Fiskalität und Governance: Rolle und Auswirkungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit

Pascal Raess

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/413>

DOI: 10.4000/sjep.413

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 novembre 2007

Number of pages: 237-257

ISBN: 978-2-88247-069-0

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Pascal Raess, « Fiskalität und Governance: Rolle und Auswirkungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 26-2 | 2007, Online erschienen am: 14 Juni 2010, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/413> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.413>

Fiskalität und Governance: Rolle und Auswirkungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit

Pascal Raess*

„Nachdem gewisse Statthalter ihm rieten, die Steuern der Provinzen zu erhöhen, schrieb ihnen [Tiberius], ein guter Hirte habe die Aufgabe, die Herde zu scheeren, nicht ihnen das Fell abzuziehen.“

Sueton, *Leben der Caesaren, Tiberius*, XXXII.

Einführung: Fiskalität, Governance und Rechenschaftspflicht¹

Damit ein Staat überhaupt existieren und normal funktionieren kann, ist er auf ausreichende Finanzressourcen angewiesen. Nationalstaaten, Regional- und Lokalregierungen brauchen Ressourcen, um ihre Kernaufgabe, nämlich die Versorgung der Bevölkerung mit Basisdienstleistungen in Bereichen wie Gesundheit, Erziehung und Sicherheit, zu erfüllen. Dabei kommt eine Vielzahl von Finanzierungsquellen in Betracht; neben der breiten Palette der verfügbaren fiskalischen Instrumente besitzen bestimmte Länder natürliche Ressourcen, deren Nutzung eine wirtschaftliche Rente erzielt, oder sie finanzieren sich über die Verschuldung. Die meisten Entwicklungsländer (EL) sind Empfänger von öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA) in Form von Spenden oder zinsverbilligten Darlehen, die sowohl von bilateralen Stellen als auch von multilateralen Institutionen vergeben werden.

Die Präsenz von ODA-Finanzflüssen ist für die Funktionsweise des Empfängerlandes nicht wirkungsneutral. Verschiedene Auswirkungen sind möglich: Sie reichen von der potenziellen Währungsaufwertung über eine Stärkung der nationalen Verwaltungsmacht (z.B. Finanzministerium) zulasten der als Parlamentarier gewählten Politiker bis zur Überinvestition in bestimmte Gesellschafts- oder Wirtschaftssektoren (bei gleichzeitiger relativer Unterinvestition in andere Sektoren) usw. Die ODA-Flüsse können im Übrigen die Haushalts- und Fiskalpolitik des Empfängerlandes stark beeinflussen. Im vorliegenden Kapitel stehen

* Programmbeauftragter der Sparte Entwicklungspolitik und multilaterale Zusammenarbeit, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Bern. Die in diesem Artikel geäußerten Meinungen sind persönlich und engagieren nur den Autor.

Der Verfasser dankt insbesondere Régis Avanthay und Nils Soguel für ihre Kommentare, die den Text bereichert haben. Sein Dank geht auch an andere Kolleginnen und Kollegen der DEZA, die zu zahlreich sind, um sie alle aufzuzählen, für die anregenden Diskussionen zu diesen Fragen.

¹ Übersetzung des englischen *accountability*, für das eine ideale deutsche Übersetzung fehlt.

deshalb die Verbindungen zwischen der Fiskalpolitik und der Kontrolle (im breiten Sinn) der Funktionsweise der staatlichen Institutionen durch die Bevölkerung eines Landes im Mittelpunkt. Daneben soll die (mit der oben genannten verbundene) Wechselwirkung zwischen Haushalts- und Fiskalpolitik und ODA-Flüssen betrachtet werden. Wenn Leben und Überleben einer Regierung stark von ODA-Flüssen abhängen, könnte diese veranlasst sein, bei haushaltspolitischen Entscheidungen prioritär die Vorgaben der Geber zu erfüllen, anstatt die Erwartungen ihrer Bevölkerung zu decken. Wenn dagegen ein Staat das Gros der Einnahmen aus Steuern bezieht, wird er grundsätzlich den Erwartungen seiner Bevölkerung Rechnung tragen. Das Zitat aus einer jüngeren Veröffentlichung² soll die komplexen Zusammenhänge zwischen Fiskalpolitik, Governance, nachhaltiger Entwicklung und Armutsverringering beleuchten:

„Fiskalische Fragen bilden den Kern der Rolle des Staates im Entwicklungsprozess. Ein Scheitern in diesem politischen Bereich – bei der Besteuerung, den öffentlichen Ausgaben, beim Management des Haushaltsdefizits oder der Staatsschuld – kann leicht das Wachstum bremsen und damit die Armutsverringering erschweren. [...] Wer nimmt welche staatlichen Leistungen wahr? Wie werden die öffentlichen Ausgaben finanziert? Wer gewährleistet die Bezahlung? Dies ist von grosser Aussagekraft für die Art, wie eine Gesellschaft regiert wird, und zeigt, ob die politischen Entscheidungen den ärmeren Schichten Priorität einräumen oder nicht. In dieser Hinsicht liefert die Budgetpolitik wahrscheinlich mehr Indizien zur Entwicklungsstrategie eines Landes als irgendein anderer Politikbereich.“

Die Rechenschaftspflicht des Staates bildet in der aktuellen Diskussion über die Entwicklungspolitik, die sich mit den langfristigen Auswirkungen der ODA (z.B. für den Kapazitätsaufbau der staatlichen Institutionen) und mit der Steigerung der Effizienz der Hilfe befasst (besonders mit der Verabschiedung der Erklärung von Paris³ durch die internationale Staatengemeinschaft), eine zentrale Frage. Im vorliegenden Beitrag sollen deshalb die Interaktionen zwischen Fiskalität und Governance sowie die mögliche Dividende, die die EL aus einer Verbesserung der Finanzierung über das Steuerwesen einfahren könnten, kurz und ohne Anspruch auf Vollständigkeit behandelt werden.

Bei grundlegenden fiskalischen Reformen, bei denen der Staat die Transparenz und die Rechenschaftspflicht für seine Tätigkeiten gegenüber der Bevölkerung steigern muss, erscheint es notwendig, einen neuen „fiskalischen Sozialvertrag“ auszuhandeln. Das Konzept des fiskalischen Sozialvertrags bedeutet das Ergebnis eines eingehenden Dialogs zwischen der Zivilgesellschaft, dem Privatsektor und dem Staat mit dem Ziel, die Struktur der Fiskalität und die Verwendung der erhobenen Ressourcen zu definieren. Mit anderen Worten: Der Vertrag sollte die Grundlage für die Festlegung der Steuerabgaben, der Steuerpflichtigen, des Besteuerungsniveaus, der Ausnahmen usw., der Steuerabgaben auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sowie der vertikalen und horizontalen Transfers zwischen den Ebenen bilden. Ausserdem soll der fiskalische Sozialvertrag defi-

² T. Addison, A. Roe and M. Smith, *Fiscal Policy for Poverty Reduction, Reconstruction and Growth*, Policy Brief, Nr. 5, Helsinki, UNI/WIDER, 2006, S. 1 und 7 (Übersetzung).

³ Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht, Paris, 2005, <<http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf>>.

nieren, wie die Einnahmen des Staats ausgegeben werden, unter welchen Voraussetzungen, für welche Empfänger usw. Es handelt sich um einen komplexen, langfristig angelegten Dialog- und Verhandlungsprozess, der Institutionen mit einem Mindestmass an Demokratie voraussetzt. Nach der Vision von Rousseau könnte dieser Vertrag als Zustimmung freier und gleicher Menschen gesehen werden, sich einer Steuerbehörde zu unterstellen. Der Vertrag muss genügend Unterstützung gewinnen, um tragfähig zu sein und nicht ständig in Frage gestellt zu werden. Ein solcher Prozess würde gleichzeitig die Abhängigkeit von der ODA verringern und das demokratische Funktionieren der Institutionen in den EL verbessern. Es fragt sich jedoch, ob die EL die Voraussetzungen für eine solche Entwicklung erfüllen und wie diese Voraussetzungen aussehen. Wie können die bilateralen und multilateralen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit zu diesen Zielen beitragen und die nationalen Steuersysteme konsolidieren? Welche Beiträge haben sie bislang geleistet? Der vorliegende Artikel enthält einige Überlegungen und Denkanstösse für die Verbesserung der Effizienz und der Wirksamkeit der Hilfe, wobei das langfristige Ziel in der schrittweisen Verringerung der ODA-Flüsse besteht.

