit verringern**
-  **Die Gesundheit von Müttern verbessern**
-  **HIV/Aids, Malaria und andere Krankheiten bekämpfen**
-  **Nachhaltigen Umgang mit der Umwelt sichern**
-  **Aufbau einer weltweiten Partnerschaft und Entwicklung**

⁴ Vgl. United Nations (2010).

⁵ Vgl. United Nations (2010); eigene Übersetzung.

ten sich die Geber auf dem G8-Gipfeltreffen im schottischen Gleneagles und dem Millennium+5-Gipfel in New York, ihre Leistungen aufzustocken. Viele Zusagen erfolgten in Form von ODA-Zielvorgaben, die sich auf einen bestimmten Anteil des BNE beziehen. Die auf diesen Gipfeltreffen oder in ihrem Kontext eingegangenen Verpflichtungen ließen zu konstanten Preisen von 2004 eine Erhöhung der ODA-Leistungen von 80 Mrd. US-Dollar im Jahr 2004 auf 130 Mrd. US-Dollar im Jahr 2010 erwarten. Infolge der Wirtschaftskrise und des damit einhergehenden BNE-Rückgangs in den Geberländern verringerte sich der Gesamtwert der eingegangenen Verpflichtungen auf 124 Mrd. US-Dollar zu Preisen von 2004.⁶ Im Jahr 2009 erreichten die Nettozahlungen der staatlichen Zusammenarbeit 119 Mrd. US-Dollar, d. h. 0,31 % des BNE der Industrieländer. Das ist ein Rückgang von 2 % im Vergleich zum Jahr 2008 (122,3 Mrd. US-Dollar). Indessen verzeichneten viele Länder – darunter auch einige große Geberländer – Ende 2009 große Fehlbeträge. Das führt dazu, dass das ODA-Gesamtniveau im Jahr 2010 etwa 17 Mrd. US-Dollar zu Preisen von 2004 (bzw. 21 Mrd. US-Dollar zu Preisen von 2008) unter dem 2005 veranschlagten Niveau liegen wird. Diese Summen reichen nicht aus, um die gravierenden Probleme der Länder mit niedrigem Einkommen, insbesondere in Afrika, zu überwinden. Nach Schätzungen internationaler Organisationen wird Afrika lediglich 11 Mrd. US-Dollar der in Gleneagles ursprünglich versprochenen 25 Mrd. US-Dollar erhalten. Weil externe Ressourcen nicht ausreichen und der Bedarf für eine Verbesserung der sozialen Lage der Bevölkerung weiter ansteigt, sollen arme Länder zusätzlich stärkere Anstrengungen für die Mobilisierung eigener Ressourcen unternehmen. Welche finanziellen Spielräume haben arme Länder, insbesondere in Afrika, um ihre sozialen Ausgaben zu finanzieren?

Die Mobilisierung einheimischer Ressourcen

Der Haushalt der Länder mit niedrigem Einkommen (Low Income Countries - LIC) speist sich aus externen Ressourcen in Form von Zuschüssen und Krediten sowie aus einheimischen Ressourcen in Form von Steuern und interner Verschuldung. Einheimische Ressourcen sind damit interne Ersparnisse von privaten Haushalten und Unternehmen, die von der öffentlichen Hand durch Besteuerung und Kreditaufnahme für öffentliche Investitionen in produktive und soziale Infrastruktur sowie für Transferzahlungen an arme Menschen erhoben werden.

Der Steueranteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) misst die Anstrengungen eines Landes, einheimische Ressourcen für das Gemeinwohl zu mobilisieren. Im internationalen Vergleich ist dieser Anteil je nach Land und Entwicklungsstand sehr unterschiedlich. Er bewegt sich zwischen 10 % und 40 % des BIP. Die öffentlichen Steuereinnahmen in den Ländern mit niedrigem Einkommen, d. h. in den meisten Ländern Afrikas und einigen Ländern in Asien und Lateinamerika, ist im internationalen Vergleich sehr gering. Während Länder wie Dänemark, Frankreich und Schweden an der Spitze der Tabelle sogar über 40 % des BIP an Steuern eintreiben, liegt diese Quote in Ländern wie Haiti, Niger oder dem Tschad unter 10 %.⁷ Die empirische Evidenz zeigt, dass die Steuerquote in enger Korrelation mit dem Entwicklungsniveau eines Landes steht: Entwickelte Industrieländer haben in der Regel eine Steuerquote von mehr als 35 % des BIP, Länder mit niedrigem Einkommen haben dagegen im Durchschnitt weniger als 15 %.

Es steht außer Frage, dass eine hohe Steuerquote einen positiven Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung eines Landes leisten kann. In der Entwicklungstheorie wurde nicht selten der Versuch unternommen, eine feste Größe für die Steuerquote festzulegen, die als Messlatte **oder Mindestbedingung für den Transformationsprozess („take off“)** dienen sollte. So legte sich Nicholas Kaldor in den 1960er Jahren auf eine Steuerquote von 25 % bis 30 % des BIP fest, die notwendig sei, um den Stand der Unterentwicklung zu überwinden.⁸ Die bislang umfassendste Anstrengung zur stärkeren Mobilisierung einheimischer Ressourcen ist im Monterrey-Konsens festgelegt, der in dem sogenannten Millenniumsprojekt seine Operatio-

⁶ Vgl. OECD (2010a).

⁷ Vgl. Fox, W. T. / Gurley, T. (2005).

