

Ohne Steuern keine Mitwirkung

Von Steuern abhängige Regierungen brauchen die Zustimmung ihrer Bürger. Die Art des Steuereinzugs muss Vertrauen erwecken, die Steuerpolitik verantwortungsvoll sein. Historisch waren die Haushaltsrechte der Parlamente die Grundlage für Demokratie.

[Von Mick Moore]

➔ Regierungen brauchen Geld für Gesundheits- und Bildungssysteme, Straßen, Agrarforschung und andere öffentliche Güter. Deshalb müssen sie hohe Einnahmen erzielen. Gemessen an den Auswirkungen auf die Regierungsführung, sind Steuern im Vergleich mit anderen Einkommensquellen die beste Alternative. Letztlich gibt es nur zwei andere relevante Quellen: Entwicklungshilfe und Ausbeutung sowie Export natürlicher Rohstoffe.

Steuern sind prinzipiell aus mehreren Gründen besser. Erstens geht es um Auswirkungen auf Regierungen:

- Regierungen, die von Steuern abhängen, brauchen wohlhabende Bürger und Unternehmen. Daher sind sie an Entwicklung und Wachstum interessiert, und das sensibilisiert sie für die Bedürfnisse ihrer Wirtschaft und Bürger.

- Um verlässlich Steuern zu erheben, braucht eine Regierung zudem effiziente, verantwortliche und ehrliche Steuerbehörden. Es lohnt sich, in Aufbau und Erhalt solcher Institutionen zu investieren; häufig entwickeln sie sich zum Kern guter Behördenarbeit für die Bürger. Dagegen erfordert es wenig Kompetenz, Entwicklungshilfe oder Öl-Einnahmen zu kassieren.

Zweitens fördert Besteuerung die Bürgerbeteiligung. Steuerzahler wollen wissen, was mit „ihrem“ Geld geschieht. Viele sind bereit, sich zu organisieren und von der Regierung Rechenschaft zu fordern. Lebt eine Regierung von Öl-Einnahmen oder Entwicklungshilfe, motiviert das die Bürger weniger stark.

Drittens beeinflusst Besteuerung die Interaktion von Regierung und Bürgern. Sie ist keine Garantie, schafft aber Spielräume für produktive Verhandlungen und Vereinbarungen zwischen beiden Seiten:

- Wenn Regierung und Steuerzahler sich darauf einigen, was, auf welche Weise und wie hoch besteuert wird, dann werden Steuerforderungen vorhersehbarer und ihre Erfüllung wahrscheinlicher. Unternehmen können Investitionen besser kalkulieren und Regie-

rungen ihren Haushalt besser planen. Entwicklungshilfe dagegen ist die am wenigsten verlässliche Einnahmequelle, und Rohstoffpreise schwanken stark.

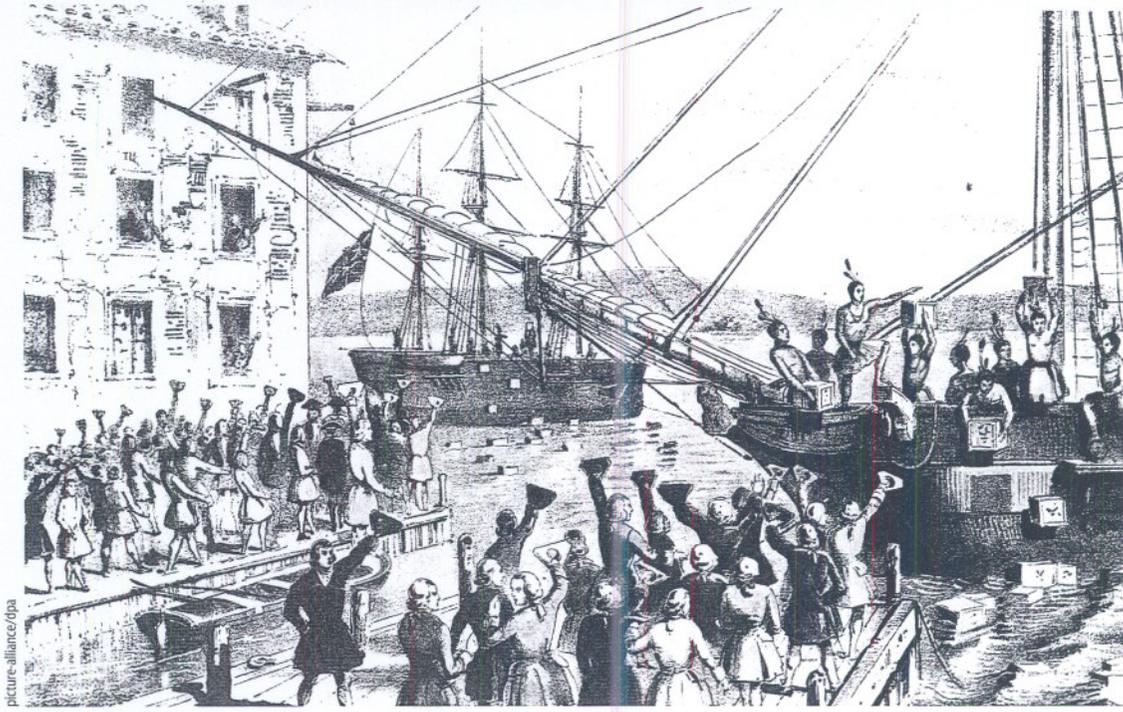
- Regierungen und Bürger, die sich auf Steuern einigen, diskutieren normalerweise auch die politischen Gegenleistungen des Staates. Das macht Entscheidungen wahrscheinlicher, die für alle Seiten attraktiv sind, und verbessert allgemein die politische Arbeit.
- Steuerzahler verlangen Rechenschaft darüber, wofür öffentliche Gelder ausgegeben werden. Das zwingt Regierungen zu transparentem Handeln.
- Das wiederum stärkt die Position der gewählten Legislative gegenüber der Exekutive.