Der Artikel gliedert sich wie folgt: Der nächste Teil vermittelt einen Überblick über die Inhalte des Monterrey-Konsenses zu Fragen der Fiskalität und der Governance. Der dritte Teil enthält eine Zusammenfassung der Lektionen, die sich aus den Anstrengungen der multilateralen und bilateralen Geldgeber für die Reform der Fiskalsysteme ziehen lassen. Der vierte Teil befasst sich mit der Interaktion zwischen Fiskalität und ODA oder anders gesagt mit der Problematik der Hilfsabhängigkeit. Der fünfte Teil untersucht die Fiskalpolitik im Rahmen der nationalen Entwicklungsstrategien und das Problem, dass ein Verhandlungsprozess für einen neuen fiskalischen Sozialvertrag fehlt. Im sechsten Teil werden vier mögliche Rollen für die Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Fiskalpolitik vorgeschlagen. Der letzte Teil enthält die Schlussfolgerungen.

Konsens von Monterrey⁴ zu den Fragen der Fiskalität und der Governance

Anlässlich des letzten hochrangigen Dialogs von 2005 über den Stand der Umsetzung des Monterrey-Konsenses wiesen die globalen Akteure erneut auf die zentrale Bedeutung zweier Faktoren für die Entwicklungsfinanzierung der EL hin: vermehrte Mobilisierung der inländischen Steuereinnahmen und Reform der Steuersysteme. Diese Feststellung wurde bereits im Schlusstext des Monterrey-Konsenses ausdrücklich formuliert; danach müssen die Entwicklungsländer die Hauptverantwortung für ihre eigene Entwicklung übernehmen⁵.

⁴ Die UNO-Konferenz über die Entwicklungsfinanzierung, die vom 18. bis 22. März 2002 in Monterrey tagte, mündete in der Definition einer neuen globalen Partnerschaft, wobei die Länder des Nordens und des Südens ergänzende Verpflichtungen zur Überwindung der Entwicklungshindernisse eingingen. Der vollständige Text des Konsenses von Monterrey ist im Bericht der *International Conference on Financing of Development* enthalten, doc. A/CONF.198/11, verfügbar auf <<http://www.un.org/esa/ffd>>.

⁵ In Absatz 6 ist zu lesen: „Each country has a primary responsibility for its own economic and social development, and the role of national policies and development strategies cannot be overemphasized.“

Die Mobilisierung der nationalen Ressourcen⁶ ist besonders wichtig, um den Ländern mit niedrigem Einkommen (LIC) oder mit mittlerem Einkommen (LMIC) zu helfen, die finanzielle Lücke zu schliessen, um die Millenniumsentwicklungsziele (MDG) zu erreichen. Diese Lücke beträgt 2006 geschätzte 73 Milliarden Dollar und wird im Jahr 2015 auf 135 Milliarden Dollar steigen⁷.

Der Konsens von Monterrey bildet ein Referenzdokument; ein Hauptverdienst ist, dass er die entscheidende Frage der Kohärenz der Wirtschaftspolitiken bei der Entwicklungsfinanzierung betont. In dieser Hinsicht können sich die Industrieländer kaum glaubwürdigerweise ihres Beitrags an die Entwicklungsfinanzierung über die ODA rühmen und bestimmte Aspekte der Handelspolitik – z.B. Protektionismus und Agrarsubventionen – ausblenden. Die Ansätze der internationalen Zusammenarbeit in der Fiskalität hatten bisher noch keine signifikante Mobilisierung von Steuereinnahmen in den ärmsten Ländern⁸ zur Folge. Die Hinterziehung von Steuern besonders in Richtung der grossen Finanzzentren des Nordens bleibt ein grosses Problem für die EL⁹. Ein weiteres Verdienst des Monterrey-Konsenses besteht in der Verbindung der Themen Fiskalität, Governance (einschliesslich der Korruption) und nachhaltige Entwicklung. Die internationale Staatengemeinschaft anerkennt seit 2002, dass die EL selbst grosse Anstrengungen zur Selbstfinanzierung leisten und ihre Ressourcen über ein transparentes Governance-System, das den Staat zur Rechenschaft gegenüber der Bevölkerung zwingt, im allgemeinen Interesse verwalten müssen¹⁰. Wie sieht jedoch die Realität aus? Die Ergebnisse bei der Umsetzung des Monterrey-Konsenses verdeutlichen die Probleme bei der Verwirklichung von Empfehlungen; besonders problematisch sind die komplexen politischen Verhältnisse in den EL und die schwierige, manchmal doppeldeutige Rolle der Institutionen der internationalen Zusammenarbeit.

⁶ Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf die nationale Mobilisierung von öffentlichen Ressourcen, d.h. die Fiskalität, und befasst sich nicht mit der Mobilisierung von privaten Ressourcen – über Ersparnisse – zur Investitionsfinanzierung. Dieser Aspekt der Thematik ist zwar relevant und damit verbunden, aber er würde den Rahmen des vorliegenden Artikels sprengen, weil er die Analyse der Finanzsysteme (Gegenstand eines anderen Beitrags in diesem Dossier des Jahrbuchs) beinhalten würde.

⁷ J. Sachs, *UN Millennium Project: Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the MDGs*, United Nations Development Programme (UNDP), 2005, <<http://www.unmillenniumproject.org>>.

⁸ Die Fragen der Kohärenz werden hier nicht im Detail behandelt, da sie sehr umfassend sind und ebenfalls in spezifischen Beiträgen erörtert werden müssten.

⁹ Siehe z.B. Studie des Tax Justice Network: R. Murphy, J. Christensen und J. Kimmis, *Tax us if you can*, Briefing Paper, London, Tax Justice Network, 2005.

¹⁰ Auszüge aus den Absätzen 10, 11, 13 und 15 der Schlussfassung des Monterrey-Konsenses: „In our common pursuit of growth, poverty eradication and sustainable development, a critical challenge is to ensure the necessary internal conditions for mobilizing domestic savings, both public and private, sustaining adequate levels of productive investment and increasing human capacity. [...] Good governance is essential for sustainable development. [...] Fighting corruption at all levels is a priority. Corruption is a serious barrier to effective resource mobilization and allocation, and diverts resources away from activities that are vital for poverty eradication and economic and sustainable development. [...] An effective, efficient, transparent and accountable system for mobilizing public resources and managing their use by Governments is essential.“

Wichtigste Lektionen aus der Reform der Steuersysteme

Zahlreiche EL sind ausserstande, ihre Aufgaben zu erfüllen, d.h. ein stabiles makroökonomisches Umfeld zu schaffen, Rahmenbedingungen für das Ankurbeln des Wirtschaftswachstums einzuführen, Ressourcen effizient zuzuweisen und das Volkseinkommen umzuverteilen. Diese Situation ist weitgehend auf die Schwäche dieser Staaten zurückzuführen, die sich in den gravierenden Unzulänglichkeiten der bestehenden Steuersysteme und im Fehlen eines „Steuerpakts“ zwischen der Regierung, der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor äussert. Allgemein ist festzuhalten, dass die Steuereinnahmen der EL in BIP-Prozent ausgedrückt in den letzten 25 Jahren kaum zugenommen haben (siehe Kasten 1). Hinter den aggregierten Zahlen stecken jedoch je nach Land unterschiedliche Situationen, zu denen durchaus einige Erfolgsgeschichten gehören.

Kasten 1: Korrelation zwischen „Wohlergehen“ und relativer Grösse des Staates

Empirisch betrachtet ist die Korrelation zwischen Entwicklungsstand eines Landes, approximiert mit dem Bruttoinlandprodukt (BIP), und der Fiskalquote (zuzüglich der Schenkungen für die Empfängerländer) sehr stark positiv. Mit anderen Worten: Je reicher ein Land ist, desto wichtiger wird die Rolle des Staates. Die obige Grafik veranschaulicht dies auf der Basis der Länderklassifikation der Weltbank (WB) in vier Hauptgruppen je nach Niveau des BIP.

Quelle: Development Committee (World Bank and International Monetary Fund), *Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report*, DC2006-0003, 6. April 2006, S. 30.

Bei den reichen Mitgliedern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) liegt die Fiskalquote deutlich über 40 %, während sie in den Ländern mit den niedrigsten Einkommen (LIC) seit 25 Jahren mit 20 % am geringsten ist. In den LIC liegt der Anteil der Steuereinnahmen sogar unter 20 %, weil die ODA in der Statistik mit eingerechnet wird und weil gerade diese ärmsten Länder Empfänger der ODA bilden. Folglich könnte man den Schluss ziehen, dass ein Land auf dem Weg zum Wohlstand über die nationale Fiskalität einen immer grösseren Staat aufbaut. Wäre es auch denkbar, dass ein grösserer Staat langfristig Wirtschaftswachstum erzeugt, welches so die Finanzierung der Ausweitung der staatlichen Aktivitäten erlaubt? Ohne den Anspruch zu erheben, die Frage dieses Kausalzusammenhangs zu beantworten, sei betont, dass die Staaten mit der grössten Fiskalquote unter den reichsten Ländern vorzufinden sind.