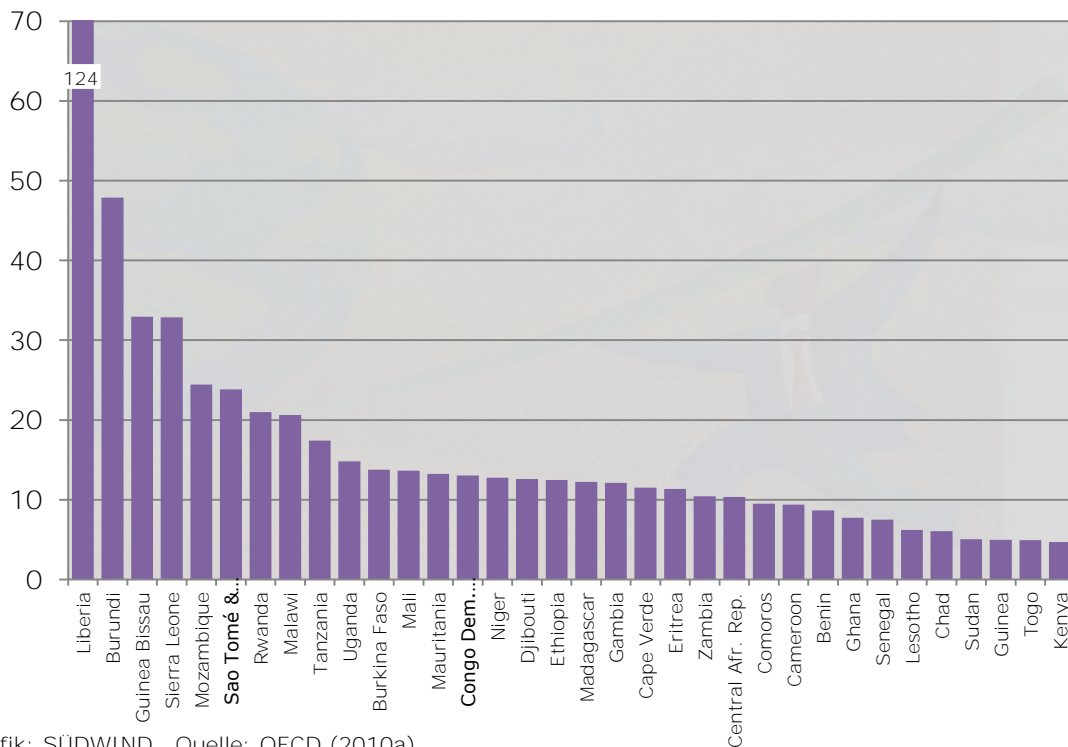
⁸ Vgl. Kaldor, Ni. (1963).

nalisierung findet.⁹ Der Druck der Globalisierung und die damit verbundene Liberalisierung des Welthandels machen diesen Anstrengungen jedoch einen Strich durch die Rechnung. **Das „Millennium Project“ gibt sich inzwischen mit Steigerung der gegenwärtigen Steuerquote um 4 % (je nach Land) zufrieden und drückt damit die neue Bescheidenheit der Entwicklungspolitik aus. Allerdings scheinen sogar solch bescheidene Ziele schwer zu erreichen.**¹⁰

Wie viel kann man mobilisieren?

Der anzustrebende ideale Zustand der völligen Unabhängigkeit von externer finanzieller Unterstützung bleibt für die meisten afrikanischen Länder immer noch eine langfristige Perspektive. Wie aus Grafik 1 zu entnehmen ist, hängen zahlreiche afrikanische Länder immer noch am Tropf der Entwicklungshilfe: Liberia ist mit einem Anteil von 125 % des BIP Spitzenreiter und Sonderfall zugleich. Sehr stark abhängig sind aber auch Burundi (48 %), Sierra Leone (33 %) und Guinea-Bissau (33 %). In mehr als 20 afrikanischen Ländern liegt der Anteil der Entwicklungshilfe am BIP über 10 %.¹¹ Trotz schlechter Governance-Indikatoren sind sich die internationalen Experten darin einig, dass dank der steigenden Mobilisierung einheimischer Ressourcen, der Anteil externer Ressourcen für die Schließung der MDG-Finanzierungslücke von 59 % im Jahr 2006 auf 32 % im Jahr 2015 zurückgehen wird. Nichtsdestotrotz werden viele Länder Entwicklungshilfe von mehr als 10 % des BIP bis 2015 und darüber hinaus benötigen.

Graphik 2: Abhängigkeit von Entwicklungshilfe (in % zum BNE)



© Grafik: SÜDWIND. Quelle: OECD (2010a).

⁹ Unter dem Vorsitz von Professor Jeffrey Sachs präsentierte das Millenniumprojekt als unabhängiges Beratergremium dem UN-Generalsekretär in Januar 2005 einen Abschlussbericht („Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals“). Hierin wurde u.a. gefordert, dass die Länder die Mobilisierung der einheimischen Ressourcen maximieren müssen, um die MDG zu erreichen, bevor Mittel aus der ODA zur Finanzierung öffentlicher Investitionen angezapft werden. Vgl. UN Millennium Project (2005).

¹⁰ UN-Millennium Project (2005): “We estimate that each of the five countries can increase government spending on the Goals by an ambitious four percentage points of GDP over the next 10 years. In a typical low-income country this corresponds to a rise from percent of GDP to 9 percent, a more than doubling in absolute terms.”

¹¹ Vgl. OECD (2010a).

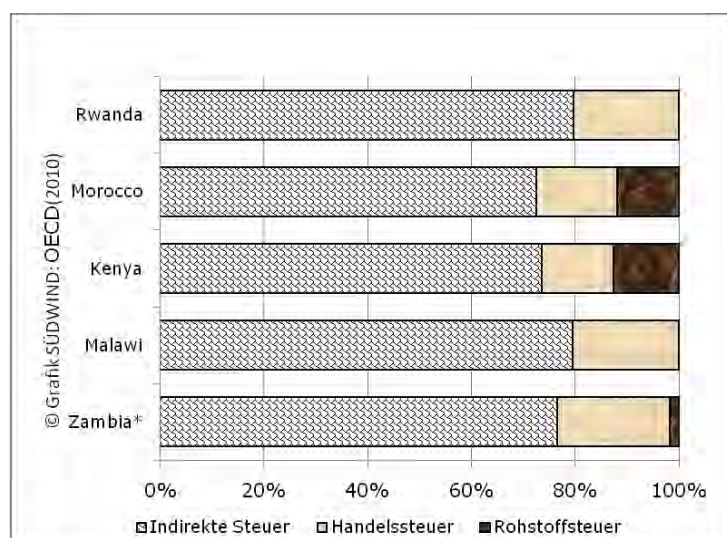
Die wichtigsten strukturellen Engpässe für Länder mit niedrigem Einkommen zur Mobilisierung einheimischer Ressourcen sind: Der hohe Anteil informeller Beschäftigung, die fehlende steuerliche Legitimation und die enormen Leistungshemmnisse in der Verwaltung. Diese Defizite werden ergänzt durch exzessive Steuerentlastungen z.B. für ausländische Investoren, durch ineffiziente Besteuerung extraktiver Industrien und die Unfähigkeit, den Missbrauch von Transfer Pricing und Steuerhinterziehung von Multinationalen Unternehmen zu bekämpfen. Schließlich ist die unausgewogene Steuerstruktur, die bestimmte Bevölkerungsteile übermäßig belastet, ein weiteres Defizit.