Empirische Belege

Diese Thesen werden durch drei Arten empirischer Belege gestützt. Historische Beispiele gibt es vor allem aus dem Europa der vergangenen drei Jahrhunderte. Typischerweise konnten gesetzgebende Versammlungen ihre Macht dadurch erweitern, dass die Regierenden Geld brauchten. Die Haushaltsrechte der Parlamente wurden so zum Eckpfeiler der Demokratie.

Belege einer zweiten Art stammen aus der Gegenwart. Sie sind verbreitet, stützen die These jedoch nur indirekt: Regierungen, die hauptsächlich von Einkommen aus Gas oder Öl abhängig sind, regieren häufig schlecht, sind undemokratisch, militaristisch und bedienen vornehmlich partikularistische Interessen. Die Abhängigkeit von Entwicklungshilfe untergräbt zudem die Souveränität eines Landes.

Drittens kann der Vergleich von Verwaltungsleistungen in unterschiedlichen Regionen eines Landes als Beleg dienen. Carlos Gervasoni (2006) hat zum Beispiel die jüngere Geschichte der Politik in Argentinien untersucht, die sich durch Steuern, Zahlungen der Zentralregierung und in einigen Fällen durch Einkommen aus örtlichem Ölvorkommen finanzieren.



◀ Unzufriedenheit mit der Besteuerung löste die Amerikanische Revolution aus. Am 16. Dezember 1773 protestierten Bostoner Bürger gegen die Steuern, die die Kolonialmacht England ohne Rücksicht auf lokale Bedürfnisse erhob. Als amerikanische Ureinwohner verkleidete Männer warfen Tee-Ladungen in den Hafen.

picture-alliance/dpa

Er zeigt, dass diejenigen Provinzen historisch die demokratischsten sind, die sich vornehmlich über Steuern finanzieren. Und Barak Hoffman und Clark Gibson (2006) haben herausgefunden, dass Bezirksregierungen in Tansania größere Teile ihrer Einkünfte zugunsten der Bürger ausgeben (statt für sich selbst), wenn die Menschen in der Region ökonomisch mobil sind und sich der lokalen Besteuerung entziehen können.

Die Frage liegt nahe, ob die Wohlhabenden in einer Gesellschaft durch Besteuerung größeren Einfluss kriegen, weil sie mehr Steuern zahlen. Das ist jedoch nicht entscheidend. Das Hauptproblem in schlecht regierten Ländern ist nämlich, dass die Regierungen sich niemandem gegenüber verantwortlich fühlen. Es wäre sehr zu begrüßen, wenn das Bestreben, Steuerzahlern die Abgaben schmackhafter zu machen, Regierungen mäßigen würde und weniger repressiv agieren ließe. Es ist unwahrscheinlich, dass die ärmeren Teile der Bevölkerung davon nicht auch profitieren. Ihre Lage dürfte sich jedenfalls nicht verschlechtern.