Seit den 80er-Jahren haben der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank (WB) bei der Beratung in der Fiskalpolitik und bei der Festlegung der Reformen gemäss dem „Konsens von Washington“ eine Führungsrolle gespielt¹¹. Die Empfehlungen der internationalen Finanzinstitutionen (IFI) verfolgten in der Regel einen technischen oder sogar theoretischen Ansatz und liessen den politisch-wirtschaftlichen Kontext der EL sowie die Frage der Gerechtigkeit weitgehend ausser Acht. Im Rahmen der IWF-Strukturanpassungsprogramme lag der Schwerpunkt vor allem auf der makroökonomischen Stabilität und auf der Handelsliberalisierung. Die IFI machten neue Darlehen oder Spenden von der Einführung von Steuerreformen abhängig. Die EL waren praktisch zu allem bereit, um Kredite der IFI zu erhalten; sie bemühten sich sehr, Steuerreformen durchzuführen, wobei sie es vermeiden mussten, wichtige politische Interessen zu verletzen¹². Die IFI sehen aber weder genügend Zeit noch Ressourcen für die langatmigen politischen Anstrengungen vor, die die konkrete Reform der Steuersysteme voraussetzt. So fehlten insbesondere Beratungen und Verhandlungen zwischen den zahlreichen Stakeholders der Zivilgesellschaft, des Privatsektors und dem Staat. Die 80er- und die 90er-Jahre haben deshalb nicht wirklich zur Definition eines neuen fiskalischen Sozialvertrags beigetragen. Die Empfehlungen der IFI zum Fiskalbereich lassen sich schematisch in fünf Haupteinsatzbereiche gliedern: Liberalisierung des internationalen Handels, Einführung von indirekten Steuern, direkte Steuern, Vereinfachung der Steuerstruktur und Verbesserung der Effizienz der Steuerbehörden.

Liberalisierung des internationalen Handels

Die starke Reduzierung der Abgaben auf Exporte oder Importe hat sich erheblich auf die Einnahmen der Regierungen der EL ausgewirkt: Die Liberalisierung des internationalen Handels führte in den EL zu wesentlichen Einnahmeneinbussen, die in der Regel nur teilweise wettgemacht werden konnten¹³. Aus diesem Grund sank die Fiskalquote der Staaten ausgehend von einem bereits niedrigen Niveau weiter ab, obwohl die Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen (Ausbildung, Gesundheit, Wasserversorgung) vor allem aus demografischen Gründen in die Höhe schnellte¹⁴.

¹¹ Der Konsens von Washington steht für den kleinsten gemeinsamen Nenner in den wirtschaftspolitischen Reformen für Lateinamerika; dieser Konsens wurde ab den 90er-Jahren von den internationalen Finanzinstitutionen angeregt. Für eine genauere Betrachtung wird verwiesen auf J. Williamson, „What Washington Means by Policy Reform“, in J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, DC, Institute for International Economics, 1990.

¹² Es handelt sich insbesondere um starke Reduzierungen der Abgaben auf den internationalen Handel, massive Reduzierungen der Ausgaben und der öffentlichen Investitionen, um das Haushaltsgleichgewicht zu erreichen, oder Privatisierungen von Kernsektoren der Volkswirtschaft, oft ohne angemessene Rahmenbedingungen oder Regulierungsbehörden.

¹³ Für eine ökonometrische Studie zur Frage wird verwiesen auf T. Baunsgaard and M. Keen, *Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization*, IMF Working Paper, Nr. 05/112, Washington, DC, IMF, 2005. Die Autoren versuchen, die folgende Frage zu beantworten: Wie viele Dollar wurden für jeden wegen der Handelsliberalisierung an Steuereinnahmen verlorenen Dollar aus anderen Quellen erhoben? Die empirischen Ergebnisse schwanken für die Länder mit mittlerem Einkommen zwischen 45 und 60 Cents und liegen für die Länder mit niedrigem Einkommen bei 30 Cents.

¹⁴ Zur Veranschaulichung: Die afrikanische Bevölkerung hat von 416 Millionen Bewohnern im Jahr 1975 auf 965 Millionen 2007 zugenommen. Quelle: Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2006 Revision*, New York, United Nations, 2007.

Einführung von indirekten Steuern

Als Reaktion wurde unter anderem über die indirekten Steuern eine neue Abgabenquelle gefunden, vor allem über die Verbrauchssteuern und Mehrwertsteuern (MwSt.). Die MwSt. wurde sowohl von den IFI als auch von den Regierungen der EL entschieden befürwortet. Die IFI beabsichtigten, die Steuerbemessungsgrundlage substanziell zu vergrössern (häufig indem die Warenumsatzsteuer ersetzt und der Geltungsbereich der Steuer auf Dienstleistungen ausgedehnt wurde) und gleichzeitig die Rendite der Fiskalität sowie die wirtschaftliche Neutralität¹⁵ des Steuersystems zu erhalten. Die Regierungen sahen in der Einführung der MwSt. ausserdem eine interessante Strategie, die ihnen wesentliche Einnahmen verschaffen sollte, welche im Vergleich zur direkten Besteuerung weder zu „sichtbar“ noch für die Steuerpflichtigen zu schmerzhaft sind¹⁶. Die Entscheidung für die MwSt. ersparte den Regierungen den langen und komplexen Verhandlungsprozess für einen neuen fiskalischen Sozialvertrag. Allerdings war die Einführung der MwSt. in den EL kein Kinderspiel. In der Diskussion kamen häufig mögliche inflationistische Folgen der MwSt.-Einführung sowie die regressive Auswirkung für Haushalte mit niedrigem Einkommen zur Sprache.

Direkte Steuern

Das Niveau der direkten Steuern ist in den EL generell niedrig¹⁷. Dies hat mehrere Gründe. Zum einen ist es den herrschenden Klassen trotz der oft progressiven Steuertabellen gelungen, verschiedenste Ausnahmen, Abzüge und Befreiungen durchzusetzen und sich so den direkten Steuern zu entziehen. Zum anderen wurde es unter den herrschenden Klassen üblich, Probleme in Steuersachen mit direkten Vorstössen bei der Steuerverwaltung zu regeln – die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, die Beamten der Behörde zu bestechen. Dass Steuerhinterziehung in den EL wohl in hohem Ausmass vorkommt, wird durch einen Kontext begünstigt, der von hohen Grenzsteuersätzen, einer möglicherweise von heute auf morgen galoppierenden Inflation oder von der politischen Instabilität geprägt ist.

Die schwachen institutionellen Kapazitäten auf zentraler und dezentraler Ebene sowie die grassierende Korruption machen es heute unmöglich, in grossem Umfang Steuern zu erheben: Die meisten Bürger sind nicht bereit, Steuern zu zahlen, vor allem weil sie denken, dass ihre Steuern sich nicht in einem besseren öffentlichen Waren- und Dienstleistungsangebot niederschlagen. Grundlegender noch setzen die Einführung und tatsächliche Umsetzung der direkten Besteuerung eine eingehende demokratische Diskussion zwischen der Zivilgesellschaft, dem Privatsektor und dem Staat voraus, um einen Fiskalvertrag auszuarbeiten, dessen Schlussstein die direkte Besteuerung bildet. Genau diese

¹⁵ In wirtschaftlicher Perspektive wird die Befolgung des Grundsatzes der Steuerneutralität als Fehlen von Verzerrungen in der Ressourcenallokation definiert.

¹⁶ Die Verwaltungskosten der neuen Steuer wurden von den Unternehmen, nicht von den Haushalten bestritten.

¹⁷ Der IMF veröffentlicht Zahlen zu den einzelnen Ländern, welche die Einnahmenstruktur nach Steuerart (z.B. direkte Steuern, indirekte Steuern, internationaler Handel) ausweisen. Siehe IWF, *Government Finance Statistics Manual 2001*, Washington, DC, IWF, 2001, verfügbar auf <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/gfs.htm>>.

demokratische Diskussion hat in den letzten 25 Jahren in den meisten EL gefehlt, weil in den allermeisten Steuerreformprozessen kurzfristiges Denken und die Absicht vorherrschte, keine delikaten politischen Interessen anzutasten. Die Umsetzung der direkten Besteuerung bleibt wahrscheinlich eine der grössten steuerpolitischen Herausforderungen, welche die EL in den nächsten Jahrzehnten bewältigen müssen – aus Gründen der langfristigen Finanzierung des Staatsapparats und aus Gründen der Gerechtigkeit.