Nicht nur die Höhe der öffentlichen Sparquote, sondern auch die Steuerstruktur und insbesondere die Bemühungen, das Steueraufkommen zu erhöhen (Tax effort) sind von Bedeutung für die wirtschaftliche Dynamik und die Entwicklung eines Landes. Die negativen Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise sind allerdings eine zusätzliche Belastung für die Mobilisierung einheimischer Ressourcen.

Zusätzliche Ressourcen durch Steuererhöhungen?

In zahlreichen Entwicklungsländern verhindert die schwache Leistung des Steuersystems die Regierungen daran, angemessene öffentliche Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Dies führt zu einem Teufelskreis zwischen der Unzufriedenheit der Bürger und Privatfirmen mit den staatlichen Dienstleistungen und zu einer steigenden Neigung, Steuern zu hinterziehen. Inzwischen sind sich die meisten Experten einig: der Schlüsselfaktor für ein gut funktionierendes Steuersystem ist in erster Linie der politische Wille, eine Steuerreform umzusetzen.¹²

Graphik 3: Afrika: Steuerstruktur in ressourcenarmen Ländern



„Steuern sind ein erlaubter Fall von Diebstahl“ – dieser Satz von Thomas von Aquin wird von Menschen in den meisten Entwicklungsländern nicht selten als erlebte Erfahrung wahrgenommen. Der Zugriff auf öffentliche Kassen ist bekanntermaßen das Wesen der Korruption in zahlreichen Entwicklungsländern, das unmittelbar zu einer chronischen Unterversorgung der Bevölkerung mit notwendigen sozialen Dienstleistungen führt. Korruption erodiert damit die Legitimation eines Steuersystems in armen Ländern. Komplizierte Steuergesetze und -verfahren, die Monopolmacht und Willkür von Steuerbeamten

und das Fehlen von angemessener Überwachung sind die wichtigsten Ursachen von Korruption im Steuersystem.

Allerdings ruft das Wort „Steuer“ bzw. „Steuerlast“ auch in entwickelten Industrieländern ein negatives Bild hervor, wie Prof. George Lakoff von der University of California darlegt.¹³ Dies ist auch der Fall, wenn in diesen Ländern eine gut funktionierende öffentliche Infrastruktur ausreichende Legitimation für die Steuerpolitik liefert. „Steuererleichterung“ oder „Steuerentlastung“ werden dagegen als Heldentaten einer Partei oder eines Politikers empfunden und stehen aus diesem Grund weit oben in der Beliebtheitskala der Wähler.

In der Diskussion um die Mobilisierung einheimischer Ressourcen zur Erreichung der MDG taucht immer wieder die Frage nach der optimalen Steuerbasis für arme Entwicklungsländer

¹² Vgl. Bird (2004).

¹³ Vgl. Lakoff (2006).

auf. Dabei werden mindestens vier Fragen gestellt: Soll der Fokus des Steuersystems eher auf Konsumsteuern oder auf Einkommensteuern gelegt werden? Ist eine breite Steuerbasis besser als eine enge Steuerbasis? Soll die Steuerpolitik zu einer Verdrängung bzw. Verkleinerung des informellen Sektors beitragen? Soll es mehr Steuervergünstigungen geben? Auf diese Fragen werden in der Regel folgende konventionelle Antworten gegeben: Konsumsteuern sind besser, da sie leichter zu erheben sind; damit wird automatisch eine breite Steuerbasis bevorzugt. Darüber hinaus sollen Anstrengungen zur Besteuerung des informellen Sektors nicht gescheut werden und fast immer sind Steuervergünstigungen eine schlechte Idee (Bird, 2004).

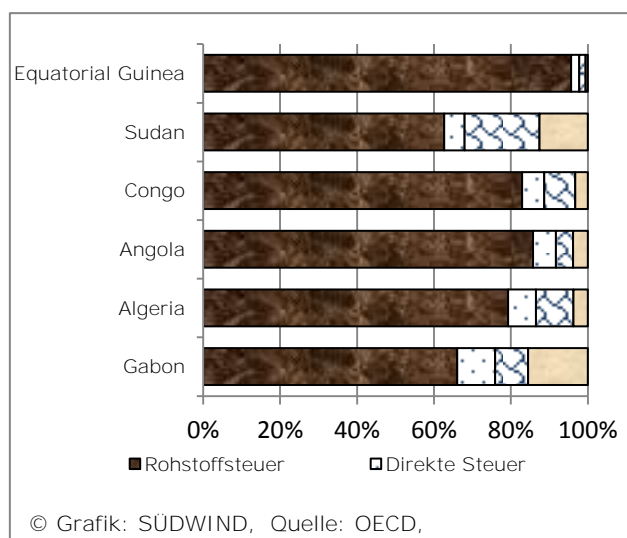
Welche von diesen Antworten die richtige ist, bleibt noch immer eine offene Frage, denn je nach Land sind die Wirkungen von Steuersystemen und Steuerpolitik so unterschiedlich, dass die empirische Evidenz keineswegs allgemein gültige Regeln liefert. Es ist eben wichtig, die Armen durch Konsumsteuern nicht noch mehr zu belasten. Sozialer Ausgleich und Wachstum sind allerdings kompatibel und im Gegensatz mancher Theorien auch machbar: Anhaltendes Wirtschaftswachstum ist nur durch eine Steigerung des Konsums armer Menschen möglich. Eine starke Besteuerung von Gütern, die die Hauptkonsumausgaben armer Menschen sind, sollte angesichts bestehender Armut aber vermieden werden.

Die Bemühungen von internationalen Entwicklungsinstitutionen, die Steuerstruktur in Ländern mit niedrigem Einkommen zu reformieren, sind nur selten von Erfolg gekrönt. Eine systemische Grenze liegt darin, dass sich Steuern auf private und körperschaftliche Einkommen negativ auf die Spar- und Kapitalbildung auswirken, weil das Kapital über die Grenzen verschwindet. Länder mit niedrigem Einkommen sehen sich gezwungen, in einer globalisierten Welt die Besteuerung von Privatkapital zu vermeiden. Damit erhöht sich der Druck, den Konsum zu besteuern.

