

Unterstützung der Entwicklungsländer bei Steuerreformen: Modalitäten, Chancen und Herausforderungen

In den letzten Jahren haben Steuerreformen in Entwicklungsländern immer mehr an Bedeutung gewonnen. Die jüngste Wirtschaftskrise und die finanziellen Schwierigkeiten, mit denen sich viele Geber von Entwicklungshilfe konfrontiert sehen, haben die Mobilisierung interner Ressourcen wieder stärker ins Zentrum gerückt. Auf Veranlassung der G-20 und der OECD haben die internationalen Finanzinstitutionen und die Entwicklungsagenturen ihre Bemühungen verstärkt, um die Effizienz der Steuerpolitiken und -verwaltungen zu optimieren. Haushaltsautonomie wird damit zur unabdingbaren Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklungspolitik.



Carlos Orjales
Ökonom, Ressort Makroökonomische Unterstützung, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO



Die «Ghana Revenue Authority» entstand mit Unterstützung des Seco aus einer Fusion verschiedener Einheiten, die zuvor für die Steuereinschätzung und -erhebung zuständig gewesen waren.

Foto: Schweizerische Botschaft in Ghana

Die Krise hat gezeigt, dass eine nachhaltige Entwicklungspolitik in erster Linie vom Steuersystem abhängt. Dieses muss genügend Einnahmen generieren, damit die Entwicklungsprogramme und die Armutsbekämpfung möglichst autonom finanziert werden können. In den Ländern südlich der Sahara machen Steuereinnahmen zurzeit weniger als 17% des Bruttoinlandprodukts (BIP) aus – in den OECD-Ländern sind es rund 34%. Hilfe von aussen ist daher unerlässlich, damit die Millennium-Entwicklungsziele vielleicht doch noch erreicht werden können.

Doch es geht hier nicht nur um finanzielle Aspekte. Die im Steuerbereich getroffenen Entscheidungen wirken sich auch massgeblich auf das Funktionieren des Staates aus. Das Steuersystem steht im Mittelpunkt des Sozialpaktes und stellt ein zentrales Element für eine wirksame Verwaltung der öffentlichen Gelder dar. Dank einer Vertiefung des Dialogs zwischen Staat und Steuerpflichtigen erhalten die Bürgerinnen und Bürger mehr Mitsprache bei der Gestaltung des Staatswesens.

Der Steuerdialog ist für eine gute Regierungsführung wesentlich, denn er sensibilisiert den Staat für die Bedürfnisse und Forderungen der Bürgerinnen und Bürger. So zeigen kürzlich veröffentlichte Studien,¹ dass Steuerreformen weitere, umfassendere Reformen im Bereich der öffentlichen Finanzen nach sich ziehen können. Die Bürgerinnen und Bürger, welche die Steuerlast mittragen, setzen sich nämlich stärker damit auseinander, wie der Staat die öffentlichen Gelder verwaltet.

Die Reform eines Steuersystems ist nicht immer einfach. Neben politischen und administrativen Widerständen und Hindernissen braucht es bedeutende Investitionen in Informationstechnologie und sehr gute Fachkompetenz. Gerade in den Entwicklungsländern fehlen diese jedoch meistens. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) unterstützt – wie andere Agenturen auch – immer häufiger die Finanzministerien und Steuerverwaltungen von Ländern, die solche Reformen durchführen möchten. Diese Unterstützung kann bilateral, multilateral oder regional sein.

Kasten 1

Das Global Tax Simplification Program

Das *Global Tax Simplification Program* ist Teil der Anstrengungen zur Optimierung der Effizienz der Steuerverwaltungen. Es wurde 2007 von der Weltbank mit Unterstützung von Grossbritannien und der Schweiz ins Leben gerufen und soll Regierungen, welche die Steuergesetze und -verfahren für kleine und mittlere Unternehmen vereinfachen möchten, spezialisierte technische Unterstützung bieten. Das Programm verfolgt zwei Ziele:

- *Reduktion der Kosten zur Konformitätsangleichung* an die Regelungen, um die Wettbewerbsfähigkeit des privaten Sektors zu verbessern;
- *Verbreiterung der Steuerbasis*, indem alle Hindernisse für die Normalisierung der Unternehmen des informellen Sektors beseitigt werden.