Vereinfachung der Steuerstruktur

Die IFI haben ebenfalls umfassende Arbeiten zur Vereinfachung der Steuerstruktur in die Wege geleitet, um das Korruptions- und Steuerhinterziehungspotenzial zu reduzieren und um die Effizienz des Steuersystems insgesamt zu verbessern. Die Vereinfachung der Steuerstruktur trägt zur Korruptionsbekämpfung bei, weil sie die Transparenz des Systems erhöht und Missbrauchsmöglichkeiten durch die Steuerbehörde einschränkt; analog dazu haben die Steuerpflichtigen wegen der klareren Vorschriften weniger Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung. Um die Steuerstruktur zu vereinfachen, muss ein Grossteil der Steuernachlässe, Ausnahmen und Steuerkredite, welche die Steuerstruktur im Laufe der Zeit tendenziell komplizieren, eliminiert werden. Steuererleichterungen für bestimmte Wirtschaftstätigkeiten verringern z.B. die Gesamteinnahmen und erschweren das Steuersystem. Zudem trägt die Vereinfachung der Steuerstruktur dazu bei, Verzerrungen zu beseitigen, die bestimmte Wirtschaftssektoren benachteiligen. Einige Steuern wurden gestrichen, weil das Steueraufkommen nicht einmal die zur Steuererhebung erforderlichen Kosten deckte. Selbst bei einer Steuerreform haben Akteure, die über Lobbying Einfluss ausüben können, die besten Chancen, um sich eine Vorzugsbehandlung zu sichern. Deshalb bleibt in Sachen Auswahl der Steuerstrukturen noch viel zu leisten. Schliesslich ist es dringend notwendig, die verschiedenen fiskalischen Politiken auf den unterschiedlichen Regierungsebenen besser abzustimmen (siehe unten Absatz „Dezentralisierung“).

Verbesserung der Effizienz der Steuerbehörden

Die IFI setzten sich dafür ein, in Zusammenarbeit mit den bilateralen Entwicklungsorganisationen die Leistungen der Steuerbehörden zu verbessern, besonders um die Steuerhinterziehung zu verringern und um die Effizienz, die Transparenz und die Rechenschaftspflicht zu steigern. Eine effiziente Verwaltung braucht qualifiziertes Personal, das aufgrund seiner Kompetenzen eingestellt und gemäss seinen Leistungen bezahlt wird. Allerdings reicht es nicht aus, die Löhne zu erhöhen, um die Korruption auszumerzen. So wurden verschiedene neue Formen der Governance der Steuerbehörden eingeführt: vom Status quo (die Steuerbehörde bleibt beim Finanzministerium) über Zwischenformen des Typus „halbautonome“ Einkommensbehörde bis zur völligen Privatisierung¹⁸. Die Resultate sind

¹⁸ Damit sind alle Organisationsformen gemeint, die zwischen der klassischen Einbindung in das Finanzministerium und einer ganz privatisierten Steuerbehörde angesiedelt sind: Mandatsvertrag, staatliche Aufsicht oder Regulierung usw.

kontextspezifisch und je nach genauen verwirklichten Massnahmen sehr unterschiedlich¹⁹. Es gibt keine Pauschallösung.

Daneben wurden neue Steuern häufig eingeführt und gleich wieder abgeschafft, weil die Probleme der Steuerreform unterschätzt wurden. Auch dies ist eine Konsequenz des Ignorierens der *political economy*²⁰ Analyse zu den Reformen und der ungenügenden Multi-Stakeholder-Konsultationen zur Definition der neuen Steuerordnung. Schlecht konzipierte und umgesetzte Reformen haben möglicherweise die Armut der verletzlichsten Bevölkerungsgruppen noch verschlimmert. Nach zwei Jahrzehnten Reformen sind viele Steuersysteme gerade in den EL weiterhin unnötig kompliziert und wirtschaftlich sowie verwaltungstechnisch ineffizient.

Abschliessend ist festzuhalten, dass die IFI die Rolle der politisch-ökonomischen Faktoren, das Gebot der Gerechtigkeit und die Auswirkungen der Steuerreformen auf das Wirtschaftswachstum²¹ nicht ausreichend berücksichtigt haben; wie die Erfahrung zeigt, sind letztere für dauerhafte Veränderungen unverzichtbar. Schliesslich verfolgen zwar viele Industrieländer die Umverteilung des Wohlstands über die Steuersysteme als Ziel, aber in den EL spielen Überlegungen zu Armut und Ungleichheit bei der Ausgestaltung der Steuerreformen nur eine zweitrangige Rolle. Dies hat verschiedenste Ursachen, u.a. der geringe Anteil Steuereinnahmen gemessen an den Ausgaben (weil es wirtschaftliche Ertragsquellen wie z.B. Einnahmen aus Erdöl, ODA gibt), das Vorherrschen der indirekten Steuern oder die Tatsache, dass die Fiskalpolitik häufig ausschliessliche Sache der Minderheit bildet, die direkt mit dem Staat verkehrt²². In den EL sollen Steuerreformen generell vor allem Steuereinnahmen erschliessen und nicht wirklich zwei wesentliche Elemente berücksichtigen, nämlich die Verzerrungen der Wirtschaftstätigkeit²³ und den Grundsatz der Gerechtigkeit. Die bilateralen Geber spielen seit langem eine wichtige Rolle: Sie empfehlen den Regierungen, die Steuersysteme gerechter, demokratischer und transparenter zu gestalten und den Staat gegenüber der Bevölkerung zur Verantwortung zu ziehen. Damit bemühen sie sich, die Partizipation der Zivilgesellschaft und den Multi-Stakeholder-Dialog zu fördern, um die EL bei der Definition eines neuen fiskalischen Sozialpakts zu unterstützen.

¹⁹ Für Fallbeispiele aus Afrika (Namibia, Tansania, Uganda) siehe z.B. O.-H. Fjeldstad und O. Therkildsen, *Taxation, Aid and Democracy: Research Programme 2000–2003*, Final Report, Bergen, Chr. Michelsen Institute, 2004.

²⁰ Hier wird auf das Konzept der *political economy* verwiesen, das den Schwerpunkt auf die politische Machbarkeit der Reformen setzt und mögliche Reformgewinner und -verlierer ermittelt.

²¹ Development Committee (World Bank and International Monetary Fund), *Fiscal Policy for Growth and Development. Interim Report*, DC2006-0003, 6. April 2006. In Absatz i des „Executive Summary“ steht Folgendes: „In a development context, fiscal policy serves both as an instrument of macroeconomic stabilization and as an instrument to achieve growth and poverty reduction objectives. In many developing countries, however, the challenge of high deficits, rising debt and bouts of inflation in the 1980s and 1990s led to fiscal policy focusing largely on the goal of stabilization. Correspondingly, growth and poverty reduction objectives were under-emphasized.“

²² Für eine vertiefte Behandlung der Ursachen wird der interessierte Leser verwiesen auf M. Moore, „Taxation and the Political Agenda, North and South“, *Forum for Development Studies*, Nr. 1-2004, S. 7–32.

²³ Ausgenommen die MwSt., wie oben festgestellt.

Für viele Entwicklungsländer stellt die ODA das Gros des Volkseinkommens dar und finanziert einen wesentlichen Anteil der öffentlichen Ausgaben. In bestimmten Staaten kann die ODA bis zur Hälfte des Volkseinkommens betragen und finanziert bisweilen zwei Drittel oder mehr der budgetierten Ausgaben²⁴. Staaten, die sich massiv über die internationale Hilfe finanzieren, bilden demnach keine Einzelfälle, und die Frage der Rechenschaftspflicht der Staaten gegenüber der Bevölkerung wird hier besonderes aktuell. Wie werden die Interessen der Bevölkerung wirklich in der Haushaltspolitik integriert, wenn zwei Drittel, ja sogar drei Viertel der öffentlichen Ausgaben über die ODA finanziert werden?

Kasten 2: Steuerwesen, Rechenschaftspflicht und Abhängigkeit von öffentlicher Entwicklungshilfe

Das obige Schema veranschaulicht die Verbindungen, die für eine effiziente Regierungsführung notwendig sind. Die öffentlichen Leistungen hängen mit der Fiskalität zusammen: erstens, weil die Fiskalität den Gesellschaftsmitgliedern die Kosten dieser Leistungen angibt; zweitens, weil die Steuerlast, zu der die Gesellschaftsmitglieder bereit sind, Aufschluss über ihren Willen gibt, für staatliche Leistungen zu zahlen. Die Verbindung „Steuerwesen–öffentliche Leistungen“ hat demnach eine starke Allokationswirkung. Der Mechanismus ermöglicht es, unter Achtung der Präferenzen der Bürger die möglichen staatlichen Leistungen abzuwägen. Dazu bilden die demokratische Diskussion – sowie die massgeblichen Institutionen – unverzichtbare Voraussetzungen oder doch zumindest Elemente, die in der dialektischen Beziehung zu den beiden anderen Bestandteilen des Systems entwickelt werden müssen. Eine hohe Fiskalquote setzt eine substantielle demokratische Diskussion voraus; gleiches gilt für ein hohes Ausmass an öffentlichen Leistungen.