Rohstoffreichtum und Steuereinnahmen

In kaum einer anderen Region der Welt ist der „Ressourcenfluch“ so offensichtlich wie in Afrika südlich der Sahara: Insbesondere in ressourcenreichen Ländern steigt die Zahl der in Armut lebenden Menschen stetig weiter an. Der starke Rückgang der Steuereinnahmen infolge der weltweiten Finanzkrise hat diese Abhängigkeit offenbart. Die afrikanischen Länder waren nicht in der Lage, aus dem Preisboom der Jahre 2003 bis 2008 finanzielle Vorteile zu erzielen und die öffentlichen Kassen zu füllen, wie eine Studie von NRO aus mehreren Ländern zeigt.¹⁴

Graphik 4: Afrika: Steuerstruktur in ressourcenreichen Ländern



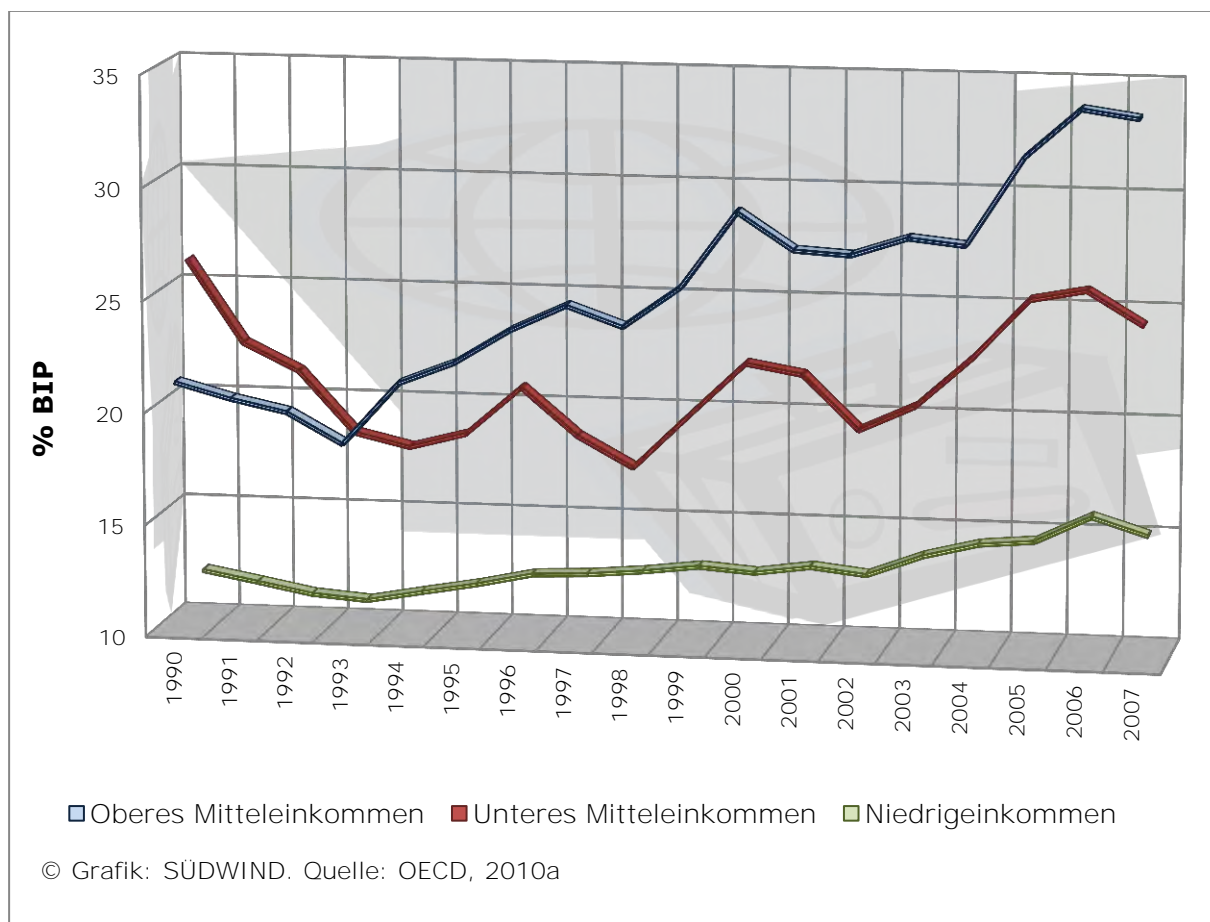
Einnahmen aus der Rohstoffförderung in einigen Ländern Afrikas sind die Hauptquelle für die Finanzierung öffentlicher Haushalte. Der Anteil von rohstoffbezogenen Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte ist in diesen Ländern überdurchschnittlich hoch. Länder wie Äquatorialguinea (96 %), Angola (86 %), oder die Demokratische Republik Kongo (83 %) beziehen Steuereinnahmen fast ausschließlich aus der Förderung und Produktion eines einzigen Rohstoffes, meistens Erdöl. Die Steuereinnahmen aus der Rohstoffförderung haben sich zwischen den Jahren 2003 und 2008 in Subsahara-Afrika verdreifacht. Allerdings ist der Ressourcenreichtum nicht immer ein Segen für das Land. Eine zu hohe Abhängigkeit wie in den

¹⁴ Vgl. Open Society Institute of Southern Africa et al. (2009).

erwähnten Ländern birgt viele Risiken. Eines davon sind die instabilen Weltmarktpreise für Rohstoffe. Infolge der Krise sind die Preise für Erdöl um mehr als 70 % gefallen und damit auch die öffentlichen Einnahmen dieser Länder. Neben den instabilen Preisen ist eine wenig diversifizierte Steuerbasis und die schwache Verwaltung abträglich für die Kapitalbildung.