Das Programm stellt den Regierungen Instrumente zur Verfügung, mit denen sie Schlüsselfragen angehen können, die sich im Zusammenhang mit der Vereinfachung der Verwaltungsverfahren stellen. Dabei soll gleichzeitig eine stabile Einkommensquelle garantiert werden.

Kasten 2

Reform des Steuersystems und der Steuerverwaltung in Ghana

In Zusammenarbeit mit der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) unterstützt das Seco die ghanaischen Behörden bei der Umsetzung einer umfassenden Reform ihres Steuersystems. Das 2008 lancierte Programm verfolgt hauptsächlich zwei Ziele: Zum einen sollen die *verschiedenen, für die Festsetzung und die Erhebung der Steuern zuständigen Instanzen zu einer einzigen Einrichtung fusioniert werden* in eine allgemeine Steuerverwaltung. Zum anderen geht es darum, eine *Spezialabteilung zu schaffen, die Studien und Analysen im Steuerbereich erarbeitet*. Ihre Aufgabe besteht darin, der Regierung eine strategische Ausrichtung bei der Umsetzung ihrer Steuer- und Haushaltspolitik zu geben. Das Programm umfasst auch einen Ausbildungsplan für die Mitarbeitenden. Dieser sieht kurze Schulungen und längere Praktika in verschiedenen Bereichen vor: von IT-Kenntnissen bis hin zu risikobasierten Steuerprüfungen.

Eine lange Liste von Herausforderungen

Eine der grössten Herausforderungen, mit der sich die Steuerverwaltungen konfrontiert sehen, besteht darin, dass die Steuerpflichtigen nur sehr ungern Steuern zahlen. Sie sind – oft berechtigterweise – der Meinung, dass die Beamten korrupt seien und die Regierung systematisch einen Teil der öffentlichen Einnahmen veruntreue. Tatsächlich gehören die Steuer- und Zollbehörden zu den korruptesten staatlichen Institutionen. Daraus ergeben sich zwei Probleme: Einerseits reduzieren Bestechungs- und Schmiergelder die Einnahmen der öffentlichen Hand, und andererseits verlieren die Steuerpflichtigen das Vertrauen in das System, sodass Steuerhinterziehung zur Regel wird. Beide Phänomene verstärken sich gegenseitig und führen zu deutlichen Mindereinnahmen des Staates.

Die Globalisierung und die weltweite Mobilität von Kapital und Arbeit erschweren die Aufgabe der Steuerverwaltungen zusätzlich. Da sich die Tätigkeit multinationaler Unternehmen auf mehrere Länder erstreckt, erlangt die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen eine neue Dimension. Die Entwicklungsländer müssen die Doppelbesteuerung vermeiden, um potenzielle Investoren anzuziehen. Gleichzeitig müssen sie darauf achten, dass aggressive Steueroptimierungen nicht zu einer doppelten Steuerbefreiung führen. Hier sind komplexe, sorgfältig abgewogene Entscheidungen zu treffen. Das setzt fundiertes Know-how im Bereich Verrechnungspreise voraus.

Das Management natürlicher Ressourcen stellt eine weitere Herausforderung dar. Länder, die über Bodenschätze und Erdölvorkommen verfügen, müssen Systeme einführen, mit denen sie daraus gerechte Einnahmen erzielen können. Der «Ressourcenfluch»² ist nicht einfach ein theoretisches Konzept: Die Entwicklungsländer mit den grössten Vorkommen an natürlichen Ressourcen verfügen häufig über die ärmste Bevölkerung. In mancherlei Hinsicht wird das Management der natürlichen Ressourcen für viele dieser Länder in den kommenden Jahrzehnten die wichtigste Aufgabe darstellen.