Massive ODA-Flüsse bringen dieses Governance-System offensichtlich aus dem Lot oder können es – schlimmer noch – im Keim ersticken. Wenn die ODA an die Stelle der Steuereinnahmen tritt, schwächt sie die Äquivalenzbeziehung zwischen Fiskalität und staatlichen Leistungen. Ausserdem verliert die demokratische Diskussion einen Kernbereich und damit die Legitimität (bzw. die einzige Möglichkeit), einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Kategorien staatlicher Ausgaben, die im Budget zu verankern sind, zu schaffen. So wird das Entstehen eines fiskalischen Sozialvertrags hinausgezögert und die Hilfsabhängigkeit potenziell fortgesetzt.

ODA-Flüsse bedeuten jedoch nicht zwangsläufig eine Störung dieses Governance-Systems. Es ist denkbar, dass die ODA zur Festigung der demokratischen Diskussion beiträgt, z.B. weil Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich für die Armutsverringerung einsetzen, gestärkt werden, oder auch für die Kontrolle der öffentlichen Einnahmen zuständige unabhängige Einrichtungen, was sich positiv auf das ganze System auswirken würde. Die Zivilgesellschaft ist das beste Sprachrohr für die Nachfrage nach öffentlichen

²⁴ Quelle: Development Assistance Committee (OECD), statistischer Anhang zu *Development Co-operation. Report 2006*, Paris, OECD, 2007.

Dienstleistungen; der Staat dagegen ist am besten berufen, um diese in seinen Strategien zu berücksichtigen, wobei er auf verlässliche, beständige und repräsentative Ansprechpartner in den Beratungsprozessen und bei der Suche nach neuen Bündnissen oder sogar bei der Finanzierung dieser Investitionen im Rahmen von Kofinanzierungen mit dem Privatsektor zählt. Weil die ODA-Flüsse sehr heterogen sind (z.B. allgemeine Budgethilfe, sektorielle Hilfe, Unterstützung an Gruppen der Zivilgesellschaft, Unterstützung an die zentrale, regionale oder lokale Regierungsebene), muss die Art der jeweiligen Entwicklungshilfe berücksichtigt werden. Die verschiedenen Träger der Hilfe haben sehr unterschiedliche Auswirkungen auf die im Schema oben dargestellten Verbindungen. Die Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit sollten sich dessen bei der Zusammenstellung des Hilfsportfolios bewusst sein.

Im Mai 2005 einigten sich die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) – die weltweit wichtigsten Geber von ODA – auf neue Zielsetzungen in der öffentlichen Entwicklungshilfe. Die ODA soll bis 2010 0,56 % des Bruttosozialproduktes und bis 2015 0,7 % erreichen²⁵. Diese scheinbar schwachen Zunahmen werden innerhalb einiger Jahre einen nominalen Anstieg der ODA in zweistelliger Milliardenhöhe (Euro) zur Folge haben, falls die Verpflichtungen eingehalten werden. Diese Tendenz könnte das Problem der Hilfsabhängigkeit vor allem für die afrikanischen Staaten – grundsätzlich die Hauptempfänger der wachsenden ODA – verschärfen.

Zur Frage der Auswirkung der internationalen Hilfe auf die Mobilisierung von nationalen Ressourcen über die Fiskalität bezieht die Fachliteratur keine definitive Position. Eine jüngere Studie²⁶ zu den Ländern des subsaharischen Afrika zeigt, dass die Hilfe sich entweder negativ oder nicht signifikant auf die Mobilisierung von Steuereinnahmen auswirkt. Anders gesagt fallen in einem bestimmten Land die Steuereinnahmen und ein hohes Entwicklungshilfeniveau nicht unbedingt zusammen. Die Studie stellt zwar das Angebot von mittelfristiger absehbarer Hilfe nicht grundsätzlich in Frage, aber sie weist die Geber auf die möglichen negativen Konsequenzen für die interne Rechenschaft der Empfängerregierungen und damit für die institutionelle Entwicklung in diesem Land hin.

Fiskalität und nationale Entwicklungsstrategien

In der Theorie existieren Modelle zur Ausgestaltung einer Fiskalpolitik im Sinn der nachhaltigen Entwicklung: Förderung von Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Investition, Armutsverringerung, makroökonomische Stabilität, Umweltschutz. Die Theorie lehrt jedoch auch, dass die Steuersysteme nur schwer allen Imperativen, denen sie unterliegen, gleichzeitig gerecht werden können. In diesem Kontext müssen offen Prioritäten gesetzt, d.h. Ziele gesteckt

²⁵ Anlässlich der Konferenz von Monterrey über die Finanzierung der Entwicklung verpflichtete sich die Schweiz, ihren ODA-Prozentsatz bis 2010 auf 0,4 % zu erhöhen und längerfristig die Zielvorgabe von Monterrey von 0,7 % zu erreichen. Mit 0,44 % im Jahr 2005 liegt die Schweiz unter den Geberländern weltweit auf Rang 11; allerdings ist dieser Prozentanteil seit 2006 tendenziell rückläufig.

²⁶ T. Moss, G. Pettersson and N. van de Walle, *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*, Working Paper, Nr. 74, Washington, DC, Center for Global Development, Januar 2006. Zudem ist eine jüngere Übersicht über die einschlägige Fachliteratur zu erwähnen, in C. Cottet et J. Amprou, *Aide et politique budgétaire des pays bénéficiaires: une revue de la littérature économique*, Rapport thématique JUMBO, Nr. 16, Paris, Agence française de développement, September 2006.

werden. Dies hat womöglich in den nationalen Entwicklungsstrategien und in den Ratschlägen der verschiedenen Entwicklungsorganisationen teilweise gefehlt. Um die Performance von Steuerreformen zu beurteilen, müssen die Prioritäten und Ziele definiert werden: Selbst mit klaren Prioritäten und Zielen wird die Umsetzung der Modelle in der Praxis durch die komplexen politischen und wirtschaftlichen Situationen erschwert, die spezifisch für die EL sind. Die menschlichen, materiellen und natürlichen Faktoren vor Ort verschärfen diese Schwierigkeit.

In armen Ländern fehlen die Ressourcen, um die auf sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Ebene für die Armutsverringerung dringend benötigten Investitionen zu tätigen. Ihre Aktion beruht häufig auf den strategischen Dokumenten zur Armutsverringerung (PRSP)²⁷, in welchen die Entwicklungsstrategie, die prioritären Sektoren und Aufgaben sowie die Ressourcenallokation eines Landes festgelegt werden. Allerdings sind die PRSP finanziell nach wie vor systematisch unterausgestattet. Angesichts des grundlegenden und globalen Charakters dieser Dokumente wecken die knappen Mittel für die Umsetzung zunächst Erstaunen. Die Durchführung von breit angelegten Konsultationsprozessen in einem EL zur Ausarbeitung von PRSP bedeutet zwar eine interessante Innovation, stösst aber in der Praxis auf zahlreiche Widerstände. Zusammengefasst haben diese Prozesse besonders für die ärmsten und schwächsten Mitglieder der Gesellschaft nicht die gewünschten Ergebnisse betreffend die Repräsentativität gezeitigt.

Die Regierungen der EL unterliegen der „Pflicht“, mit Blick auf die Zusammenarbeit mit den IFI PRSP vorzulegen. Diese Übung mutet bisweilen ziemlich künstlich an. Das Dokument wird als der Schlüssel gesehen, welcher den Zugang zu den Finanzressourcen der IFI erschliesst. Deshalb werden die Inhalte der PRSP vor allem als Wunsch der Geber betrachtet und die nationale Ownership ist nicht stark ausgeprägt. So werden die Gründe für die erhebliche und chronische Unterfinanzierung der PRSP leichter verständlich: Weshalb sollte ein EL eine Strategie finanzieren, deren Ziele und entsprechende Mittel es nur bedingt teilt?