Infolge der Liberalisierungspolitik der 1990er Jahre erhielten multinationale Konzerne insbesondere Öl- und Bergbauunternehmen großzügige Konzessionen und Steuererleichterungen. Zudem waren in vielen Fällen die Investitionsverträge nicht transparent genug, mit der Folge, dass die Bergbaukonzerne mit „kreativer“ Buchführung enorme Summen am Fiskus vorbei in ihre Herkunftsländer oder Steueroasen überweisen konnten. Bei aller Freude über steigende Einnahmen in vielen Ländern ist unbestritten, dass Steuerhinterziehung und die schwache Verwaltungskapazität der meisten Regierungen enorme Verluste an öffentlichen Einnahmen verursachen.

Graphik 5: Afrika: Steueranteil am BIP nach Ländergruppe



Der Durchschnittsanteil der Steuer am BIP ist in Subsahara-Afrika von weniger als 15 % des BIP im Jahr 1980 auf mehr als 18 % im Jahr 2005 gestiegen. Diese Steigerung ist allerdings überwiegend auf Steuern von Naturressourcen zurückzuführen (Förderabgaben, Produktionsbeteiligung, Unternehmensbesteuerung von Erdöl- und Minengesellschaften). Die restlichen nicht rohstoffbezogenen Steuereinnahmen stiegen um weniger als 1 % des BIP in den letzten 25 Jahren. Die Mobilisierung von Steuereinnahmen außerhalb der Rohstoffförderung stagnierte auch in den Ländern, die reich an Rohstoffen sind.¹⁵ Aber auch in den meisten armen afrikanischen Ländern, die Erdöl importieren müssen, hinkt die Mobilisierung einheimischer Ressourcen dem Bedarf an öffentlichen Ausgaben hinterher. Die Folge daraus ist, dass ein erheblicher Teil der zunehmenden öffentlichen Ausgaben durch öffentliche Entwick-

¹⁵ Vgl. Keen and Mansour (2008).

lungshilfe finanziert wird. Beispiele dafür werden im aktuellen OECD-Bericht gegeben: In Ghana stieg der Anteil laufender Ausgaben, der von der Entwicklungshilfe finanziert wird, von 16 % auf 36 %. Auch Tansania erlebt eine starke Zunahme dieses Anteils von 22 % auf 40 %. In Uganda stieg der Anteil von 60 % auf 70 % im selben Zeitraum.¹⁶

Der durchschnittliche Anstieg der Steuereinnahmen in den afrikanischen Ländern lief in den letzten zwei Dekaden recht unterschiedlich. Der größte Unterschied ist zwischen den erdölproduzierenden und den erdölimportierenden Ländern zu erkennen. Diese Länder unterscheiden sich sowohl hinsichtlich der Steuereinnahmen als auch in der Struktur des Steuersystems. In Ländern mit starker Erdölproduktion ist die Steuerbasis einseitig entwickelt, wobei Erdöleinnahmen zu einer Vernachlässigung anderer Steuerformen, wie Körperschaftsteuer, direkte Einkommenssteuer oder indirekte Mehrwertsteuer führen. Diese Steuerstruktur ist besonders anfällig gegenüber einem Rückgang der Weltmarktpreise.

Der Tschad, Kamerun, die Zentralafrikanische Republik, Äquatorialguinea, Gabun und Kongo-Brazzaville gehören zur Zentralafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion (**Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale** – CEMAC). Diese Länder haben beschlossen, der mangelnden Transparenz der Zahlungsströme und der Mittelverwendung in der Erdöl- und Erdgasproduktion sowie im Bergbau entgegenzuwirken. Sie wollen dazu die internationalen Vorgaben der Initiative zur Verbesserung der Transparenz in der Rohstoffindustrie (Extractive Industries Transparency Initiative – EITI) umsetzen. Die Finanzminister der Franczone haben im September 2004 in Paris entschieden, die Staaten der Region dabei zu unterstützen. Der Exekutivsekretär der CEMAC hat im Februar 2006 die Bundesrepublik Deutschland gebeten, die CEMAC im Rahmen der technischen Zusammenarbeit zu beraten.

Steuereintreiben ist nicht einfach

Afrikanische Länder haben erhebliche Probleme, ihre Steuerbasis zu erweitern, solange der Globalisierungsdruck steigt. Das Problem ist besonders brisant bei mobilen Produktionsfaktoren wie Kapital, das für Afrika in der Regel Auslandskapital ist. Infolge der Handelsliberalisierung im Rahmen der WTO sind Steuereinnahmen in Form von Zöllen und Steuern stark zurückgegangen. Aber auch der Schmuggel führt zu Problemen bei den Steuereinnahmen zum Beispiel auf Getränke und Tabak. Einige Länder sind auch von Schwarzarbeit betroffen. Der IWF kommt deswegen zu der folgenden Schlussfolgerung:

„Die Globalisierung hat bereits merkliche Auswirkungen auf die Steuereinnahmen und Steuerpolitik in Subsahara-Afrika gehabt, mit bedeutenden Einbußen bei den Handelssteuern und – obgleich die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer weitgehend in der Höhe erhalten blieben – erheblichen Kürzungen bei der Höhe der gesetzlich festgelegten Körperschaftsteuer und einer Ausweitung von Anreizen. Sowohl die Besteuerung des Handels als auch die Höhe der Körperschaftsteuer bleiben im weltweiten Vergleich hoch, der Druck wird sich aber voraussichtlich weiter verstärken.“¹⁷

Offensichtlich reagieren die afrikanischen Länder unterschiedlich auf die Herausforderungen der Liberalisierung und der Globalisierung: In Äquatorialguinea sanken beispielsweise die Einnahmen aus der Förderung von Naturressourcen von 17 % auf 2 % des BIP innerhalb von 25 Jahren (1980-2005). Einigen erdölimportierenden Ländern mit mittlerem Einkommen, wie der Elfenbeinküste, ist es gelungen, zusätzliche einheimische Ressourcen zu mobilisieren, während andere, wie Namibia, immer noch eine hohe Außenhandelssteuer beibehalten. Länder mit niedrigem Einkommen haben unterschiedliche Erfahrungen gemacht: Einige waren in der Lage ihre Steuereinnahmen als Prozentsatz des BIP zu steigern. Dies geschah insbesondere durch die verstärkte Erhebung von indirekten Steuern (wie z.B. in Benin), während andere (z.B. Madagaskar) erhebliche Einnahmeverluste in Handels- und Unternehmenssteuern erleiden mussten. Die meisten afrikanischen Volkswirtschaften, insbeson-

¹⁶ Vgl. OECD (2010a).