Ein weiteres Hindernis, das es zu überwinden gilt, ist die extreme Komplexität der Steuergesetzgebungen sowie übermässige Steuerbefreiungen und Vorzugsbehandlungen. Oft sind diese auf politischen Druck hin entstanden und wirtschaftlich ungerechtfertigt. Das bedeutet natürlich nicht, dass jede Steuererleichterung schlecht ist. Viele sind durchaus legitim, da sie sich

positiv auf die Beschäftigung, die Investitionsstätigkeit und somit auf das Wachstum auswirken. Die Schwierigkeit besteht darin, die kurz- und mittelfristigen Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen. Dies verlangt sehr spezifische Fachkompetenzen, die in den Verwaltungen der Entwicklungsländer leider erst sehr selten vorhanden sind.

Diese vielfältigen Herausforderungen zeigen, wie wichtig die Stärkung des rechtlichen Rahmens sowie der Fachkompetenzen der Steuer- und Zollbehörden ist. Die Entwicklungsagenturen haben diese Bedürfnisse jedoch noch nicht vollends erkannt. Für entsprechende Programme stehen gerade einmal 0,1% der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe zur Verfügung. Dies ist ein sehr bescheidener Betrag, wenn man bedenkt, welche zentrale Rolle das Steuersystem für die wirtschaftliche und die soziale Entwicklung eines Staates spielt.

Möglichkeiten, die es zu nutzen gilt

Aus zahlreichen Gründen sollten wir jedoch optimistisch bleiben. So betrachten die Regierungen der Entwicklungsländer die Mobilisierung interner Einnahmen inzwischen aus einem neuen Blickwinkel. Aufgrund der Unsicherheit infolge der Wirtschaftskrise setzt sich die Meinung immer stärker durch, dass ein kohärenter Rechtsrahmen sowie eine moderne und effiziente Steuerverwaltung für eine nachhaltige Entwicklung unerlässlich sind (siehe *Kasten 1*).

Auf nationaler Ebene hat die Aufgabe der Zollltarife und -abgaben zugunsten einer flächendeckenden Mehrwertsteuer im Zuge der Handelsliberalisierung zu einer grösseren Steuertransparenz beigetragen. Die Einführung der Mehrwertsteuer hat auch dazu geführt, dass der private Sektor und der Staat direkt interagieren. Das hat sich trotz einiger Schwierigkeiten als positiv erwiesen. So hat sich inzwischen ein Dialog über die Schwierigkeiten des Privatsektors etabliert. Zudem konnten grundlegende Reformen zur Ankurbelung des Wachstums umgesetzt werden.

Die Schwächen der Steuerpolitik beheben

Die Entwicklungsagenturen konzentrieren sich vorab auf die Schaffung eines soliden Rechtsrahmens, der den internationalen Best Practices entspricht. Dabei gibt es kein perfektes System, und jeder souveräne Staat kann abhängig von seinen politischen Entscheiden und seiner Wirtschaft einen anderen Ansatz wählen. Dennoch gibt es eine Reihe von Grundsätzen und Standards,

Tabelle 1

Steuereinnahmen und Entwicklungshilfe in % des BIP

Einkommensklasse	Steuereinnahmen/BIP		Entwicklungshilfe/BIP	
	2000	2011	2000	2011
Länder mit höherem Einkommen	35%	34%	0%	0%
Länder mit mittlerem Einkommen (oberer Bereich)	26%	27.8%	4.5%	5%
Länder mit mittlerem Einkommen (unterer Bereich)	21.2%	22.3%	10.9%	7.9%
Länder mit niedrigem Einkommen	12.8%	16.4%	11.5%	12.7%

Quelle: IWF, Abteilung für Fiskal-Angelegenheiten (FAD) / Die Volkswirtschaft

die unabhängig vom Kontext Gültigkeit haben. Allgemein anerkannt ist zum Beispiel, dass die Steuerpolitik nicht ausschliesslich auf die Mobilisierung von Steuereinnahmen hinwirken darf, sondern auch für eine gerechtere Einkommensverteilung sorgen muss, ohne die Wirtschaftstätigkeit dadurch allzu stark zu belasten.