Die Diskussion muss mit den oben erörterten Fragen der Abhängigkeit von der Hilfe verbunden werden. Die Kombination der Argumente der beiden vorherigen Absätze verdeutlicht, dass es nicht unbedingt im Interesse der Staaten liegt, sich im Fiskalitätsbereich stärker anzustrengen, und zwar aus drei Gründen: erstens wegen der Frage der Rechenschaft gegenüber der Bevölkerung; zweitens weil die internationale Hilfe tendenziell die Lücken in den staatlichen Ressourcen schliesst; drittens weil diese Staaten so eine Entwicklungsstrategie (generell PRSP) finanzieren würden, mit der sie sich nicht genügend identifizieren. Diese drei Argumente wirken für die Regierungen als kombinierter Anreiz, sich im Steuerbereich nicht stärker ins Zeug zu legen. Sie stimmen mit der

²⁷ Unter Berücksichtigung der Definition der PRSP gemäss den IFI: „*Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) describe a country's macroeconomic, structural and social policies and programs to promote growth and reduce poverty, as well as associated external financing needs. PRSPs are prepared by governments through a participatory process involving civil society and development partners, including the World Bank and the International Monetary Fund.*“ Quelle: Beschreibung in „World Bank and Civil Society Discussion on Poverty Reduction Strategies and Governance“, 12. November 2003, einsehbar auf <<http://www.worldbank.org>>.

empirischen Realität überein, wonach die Fiskalquote des Staates in der Wirtschaft seit 25 Jahren praktisch unverändert ist. Nach dieser Erklärung wäre die Situation teilweise auf das Verhalten der Geber zurückzuführen, welches die Strategie der Empfängerländer beeinflusst. Wie lässt sich die scheinbar ausweglose Situation bewältigen?

Potenzielle Rolle der Zusammenarbeitsorganisationen

Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit²⁸ hat bislang in den nationalen Programmen, namentlich in den Bereichen steuerliche Dezentralisierung, ökologische Besteuerung und sektorielle Finanzierung eine aktive Rolle gespielt. Ausserdem hat sie sich am politischen Dialog mit den Partnerländern – dazu gehört natürlich die Steuerthematik – beteiligt. Dagegen hat die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit keine langfristigen Investitionen in Steuerreformprogramme in den Partnerländern geleistet. Auf multilateraler Ebene wirkt die Schweiz in den Diskussionen zu fiskalischen Fragen mit, die in den IFI, in den Vereinten Nationen oder in der OECD geführt werden. Dies könnte künftig noch wichtiger werden, weil die Fiskalpolitik für die Entwicklung jedes Staates eine Schlüsselrolle spielt.

Die Effizienz der Hilfe nimmt mit der Qualität der Institutionen und der vom Staat durchgeführten Politiken zu²⁹: Letztere hängen jedoch direkt vom Vermögen des Staates ab, ausreichende Einnahmen zu erzeugen und sie Ausgaben von allgemeinem Interesse zu widmen. Anders gesagt variiert die Effizienz der Hilfe je nach Qualität der Fiskalpolitik des Partnerlandes. Folglich muss ein vorrangiges Ziel jeder Steuerreform darin bestehen, die erhobenen Einnahmen zu steigern. Die übrigen Ziele dürfen dabei nicht in den Hintergrund treten: Verzerrungen in den Verhaltensweisen der Wirtschaftsbeteiligten gering halten, Rahmenbedingungen für das Wachstum verbessern, Gerechtigkeit im Steuerbereich erhöhen. Zudem müssen alle Reformen den politisch-ökonomischen Rahmen der Staaten genau berücksichtigen. Neben dieser allgemeinen Formulierung werden unten vier Ansätze von Aktivitäten beschrieben.

Unterstützung im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften (PPP)³⁰

Eine erste Möglichkeit besteht für die Organisationen der Zusammenarbeit darin, im Rahmen der PPP³¹ eine aktivere Rolle zu übernehmen; die PPP sind

²⁸ Gemeint sind die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), welche die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit koordiniert, sowie das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), das in diesem Bereich ebenfalls eine aktive Rolle spielt.

²⁹ Siehe z.B. die Studie von C. Burnside und D. Dollar, *Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence*, World Bank Policy Research Working Paper, No 3251, Washington, DC, The World Bank, 2004.

³⁰ Im Text des Monterrey-Konsenses wird für die Umsetzung ausführlich auf das Instrument PPP verwiesen.

³¹ Für eine gründliche Behandlung der Frage wird der interessierte Leser auf ein früheres Dossier des Jahrbuchs zum Thema PPP verwiesen: C. Schümperli Younossian (Koordinatorin des Dossiers), *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik. Öffentlich-private Partnerschaften und internationale Entwicklungszusammenarbeit*, Band 24, Nr. 2, Genf, IUED, 2005, 213 S.

besonders in den Übergangszeiten der Steuerreform für das Angebot von öffentlichen Dienstleistungen unverzichtbar. Die Unterstützung könnte dann in einer Starthilfe für das Angebot an öffentlichen Dienstleistungen bestehen. Die Bevölkerung würde das neue Dienstleistungsangebot wahrnehmen und feststellen, dass Quantität und Qualität des Angebots deutlich besser geworden sind und dass eine vermehrte Beteiligung an der Finanzierung der Dienstleistungen notwendig ist, damit dies so bleibt. Die Steuerpflichtigen sind eher bereit, Benutzungsgebühren zu entrichten, wenn sie erfahren haben, dass die öffentlichen Dienstleistungen ihren Erwartungen entsprechen. Die Geber stehen unter anderem vor der Herausforderung, im Zusammenhang mit Fiskalreformen zu dieser positiven Spirale beizutragen.

Dezentralisierung

Zu den wesentlichen Aufträgen aller Regierungen gehört die Garantie der Grundversorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Dienstleistungen, besonders in den Bereichen Ausbildung, Gesundheit und Wasserversorgung. Sofern die Dezentralisierung dem politischen, ökonomischen, sozialen und geografischen Kontext eines Landes Rechnung trägt, kann sie als effizientes Instrument zur Erfüllung dieses Auftrags dienen. Häufig wird argumentiert, die Dezentralisierung beinhalte das Risiko einer Kostenprogression (*diseconomies of scale*). Die Erwartungen der Bevölkerung an öffentliche Dienstleistungen lassen sich besser über die Dezentralisierung erfüllen, wenn die Präferenzen heterogen sind. Im Übrigen ist die Dezentralisierung wegen der grösseren Bevölkerungsnähe der Rechenschaftspflicht der Abgeordneten förderlich. Deshalb muss eine massgeschneiderte Antwort gefunden werden; die Erfahrung zeigt, dass es kein universal anwendbares Patentrezept für die Dezentralisierung des Steuerwesens gibt.

Allerdings stellt sich ein grundlegendes Problem: Praktisch alle Länder delegieren (in Anbetracht der politischen und administrativen Dezentralisierung) mehr Aufgaben an die Lokalregierungen, als die dafür zugewiesenen Ressourcen erlauben³². So entsteht ein Gefälle zwischen Aufgaben und verfügbaren Finanzressourcen, was generell die Abhängigkeit der Lokalregierungen von den Finanzflüssen aus den höheren Regierungsebenen zur Folge hat. Die Dezentralisierung der Aufgaben muss deshalb mit jener der Kompetenzen bei der Steuererhebung einhergehen. Solche Massnahmen reichen indessen in den meisten EL wegen der geringen Steuerbemessungsgrundlage in den ländlichen Gebieten nicht aus. Aus diesem Grund muss weiterhin ein genügender ausgleichender Ressourcentransfer von der zentralisierten Struktur ausgehen (vertikale Transfers), damit die Bedürfnisse auf lokaler Ebene erfüllt und die Ressourcen gerecht zwischen der Zentralregierung und den lokalen Regierungen aufgeteilt werden³³. Ausserdem erfordern die Ausgestaltung und Umsetzung einer Dezentralisierungspolitik menschliche, administrative und finanzielle Ressourcen, die aber häufig fehlen, vor allem weil qualifiziertes Personal Mangelware ist. Die Engpässe betreffen indessen nicht nur die dezentralisierten Körperschaften, son-

³² In den 90er-Jahren traten die meisten Entwicklungs- oder Transitionsländer bestimmte Aktivitäten an lokale Regierungsstellen ab.

³³ Die praktischen Schwierigkeiten bei der Beförderung der vertikalen Transfers – materielle Gründe, Infrastrukturen, Klima – sind nicht zu unterschätzen.

dern auch das zentrale politisch-administrative System. Ausserdem fragt sich, ob dieses Argument nicht missbräuchlich verwendet werden könnte, um vor dem Hintergrund von Machtspielen oder Paternalismus jegliche Anwendungen von Dezentralisierung zu zerschlagen.

Analog zum oben beschriebenen Mechanismus betreffend die möglichen negativen Anreize der ODA-Flüsse für die Mobilisierung nationaler Ressourcen besteht die Gefahr, dass die Finanztransfers der Zentralregierungen an die unteren Ebenen die lokale Steuererhebung beeinträchtigen. Die lokalen Regierungen wenden in den Steuersystemen häufig viel zu viele Instrumente an, die einzeln genommen die durch die Erhebung verursachten Kosten gar nicht decken. Deshalb herrscht ein Bedarf nach Vereinfachung. Beispielsweise könnte auf lokaler Ebene die Besteuerung von Immobilien oder Grundstücken Priorität erhalten, da sie schwer Gegenstand von Steuerhinterziehung bilden können.