¹⁷ Vgl. Keen and Mansur (2008); eigene Übersetzung.

dere die, die kein Erdöl exportieren, neigen zu chronischen externen Defiziten in der Zahlungs- und Handelsbilanz.¹⁸

Ist also eine Anhebung der Mehrwertsteuer der einzige Ausweg für Afrika? Die Mehrwertsteuer hat viele Vorteile. Auf Grund der einfachen Erhebung können Ressourcen verhältnismäßig einfach eingeholt werden. Es ist zudem für den Staat unbürokratisch, weil die Verwaltung minimal ist. Da die Steuer nicht für den Export erhoben wird, stärkt sie u. U. den Außenhandel. Das Problem der Mehrwertsteuer ist, dass sie nicht progressiv ist, d. h. sie wird gleichermaßen von allen entrichtet. Die Armen bezahlen genau so viel wie die Reichen. Da die Armen in Afrika die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung darstellen, ist die Steuerbasis viel breiter. Hier liegt aber auch das Problem: In den meisten afrikanischen Länder wurde schon lange die Schmerzgrenze überschritten, weitere Steuererhöhungen sind aufgrund geringer Einkommen nicht mehr möglich, ohne den Konsum und damit die einheimische Wirtschaft zu überfordern. Die unmittelbare Auswirkung wäre die weitere Ausbreitung des informellen Sektors, denn in einer Reihe von Ländern ist die sensible Obergrenze für die Mehrwertsteuer bereits überschritten. Die Fachliteratur kommt übereinstimmend zu der Schlussfolgerung, dass afrikanische Länder deutliche Grenzen damit haben, ihre Steuerbasis auszuweiten.¹⁹

Steueroasen verschärfen die Lage

Die prekäre Lage der öffentlichen Finanzen in den Entwicklungsländern wird durch die Existenz von Steueroasen verschärft. Durch Kapitalflucht und Steuerhinterziehung entstehen enorme Kosten für die öffentlichen Kassen von Entwicklungsländern. Nach Angaben der US-Organisation Global Financial Integrity (GFI) fließen jedes Jahr fast 1000 Mrd. Dollar aus Entwicklungsländern in Steueroasen. Davon sollen 854 Mrd. allein aus afrikanischen Ländern stammen. Zwei Drittel der Überweisungen auf Konten in Steueroasen werden durch Großkonzerne getätigt. Regierungen in Entwicklungsländern sind der Macht von Großkonzernen hoffnungslos ausgeliefert. Inzwischen werden laut OECD rund 60 % des Welthandels innerhalb von Konzerngruppen abgewickelt: Mit Hilfe von internen Verrechnungspreisen lassen Großkonzerne Gewinne in den Länder mit niedrigeren Steuern anmelden. Einer Studie zufolge, die der US-Kongress 2008 erstellen ließ, haben 83 der 100 größten börsennotierten US-Unternehmen Tochterfirmen in Steueroasen. Es ist schwer solide Statistiken zu erhalten um die wahren Dimensionen des Problems und dessen Vielfalt genau zu erfassen. Experten sind sich zwar über die Bedeutung einig, kommen allerdings zu unterschiedlichen **Einschätzungen:** „In 2006, the most recent year of the GFI study, developing countries lost an estimated \$858.6 billion – **\$1.06 trillion in illicit financial outflows.**“²⁰ Andere gehen für die Jahre zwischen 2002 und 2006 von jährlichen Verlusten der Entwicklungsländer zwischen 98 und 106 Mrd. US-Dollar aus. Die OECD betrachtet diese Statistiken mit Vorsicht.²¹

„Das Offshore-Finanzsystem besteht nicht nur aus Inseln und kleinen Staaten: ‚Offshorisierung‘ hat fast unbemerkt im ganzen weltweiten Finanzsystem Einzug gehalten. Die größten Finanzzentren wie London und New York und Länder wie die Schweiz und Singapur bieten einen Schleier der Geheimhaltung und andere spezielle Anreize an, um auswärtige Kapitalflüsse anzuziehen. Weil korrupte Diktatoren und andere Eliten ihren Ländern Finanzvermögen entziehen und es in die vorgenannten Finanzzentren verschieben, fehlt den aufstrebenden Ökonomien das lokale Investitionskapital und deren Regierungen die dringend benötigten Steuereinnahmen. Das Kapital fließt also nicht von reichen in arme Länder, wie es traditionelle Wirtschaftstheorien prognostizieren, sondern perverserweise in die andere Richtung.“ Schreibt die internationale Initiative „Tax Justice“ auf ihrer Homepage.²²

¹⁸ Vgl. OECD (2010a).

¹⁹ Vgl. Minh Le, T. et.al. (2008).

²⁰ Vgl. Kar, D. & Cartwright-Smith, D. (2008).

²¹ Vgl. OECD (2010b).

²² Vgl. www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=2&idart=2&client=1&changelang=2

Budgethilfen

Budgethilfe spielt für die deutsche und internationale Zusammenarbeit eine wichtige Rolle bei der Finanzierung der **MDG: „Budgethilfen leisten einen Beitrag zur Erreichung der Entwicklungsziele des Partnerlandes durch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln und begleitender Technischer Zusammenarbeit zur Umsetzung von armutsorientierten nationalen Strategien und Programmen, die für die Erreichung der Millenniumentwicklungsziele ...“** steht im Konzeptpapier des BMZ zur Budgetfinanzierung. Für die Erreichung der MDG war eine Steigerung der Wirksamkeit der deutschen und internationalen Zusammenarbeit notwendig. Mit der Budgethilfe sollte der Weg über Einzelprojektfinanzierung zu Gunsten der Finanzierung einer von nationalen Partnern an den MDG orientierten Armutsbekämpfungsstrategie unterstützt werden. Allerdings bleibt dieses Instrument auf Grund treuhänderischer Risiken immer noch umstritten.

Es gibt ein Spannungsfeld zwischen der Bestrebung, die Eigenverantwortung und die nationale Rechenschaftspflicht der Partnerregierungen in Entwicklungsländern zu stärken und dem Zwang zur Rechenschaftspflicht der EZ-Institutionen gegenüber der eigenen Steuerzahler in den Geberländern. Geberländer und Institutionen haben sich trotzdem verpflichtet mehr als 66 % der EZ – Ressourcen in Form von programm-basierten Ansätzen darunter auch Budgethilfe zur Verfügung zu stellen. Damit arbeiten alle Geberländer mit einem Instrumentenmix, bei dem Budgethilfe je nach Geberland unterschiedlich gewichtet wird.