Wertet man die Involvierung der Bürger als einen wichtigen Aspekt von Besteuerung, dann sollte man sinnvollerweise solche Steuern erhöhen, die dem Steuerzahler besonders bewusst sind. Das sind normalerweise die „direkten“ Steuern auf Einkommen, Grundbesitz, Vermögen et cetera. Allerdings schwimmt die Unterscheidung zwischen direkten und „indirekten“ Steuern (auf Verkäufe oder Umsatz) zunehmend. Die weltweit am weitesten verbreitete Steuer ist die Mehrwertsteuer. Es gibt sie heute in den meisten Entwicklungsländern. Formal ist sie eine indirekte Steuer, aber sie wirkt sich direkt auf Unternehmen aus.

In einigen Entwicklungsländern gab es starken Widerstand gegen die Einführung einer Mehrwertsteuer, vor allem wegen des zusätzlichen Aufwands für die Buchhaltung kleiner Unternehmen. Sobald die Mehrwertsteuer aber eingeführt ist, treten Geschäftsleute und Steuerbehörden meist in Verhandlungen über De-

tails der praktischen Umsetzung und im Falle von Exportfirmen über die Gewährung von Mehrwertsteuerabgaben. Die Frage, ob „direkt“ oder „indirekt“, ist also zweitrangig.

■ Budgethilfe überdenken

Geberregierungen sollten daran denken, dass Besteuerung nicht nur eine Frage der Finanzen ist, sondern auch eine Voraussetzung für gute Regierungsführung. Verhandlungen über Budgethilfe sind eine gute Gelegenheit, mit den Empfängerländern über die Einführung lokaler Steuern zu sprechen. Bisher vorliegende Studien über unerwünschte Folgen der Entwicklungshilfe für die Regierungsqualität reichen nicht als Argument, die Hilfe zu reduzieren. Aber es wäre unverantwortlich von den Gebern, mit den Partnern nicht ernsthaft über die Möglichkeit zu diskutieren, Entwicklungshilfe zu ersetzen.

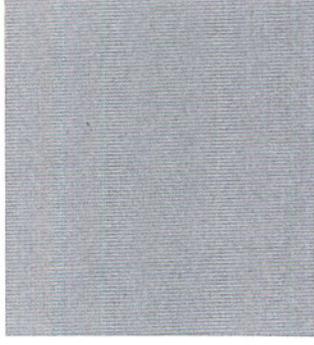
Zum Glück tun das einige schon. Es gibt interessante Entwicklungen im OECD-Entwicklungshilfeausschuss. Deutschland könnte seinen G8-Vorsitz in diesem Jahr nutzen, um das Thema voranzubringen. Es ist höchste Zeit, den Enthusiasmus leitender Steuerbeamter aus Afrika zu nutzen, die mit Hilfe ihres Fachwissens die aus ihrer Sicht demütigende, frustrierende und endlose Abhängigkeit von Hilfe beenden wollen. ◀

Literatur:

Gervasoni, Carlos, 2006: A rentier theory of subnational authoritarian enclaves: The politically regressive effects of progressive federal revenue distribution. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association

Hoffman, Barak und Clark Gibson, 2006: Mobility and the political economy of taxation in Tanzania. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association

Moore, Mick, 2007 (i.E.): How does taxation affect the quality of governance? IDS Working Paper, <http://www.ids.ac.uk>



Dr. Mick Moore ist Professorial Fellow am Institute of Development Studies an der Universität Sussex. m.p.moore@ids.ac.uk

Der Triumphzug der Mehrwertsteuer

Die Mehrwertsteuer erobert die Welt. Europäische Länder erhoben sie bereits in den 60er Jahren, heute tun das – mit der wichtigen Ausnahme der USA – fast alle Staaten. Seit Anfang der 90er Jahre hat sich ihre Verbreitung beschleunigt. Zum einen adaptierten viele Staaten des früheren Ostblocks das Modell, zum anderen betrieb der Internationale Währungsfonds seine Einführung in vielen afrikanischen Ländern. Die Mehrwertsteuer bringt mit vergleichsweise geringem Verwaltungsaufwand hohe Einnahmen. Deshalb taucht sie regelmäßig in der Diskussion über die Entwicklungsfinanzierung auf. Sie birgt allerdings auch Probleme. Sie belastet den Konsum und kann folglich besonders die Menschen hart treffen, die wenig Geld haben und einen hohen Anteil ihres Einkommens für den täglichen Bedarf ausgeben müssen.