Schliesslich sind bei der Definition der Struktur des Staates besondere Anstrengungen zu leisten: Welche Stufe des Staats ist für welche Aufgaben verantwortlich? Welche Finanzressourcen besitzt sie? Anders ausgedrückt geht es um die Frage des fiskalischen Föderalismus. Diese Überlegungen müssen die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umstände des Landes sowie eine Reihe von Grundsätzen, darunter die Subsidiarität, berücksichtigen. Ungereimtheiten zwischen der Fiskalpolitik der Zentralregierung und derjenigen der Lokalregierungen sind tatsächlich gang und gäbe. Einige EL sind besonders von den Institutionen, die die ehemaligen Kolonialmächte hinterlassen haben, abhängig. In der Regel sind dies zentralisierte Institutionen, die einem merkantilistischen Imperativ dienen sollten. Die Schweiz besitzt in Sachen Dezentralisierung eine langjährige Tradition und damit reiche Erfahrungen, die sie im politischen Dialog mit den EL systematischer einbringen könnte.

Politischer Dialog

Obwohl in den letzten 20 Jahren zahlreiche Initiativen zum Schuldenerlass ergriffen wurden (siehe Kasten 3), weisen nur wenige EL einen tragbaren Verschuldungsstand auf. Um nicht in die Überschuldungsfalle zu geraten, müssen die Regierungen über langfristig tragfähige Finanzierungen verfügen; diese beruhen anders ausgedrückt auf einem Besteuerungssystem, das von einem Verhältnis der Verantwortung und der Transparenz gegenüber ihrer Bevölkerung geprägt ist. Um ein Rechenschaftsverhältnis auf der Grundlage von gegenseitigen Rechten und Pflichten zu begründen, ist es deshalb wesentlich, zwischen Staat, Zivilgesellschaft und dem Privatsektor Beratungen und Verhandlungen im Steuerbereich durchzuführen. Ein Verhandlungsprozess zu den Prioritäten, Werten und Zielen kann sich positiv auf die Governance auswirken. Zahlreiche arme Länder werden wahrscheinlich viel Zeit brauchen, um effiziente und rechenschaftspflichtige Institutionen aufzubauen, die imstande sind, öffentliche Güter und Dienstleistungen in ausreichender Menge und Qualität anzubieten. Daneben dürfte die Korruption für viele Verwaltungen ein grosses Problem bleiben.

Kasten 3: Entschuldung und Steuerreformen

Trotz des intensiven Engagements, das die internationale Staatengemeinschaft seit rund 20 Jahren in bilateralen und multilateralen Initiativen zur Schuldenerleichterung beweist, haben die meisten EL weiterhin mit Problemen im Schuldendienst zu kämpfen. Die erste wichtige multilaterale Entschuldungsmassnahme war die Initiative zugunsten der hoch verschuldeten armen Länder (HIPC-Initiative) im Jahr 1996. Die HIPC-Initiative betraf die Bewirtschaftung der exzessiven Schuldenlasten der sehr armen Länder; sie wurde 1999 ergänzt, und die Schuldenerleichterung wurde von der Ausarbeitung eines PRSP, von der Verbesserung der entscheidenden wirtschaftlichen und institutionellen Faktoren sowie von der guten Governance abhängig gemacht. Die Ressourcen aus der Schuldenerleichterung mussten für Ausgaben im Sozialwesen gewidmet werden. Nachdem allerdings die ersten Länder das komplette Programm der HIPC-Initiative abgeschlossen hatten, zeigte sich oft, dass die Schuldenerleichterung allein genommen keine langfristig tragbare Verschuldung garantierte. In einigen Ländern nahm die Aussenschuld nach Abschluss der HIPC-Initiative sogar rasant zu – wegen der ungeeigneten Wirtschaftspolitik, der öffentlichen Misswirtschaft oder wegen der übermässigen wirtschaftlichen Abhängigkeit (exogene Schocks, politische Instabilität, neue nicht tragbare Kreditrunden usw.). Die Entschuldungsinitiative wurde im Jahr 1999 entsprechend verbessert, um die Lücken der Initiative von 1996 zu schliessen, was allerdings nicht ausreichte. Anlässlich des Gipfels von Gleneagles im Jahr 2005 stellten die G-8-Staaten den gleichen Ländern, die bereits von der HIPC-Initiative profitierten, eine neue Schuldenerleichterungswelle in Aussicht. Zusammengefasst lässt sich die Schuldenfrage nicht allein auf dem traditionellen Weg der Schuldenerleichterung bewältigen: Die Lösung des Problems setzt unbedingt eine Anpassung der Fiskalpolitik voraus, besonders über neue fiskalische Ressourcen, die eine langfristige Finanzierung erlauben.

Daneben stellt sich die Frage der Abstimmung der Geldgeber. Sogar wenn die gesamten Schulden gegenüber den Regierungen des Nordens erlassen würden, blieben noch die – beträchtlichen – Schulden gegenüber privaten Stellen bestehen. Die öffentlichen und privaten Geldgeber müssen sich in der Schuldenfrage vermehrt koordinieren; anderenfalls lässt sich das Problem des *free-riding* im gegenwärtigen Kontext nicht befriedigend lösen. Im Moment gibt es keine nachhaltige und befriedigende Lösung für die Überschuldung bestimmter Länder^a.

^a Siehe dazu „Proposals for a Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM)“ des IWF; diese Vorschläge wurden jedoch nicht verwirklicht. Quelle: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdrmf.htm>>. Neu dazu siehe gemeinsame Arbeiten der WB und des IWF zu einem neuen Analyserahmen für tragbare Verschuldung. Quelle: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTDEBTDEPT/Resources/DSFLeafletFre.pdf?resourceurlname=DSFLeafletFre.pdf>>.

Die Entwicklungsorganisationen haben im politischen Dialog mit vielen EL mehrere Jahrzehnte lang eine sehr aktive Rolle gespielt. Dabei wurden sie mit fiskalpolitischen Fragen konfrontiert, vor allem vor dem Hintergrund der jüngsten Einführung der PRSP (die wie bereits erwähnt generell unterfinanziert waren). Mit dem Aufkommen neuer Hilfsmodalitäten wie der allgemeinen Budgethilfe, die in den nächsten Jahren an Bedeutung gewinnen dürfte, werden fiskalpolitische Fragen im politischen Dialog stärker in den Vordergrund treten. Die Entwicklungsorganisationen könnten bestimmte Tätigkeiten unterstützen, um echte fiskalische Sozialverträge zu fördern, indem sie z.B. die Stimme und das Engagement der Vertreter der Zivilgesellschaft zugunsten der Armutsverringerung festigen, unabhängige Institutionen, welche die öffentlichen Einnahmen kontrollieren, unterstützen oder zwischen staatlichen und privaten Akteuren vermitteln (zum letzten Punkt siehe oben Kasten 2).

Ökologische Steuerreformen (EFR)

Das Umweltargument wird bei der Besteuerung vor allem ins Feld geführt, weil die Absicht besteht, gleichzeitig drei Ziele – Umwelt, Besteuerung, Soziales – zu verwirklichen³⁴. Mit der Integration des Umweltkonzepts in die fiskalischen Instrumente wird das Ziel angestrebt, die Gewohnheiten der Produzenten und Konsumenten zu beeinflussen, damit sie sich umweltverträglicher verhalten; so wird das Nachhaltigkeitskonzept auf das Steuersystem angewandt. Diese Vorgehensweise schafft auf nationaler oder lokaler Ebene Steuereinnahmen, die wiederum zur Armutsverringerung dienen und damit zur Verwirklichung von sozialen Zielen beitragen könnten. Dies sind die drei Bestandteile der sogenannten *triple bottom line* der EFR, welche bestimmte spezifische fiskalische Instrumente im Bereich natürliche Ressourcen und Umweltverschmutzung umfassen (z.B. Abgaben auf die Gewinnung von natürlichen Ressourcen, zweckgebundene Abgaben zur Beseitigung von umweltschädlichen Rückständen, Benutzungsgebühren, Anwendung des Verursacherprinzips).

Fiskalische Instrumente erweisen sich bisweilen als sehr effiziente Bremse der rasanten Umweltzerstörung in den EL. So werden generell hohe Erwartungen an die Auswirkung der EFR auf Entwicklung und Umwelt gestellt. Dabei soll an zwei grundlegende Prinzipien für die Ausgestaltung der EFR erinnert werden:

- ❑ Es ist ratsamer, negative Externalitäten zu besteuern (z.B. Emission von Schadstoffen) als die Endprodukte einer bestimmten Tätigkeit.
- ❑ Das Steuerniveau sollte so festgelegt werden, dass es die Kosten der Störwirkungen der negativen Externalitäten deckt. Das Niveau müsste hoch genug sein, um den Produzenten zu einer Änderung des Produktionsverhaltens zu veranlassen, und niedrig genug, um die Produktion nicht zu bremsen.