Je größer das treuhänderische Risiko eingestuft wird, desto weniger Ressourcen werden den Regierungen in Empfängerländern direkt zur Verfügung gestellt. Erste Recherchen und Evaluierungen haben ergeben, dass Länder mit einem hohen Anteil an Budgethilfe bessere (zum Teil erheblich bessere) Wirkungen bei mindestens vier (Teilzielen der) MDG zeigen: Bei der Grundschulbildung für alle, bei der Gleichstellung der Geschlechter in der Schulbildung, bei Verringerung der Kindersterblichkeit und beim Zugang zu sauberem Trinkwasser, sowie bei der Verbesserung des Index für menschliche Entwicklung (HDI) des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen in der Zeit zwischen 2002-2007.²³ Sicherlich sind die Wirkungen des Instrumentes nur in Verbindung mit anderen Einflussfaktoren zu betrachten, um eine umfassendere Zuordnung bewerten zu können.

Für die weitere Debatte um den besseren Instrumentenmix in der internationalen EZ soll dieser Zusammenhang genauer beobachtet und bewertet werden. Neben diesen Aspekten sollen auch die Fragen der Governance und damit der Spielräume für eine Stärkung der nationalen Rechenschaftspflicht stärker in den Vordergrund rücken. Auch hier sind die Analysen ausgewählter Erfahrungen im Hinblick auf die Rolle von Parlamenten, Rechnungshöfen und Zivilgesellschaft von Bedeutung.²⁴ Inwieweit die Definition einer Tranche, die an die Erreichung bestimmter MDG gekoppelt wird, förderlich für eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Empfängerregierungen bleibt eine offene Frage.

Unberechenbarkeit steigt mit der Krise

Die Berechenbarkeit der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit bleibt ein großes Problem bei der Mobilisierung von MDG – Ressourcen; insbesondere für jene Entwicklungsländer in Afrika, die sehr stark von EZ-Leistungen abhängig sind. Nicht alle Geber haben ihre Verpflichtungen erfüllt, und das setzt die Glaubwürdigkeit aller aufs Spiel.²⁵ Genaue statistische Angaben über Berechenbarkeit und Volatilität der EZ sind eher selten, doch alles deutet darauf hin, dass trotz der Pariser Erklärung und dem Aktionsplans von Accra kaum Verbesserungen erzielt wurden. Auf der Grundlage von OECD Statistiken über Entwicklungshilfezuflüssen haben Experten errechnet, dass sowohl Budgethilfe als auch Projekthilfe für die Partnerländer in mindestens drei Bereichen problematisch sind:

²³ Vgl. Beynon, J. und Dusu, A. (2010): "It should be emphasised that this study is an analysis of association, not causality. Nevertheless, the results overall do provide more comprehensive support for the view that countries receiving large amounts of budget support perform better than those receiving little or no budget support..."

²⁴ Vgl. Koch und Morazán (2010).

²⁵ Vgl. OECD (2010b).

- i) Die EZ ist unbeständiger als die öffentlichen einheimischen Einnahmen, und die Unbeständigkeit ist größer je größer die Hilfsabhängigkeit ist;
- ii) Zusagen übertreffen in der Regel die Auszahlungen;
- iii) Auszahlungen sind auf der Grundlage von Zusagen nicht vorhersehbar.²⁶

Nach Einschätzungen von Strategic Partnership with Africa²⁷ hat ein Land wie Senegal nicht mehr als 25 % der Entwicklungshilfeszusagen 2004 erhalten. Das ist sicherlich ein Extrembeispiel, aber im Durchschnitt werden nicht mehr als 80 % der von Geberinstitutionen gemachten Zusagen eingehalten. Eine solche Situation hat negative Auswirkungen auf die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Welche sind die Begründungen der Geberländer? Dazu gibt es unterschiedliche Aussagen. Zahlreiche Geberländer und multilaterale Institutionen, wie die Weltbank führen die nicht Einhaltung politischer Konditionen seitens der Empfängerländer als Begründung an. Andere dagegen sehen langwierige Verwaltungsstrukturen aber auch politische Probleme in den Geberländern als Hindernis für pünktliche Auszahlungen. Es liegt in der Natur der Sache, dass Geberländer und Institutionen hier an längeren Hebeln sitzen.

Hinzu kommt, dass es bezüglich der Reduktion von Lieferbindungen noch keine bedeutenden Fortschritte gegeben hat, obgleich die DAC-Mitgliedsländer im Rahmen des Aktionsplans von Accra einen raschen Abbau zugesagt hatten. Doch auch wenn die Geber berichten, dass 79 % der bilateralen ODA-Leistungen ungebunden sind (Zahlen für das Jahr 2007), ist der Anteil der Leistungen, die noch immer an die Lieferanten der Geberländer gehen, nach wie vor problematisch.

Außer Spesen nichts gewesen?

Innerhalb von 15 Jahren wollte die internationale Gemeinschaft die Armut auf die Hälfte reduzieren. Gemeinsam sollte das geschehen. Reiche Länder, darunter auch Deutschland, haben versprochen ihre Anstrengungen in Form von Entwicklungshilfe zu vervielfachen. 50 Mrd. US-Dollar jährlich wollten die Industrieländer dafür aufbringen. Das Geld sollte die Anstrengungen der Regierungen in Empfängerländern unterstützen, eigene Ressourcen zu mobilisieren. Inzwischen sind zehn Jahre verstrichen und die internationale Gemeinschaft zieht nun Bilanz. Diese ist mehr als dürrtig: Die Versprechungen und Zusagen der meisten reichen Länder wurden nicht eingehalten. Insbesondere Afrika südlich der Sahara leidet infolge der Krise an Unterfinanzierung: Die Afrikanische Entwicklungsbank kommt zu dem Schluss, dass der Kontinent zusätzliche Ressourcen von mehr als 50 Mrd. US-Dollar jährlich braucht, um das Wirtschaftswachstum so anzukurbeln, dass die Armut bis 2015 halbiert werden kann. Derzeit deutet kaum etwas daraufhin, dass die internationale Gemeinschaft diesen Bedarf schultern wird. Damit bleibt mehr als fraglich, ob die MDG in Afrika erreicht werden.