Gewöhnlich wird die Mehrwertsteuer auf die Umsätze von Unternehmen und Selbständigen erhoben. Verrechnet werden dabei die Summen, die diese selbst zuvor beim Kauf von Gütern und Dienstleistungen bereits an Mehrwertsteuer entrichtet haben. Dadurch wird auf jeder Produktionsstufe präzise der zusätzlich geschaffene Mehrwert erfasst. Zwar überweisen die Unternehmer die Steuern an die Finanzbehörden, doch wer seine Nettopreise konstant hält und auf dieser Basis die Mehrwertsteuer berechnet, kann die Steuerlast komplett auf seine Kunden abwälzen. Deshalb ist die Mehrwertsteuer eine

echte Konsumsteuer. Das Grundmodell ist fast überall gleich, die Praxis ihrer Erhebung variiert aber von Land zu Land. Es gibt unterschiedliche Sätze, bestimmte Warengruppen oder Unternehmenstypen können von der Steuer befreit werden. Typischerweise werden Exporte auch von der Steuer befreit, wohingegen Importe ihr unterliegen.

Angesichts ihrer flächendeckenden Anwendung stellt sich die Frage der Neueinführung heute nur noch für eine kleine Anzahl von Ländern. International fällt ein interessantes Muster auf:

- Die Mehrwertsteuer trägt fast überall einen wesentlichen Teil zum Gesamtsteueraufkommen bei, und
- ihre Einführung wurde regelmäßig damit begründet, sie verzerre das Marktgeschehen nicht.

Südlich der Sahara trägt die Mehrwertsteuer heute meist zwischen 20 und 35 Prozent zum Steueraufkommen bei. Das liegt daran, dass sie auf Importe erhoben wird, die meist eine wichtige Rolle spielen. Mancherorts tragen Abgaben auf Einfuhren heute noch bis zu zwei Dritteln des gesamten Mehrwertsteueraufkommens bei. Wo ein großer Teil der Wirtschaft nicht formal organisiert ist, sind solche Quoten nicht ungewöhnlich. Die Mehrwertsteuer wurde häufig eingeführt, um Zölle zu ersetzen. Vielen Verantwortlichen erscheint die Mehrwertsteuer eine nützliche Cash-Cow zu sein. Allerdings ist ihre Verteilungswirkung auch entwicklungspolitisch

relevant. Sie taugt – anders als Einkommenssteuern – nicht zur progressiven Besteuerung, die ökonomisch potente Bürger stärker belastet als wirtschaftlich schwache. Das heißt aber nicht, dass Einkommenssteuern immer vorzuziehen wären. Entscheidend ist, wie sich das Gesamtsystem auf die Ärmsten auswirkt. Wenn mit dem Steueraufkommen Transferleistungen an Benachteiligte finanziert werden, kann das Resultat trotz regressiver Erhebung progressiv sein. Das durchzusetzen dürfte aber nur reformorientierten Regierungen gelingen, die sich Armutsbekämpfung und Good Financial Governance verpflichtet fühlen. Sinnvoller Weise werden oft lebenswichtige Güter (etwa Grundnahrungsmittel) von der Mehrwertsteuer befreit.

In Ländern mit erfolgreich etablierter Mehrwertsteuer wird es künftig darum gehen, bestehende Defizite zu beheben. Steuerkoordinierung auf regionaler Ebene wird für Wirtschaftsblöcke wie ECOWAS oder SADC wichtig werden. Generell wird Capacity Development zur Stärkung der Finanzverwaltung weiter nötig bleiben. Eine der größten Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte ist indessen der organisierte Mehrwertsteuerbetrug, bei dem unrechtmäßiger Weise Vorsteuererstattungen im Zuge von sogenannten Karruselgeschäften geltend gemacht werden. Bislang ist es nicht einmal den Mitgliedsländern der EU gelungen, dieses Problem zufriedenstellend zu lösen. *David Nguyen-Thanh*

Anzahl der Länder einer Region, die zum genannten Zeitpunkt Mehrwertsteuern erhoben (In Klammern Gesamtzahl der Länder)

	Sub-Sahara-Afrika (heute insgesamt 43)	Asien und Pazifik (24)	EU 15 und Norwegen, Schweiz	Mittel- und Osteuropa (27)	Nordafrika und Nahost (21)	Nord-, Süd- und Mittel- amerika (26)	Kleine Insel- staaten (27)
2005	33	18	17	27	9	23	9
1989	4	6	15	1	4	16	1
1979	1	1	12	0	1	12	0
1969	1	0	5	0	0	2	0

Quellen: Ebrill, L et al., 2001: The Modern VAT, IWF und Background Paper for International Tax Dialogue, Rom, März 2005