Erfahrungsgemäss gibt es keine Pauschallösung für die ökologische Steuerreform. Der jeweilige Sektor sowie der spezifische politische, wirtschaftliche und ökologische Kontext müssen berücksichtigt werden. Die Entwicklungsorganisationen beabsichtigen, ihre EFR-Aktivitäten fortzusetzen; infolge der weltweit wachsenden Sensibilisierung für Umweltprobleme dürfte dieses Thema zunehmend an Bedeutung gewinnen. Weil Umwelt ein globales Thema bildet, haben die multilateralen Institutionen (das UNO-System oder die IFI) in diesem Kontext eine Rolle zu spielen.

Schlusswort

Im vorliegenden Beitrag wurde die fundamentale Beziehung zwischen der Struktur des Steuersystems und dem daraus fliessenden Rechenschaftsverhältnis zwischen Zivilgesellschaft, Privatsektor und Staat betont. Auf lange Sicht führt

³⁴ Nicht alle ökologische Besteuerungsinstrumente visieren zwangsläufig alle drei Ziele an. Theoretisch verfolgt eine ökologische Steuer *stricto sensu* weder einen fiskalischen noch einen sozialen Zweck, sondern soll nur der Benutzung der Umwelt einen Preis zuweisen. Diese Entscheidung orientiert sich an den Arbeiten von bilateralen Entwicklungsorganisationen und der OECD. Siehe DFID, DGIS, GTZ, IMF and OECD, *Environmental Fiscal Reform: What Should Be Done and How to Achieve It?*, Washington, DC, The World Bank, 2005, und OCDE, *Environmental Fiscal Reform for Poverty Reduction*, DAC Guidelines and Reference Series, Paris, OECD, 2005.

zur Finanzierung der Entwicklung eines Staates, der die Abhängigkeit infolge der Verschuldung und von den ODA-Hilfsgeldern vermeiden möchte, kaum ein Weg an der Fiskalität vorbei. Wie im vorliegenden Artikel verdeutlicht wurde, bildet die Fiskalpolitik den Schlussstein jeglicher langfristigen Entwicklungsstrategie eines Landes; die Entwicklungsorganisationen können sie deshalb per definitionem nicht ignorieren. Ihr Engagement wird in diesem Bereich wahrscheinlich zunehmen, und einige mögliche Rollen wurden hier bezeichnet. Die Definition und Umsetzung einer Reform der Fiskalpolitik sind indessen nur über einen langen Zeithorizont – mindestens eine Generation – denkbar. Die multilateralen und bilateralen Entwicklungsorganisationen sollten den Zeitfaktor bei der Definition ihrer Strategien und Programme bedenken, um in dieser Thematik glaubwürdige Arbeit zu leisten.

Die von den Regierungen der Entwicklungsländer durchgeführten Steuerreformen sollten Ziele wie das langfristige Wirtschaftswachstum und das Prinzip der Gerechtigkeit, die jedem politisch-ökonomischen Umfeld eigen sind, berücksichtigen. Steuerreformen führen potenziell zu einer „Governance-Dividende“ und festigen die institutionellen Kapazitäten des Staates, sofern sie dessen Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgern erhöhen, die Transparenz verbessern und die Prozesse vereinfachen, um Korruptionsrisiken zu verringern. Diese Entwicklung ist jedoch schwer vorstellbar ohne das andauernde Engagement der Zivilgesellschaft, die den demokratischen Dialog belebt und die Abgeordneten und die Verwaltung unter Druck setzt, um sie zu grösserer Rechenschaft anzuhalten. In der Verbesserung der Governance-Strukturen müssen enorme und sehr unterschiedliche Bemühungen geleistet werden (Kampf gegen die Korruption, Unabhängigkeit des Justizsystems, Verwaltungsreform, Dezentralisierung usw.). Die Festigung der institutionellen Kapazitäten ist ebenfalls nur langfristig denkbar.

Seit zu langer Zeit schenken die Entwicklungsexperten den Forschungen über die Thematik Fiskalität ungenügende Beachtung. Pauschallösungen in der Fiskalität erwiesen sich als Fiasko. Deshalb muss die Thematik in der akademischen Forschung und bei den Organisationen, die für die Umsetzung der Entwicklungspolitik verantwortlich zeichnen, vertieft werden. Besonders die *political economy* Aspekte der Reform müssen systematischer untersucht werden und sollen dazu dienen, eine effiziente Steuerreformstrategie zu verwirklichen. Um die Regierungen der EL vermehrt zu tief greifenden Reformen anzu-spornen, muss der Dialog zwischen den Akteuren der Zivilgesellschaft, des Privatsektors und der Regierung mit Blick auf den neuen fiskalischen Sozialvertrag gefördert werden. Die bilateralen Organisationen haben in diesem Rahmen eine interessante Rolle zu spielen, weil sie traditionell den Kreisen der Zivilgesellschaft und des Privatsektors nahestehen. Diese Feststellung wird durch die Erklärung von Paris untermauert, welche die Geber zu einer aktiveren Zusammenarbeit auffordert.

Schliesslich müssen sich die EL selbst stärker mit den Entwicklungsstrategien identifizieren und veranlasst werden, aktiver zur Finanzierung beizutragen. Die Geber müssen wissen, dass sie im Entscheidungsprozess der EL – besonders betreffend den politischen Willen der EL, mehr fiskalische Bemühungen zu leisten – keine neutrale Rolle spielen. Allerdings fragt es sich, ob die Geber wirklich ihren Einfluss auf die Politik der Regierungen der EL opfern möchten.

Bibliografie

- Addison, T., A. Roe and M. Smith, *Fiscal Policy for Poverty Reduction, Reconstruction and Growth*, Policy Brief, Nr. 5, Helsinki, UNI/WIDER, 2006.
- Baungsaard, T. and M. Keen, *Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization*, IMF Working Paper, Nr. 05/112, Washington, DC, IMF, 2005.
- Burnside, C., and D. Dollar, *Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence*, World Bank Policy Research Working Paper, n° 3251, Washington, DC, The World Bank, 2004.
- Cottet, C., et J. Amprou, *Aide et politique budgétaire des pays bénéficiaires: une revue de la littérature économique*, Rapport thématique JUMBO, Nr. 16, Paris, Agence française de développement, September 2006.
- Development Committee (World Bank and International Monetary Fund), *Fiscal Policy for Growth and Development. Interim Report*, DC2006-0003, 6. April 2006.
- DFID, DGIS, GTZ, IMF and OECD, *Environmental Fiscal Reform: What Should Be Done and How to Achieve It?*, Washington, DC, The World Bank, 2005.
- Fjeldstad, O.-H., and O. Therkildsen, *Taxation, Aid and Democracy: Research Programme 2000–2003*, Final Report, Bergen, Chr. Michelsen Institute, 2004.
- Moore, M., *How Does Taxation Affect the Quality of Governance?*, Working Paper, Nr. 280, Brighton, Institute of Development Studies, April 2007.
- Moore, M., „Taxation and the Political Agenda, North and South“, *Forum for Development Studies*, Nr. 1-2004, S. 7–32.
- Moss, T., G. Pettersson and N. van de Walle, *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*, Working Paper, Nr. 74, Washington, DC, Center for Global Development, Januar 2006.
- Murphy, R., J. Christensen und J. Kimmis, *Tax us if you can*, Briefing Paper, London, Tax Justice Network, 2005.
- OECD, 2005, *Environmental Fiscal Reform for Poverty Reduction*, DAC Guidelines and Reference Series, Paris, OECD, 2005.
- Schümperli Younossian, C. (Dir.), *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik. Öffentlich-private Partnerschaften und internationale Entwicklungszusammenarbeit*, Band. 24, Nr. 2, Genf, IUED, 2005, 213 S.
- Thévoz, L., „La décentralisation dans les Andes ou l’art d’accompagner un processus“, *Politorbis. Revue de politique étrangère*, Nr. 41, 2/2006, Bern, EDA, 2006, S. 43–50.
- Williamson, J., „What Washington Means by Policy Reform“, in J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, DC, Institute for International Economics, 1990.

Internet-Adressen

- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA): <<http://www.deza.admin.ch>>.
- Internationaler Währungsfonds (IWF): <<http://www.imf.org>>.
- Organisation der Vereinten Nationen (ONU): <<http://www.un.org>>.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD): <<http://www.oecd.org>>.
- Weltbank: <<http://www.worldbank.org>>.