Handlungsempfehlungen

Für die afrikanischen Länder kann die Mobilisierung einheimischer Ressourcen nicht als Alternative zur Entwicklungshilfe angesehen werden: Beides ist notwendig angesichts des starken Drucks der Weltwirtschaft. Ohne die Transferleistungen von internationalen Hilfsinstitutionen würden die Haushalte dieser Länder einfach zusammenbrechen. Gleichzeitig müssen Mittel der internationalen Zusammenarbeit so eingesetzt werden, dass sie die Kapazitäten der Regierungen stärken, einheimische Ressourcen zu mobilisieren. Internationale Regelungen müssen Strukturen schaffen, die Kapital- und Steuerflucht erschweren.

Die Regierungen in den Entwicklungsländern sollten über Finanzierung und technische Beratung darin unterstützt werden, ihre Überwachungskapazität gegenüber Bergbaugesellschaften

²⁶ Vgl. Bulíř and Hamann (2005).

²⁷ Die "Strategic Partnership with Africa" ist ein Forum bi- und multilateraler Entwicklungsorganisationen, mit einer rotierenden Mitgliedschaft afrikanischer Länder, für Entwicklungszusammenarbeit mit afrikanischen Niedrigeinkommensländern.

ten zu verbessern, um ein wirkungsvolleres Steuersystem aufzubauen und mehr Ressourcen aus dem eigenen Reichtum schöpfen zu können.

Entwicklungsländer müssen im Kampf gegen den Missbrauch von Verrechnungspreisen durch multinationale Unternehmen unterstützt werden. Hierzu sind die OECD-Mitgliedsländer, darunter auch Deutschland, aufgefordert, durch entsprechende Gesetzesänderungen multinationale Konzerne zu mehr Transparenz zu verpflichten: Die Konzerne müssten genaue Angaben über die zu versteuernden Gewinne und Profite in jedem Land, in dem sie operieren, veröffentlichen. Solche Informationen sind nicht nur für Aktieninhaber relevant, sondern auch für alle Bürger, die über die soziale Verantwortung von Unternehmen informiert werden möchten.

Die Zusammenarbeit mit dem Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes und weitere Regionale Steuerinitiativen sollte intensiviert werden, um Entwicklungsländer bei der Besteuerung von Auslandskapital und Investitionen zu helfen.

Bei der Vergabe von Budgethilfe sollten einheimische Rechenschaftslegung durch eine weitere Stärkung von Parlamenten, eine engere Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft und die Entwicklung der Leistungsfähigkeit nationaler Rechnungshöfen unterstützt werden. SÜDWIND schlägt vor, einen Mindestanteil von 5 % der gesamten Budgethilfe für die Stärkung von einheimischen Kontroll- und Überwachungskapazitäten aufzuwenden.

Zugesagte Mittel für die Armutsbekämpfung und die Erreichung der MDG sollen rechtzeitig und berechenbar frei gegeben werden. Da die Problemen mit der Berechenbarkeit von Entwicklungshilfe nicht allein in der Verantwortung der Geber liegen, sollte die häufig anzutreffende schlechte Planung seitens der Empfängerländer verbessert werden, damit mehrjährige Zusagen der Geberländer ermöglicht werden.

Trotz bestehender Defizite bei den Aufnahmekapazitäten in vielen Ländern ist eine signifikante Steigerung der öffentlichen Zusammenarbeit mit Afrika und damit die Mobilisierung externer Ressourcen weiterhin aktuell. Seit dem Jahr 2000 haben sich viele globale Krisen und Probleme weiter verschärft, zu deren Entstehen insbesondere die ärmsten Länder so gut wie nichts beigetragen haben. Dies trifft insbesondere auf die unmittelbaren Auswirkungen des Klimawandels zu. Aber auch die weltweite Finanzkrise hat Afrika stark getroffen. Daraus ergibt sich neben der Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen zur Abfederung solcher Krisen auch die Notwendigkeit eines stärkeren Engagements für die Lösung dieser globalen Probleme.

Literatur

- Beynon, J. und Dusu, A. (2010): Budget Support and MDG Performance, European Commission Directorate-General for Development and Relations with African, Caribbean and Pacific States.
- Bird, R.M. (2004). Managing Tax Reform, Bulletin for International Fiscal Documentation. 58: 42-55.
- BMZ (2008): Konzept zur Budgetfinanzierung im Rahmen der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF), BMZ Konzepte146, Bonn.
- Aleš Bulíř, A. and Hamann, J.** (2005) Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into the Fire?, International Monetary Fund.
- Kar, D. & Cartwright-Smith, D. (2008): Illicit Financial Flows from Developing Countries 2002-2006, Global Financial Integrity.
- Koch, S., Morazán, P. (2010): Monitoring Budget Support in Developing Countries. A comparative analysis of national control mechanisms over budget support in developing countries, European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union.
- Fox, W. T. and T. Gurley (2005): "An Exploration of Tax Patterns around the World", Tax Notes International, February 28.**
- Kaldor, Ni. (1963): „Will Underdeveloped Countries Learn to Tax? Foreign Affairs, 41.**
- Keen, M. and Mario Mansour, M. (2008): Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Challenges from Globalization, IMF, Working Paper.
- Lakoff, G. (2006). Simple Framing. Berkeley: The Rockridge Institute.
- Minh Le, T., Moreno-Dodson, B. and Rojchaichaninthorn, J. (2008): Expanding Taxable Capacity and Reaching Revenue Potential: Cross-Country Analysis, Worldbank, Working Paper
- OECD (2010a): African Economic Outlook.
- OECD (2010b): Development Co-operation Report 2010.
- Open Society Institute of Southern Africa et alia (2009): **Breaking the Curse: How Transparent Taxation and Fair Taxes can Turn Africa's Mineral Wealth into Development** is published by: Open Society Institute of Southern Africa, Johannesburg, Third World Network Africa, Accra, Tax Justice Network Africa, Nairobi, Action Aid International, Johannesburg, Christian Aid, London.
- UN Millennium Project (2005). Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. New York.
- United Nations (2010): The Millennium Development Goals Report 2010, New York.