Die Entwicklungsagenturen bieten in der Regel gezielte fachliche Unterstützung bei der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen für Ausführungsbestimmungen. Im Idealfall stützen sich diese Arbeiten auf Studien und Untersuchungen, mit denen die Hauptschwächen des Steuersystems vorgängig identifiziert wurden. Es wird besonders darauf geachtet, dass Steuerpflichtigen für gewisse Steuerpflichtige beiseitigt werden, die Mindereinnahmen für den Staat zur Folge haben. Die von den Entwicklungsagenturen finanzierten Expertinnen und Experten sind in der Regel hoch spezialisiert und werden für kurze Missionen vor Ort entsandt. Immer häufiger werden zur Begleitung der Reformen auch ortsansässige Allrounder angestellt; deren Einsatz erstreckt sich meistens über mehrere Jahre.

Der IWF-Fonds zur Unterstützung des Steuerbereichs

Im Jahr 2010 hat der IWF ein ehrgeiziges Programm lanciert, das primär die Steuerpolitiken und -verwaltungen in den einkommensschwachen Ländern stärken soll. Mit Unterstützung einer Gruppe von Geberländern³ will diese Initiative die Entwicklung einer dynamischen Wirtschaft und den Erhalt eines stabilen makroökonomischen Umfelds fördern. Das Programm bietet technische Unterstützung bei der Neufassung oder der Revision von Gesetzen, bei institutionellen Reorganisationen oder bei der Optimierung von Steuererhebungssystemen. Im Rahmen dieses Programms wurde auch ein Diagnoseinstrument entwickelt, das *Tax*

Administration Diagnostic and Assessment Tool (Tadat). Dieses Instrument soll im Laufe dieses Jahres eingeführt werden und wird dazu beitragen, die Hauptschwächen in der Funktionsweise der Steuerverwaltungen zu erkennen. Damit können die Prioritäten für die technische Unterstützung noch genauer eruiert und die verschiedenen Entwicklungsagenturen besser koordiniert werden.

Stärkung der Steuerverwaltung

Häufig wird gesagt, dass Gesetzgebungen nur so viel wert seien wie die Organisation, die für ihren Vollzug zuständig sei. Mehrere Entwicklungsagenturen haben ein pragmatisches Vorgehen gewählt und konzentrieren ihre Bemühungen auf die Stärkung der Steuerverwaltungen. Es wird darauf verzichtet, ehrgeizige Gesetzesreformen in Angriff zu nehmen, die in technischer Hinsicht zwar gerechtfertigt wären, ärgerlicherweise jedoch meist schon im Parlament scheitern.

Die Stärkung der Steuerverwaltungen erfolgt gewöhnlich in drei Etappen:

- *Funktionelle Reorganisation der Einheiten zur Effizienzmaximierung.* So sind zum Beispiel Einheiten, die auf bestimmte Steuersubjekte spezialisiert sind (kleine, mittlere und grosse Steuerpflichtige), einer internen Organisation nach Steuerarten vorzuziehen.
- *Ausstattung der Institution mit einer leistungsfähigen IT-Infrastruktur,* dank der die Steuerverfahren beschleunigt werden und gleichzeitig die Integrität des Systems gestärkt wird.
- *Vertiefung der Fachkompetenzen* von Mitarbeitenden der Steuerverwaltungen und Optimierung des Personalmanagementsystems.

Weiterbildungsprogramme

Die von den Entwicklungsagenturen finanzierten Weiterbildungsprogramme sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Die Programme für *hoch spezialisierte Mitarbeitende* umfassen gewöhnlich im Ausland stattfindende, längere Weiterbildungen an Fachinstituten. Dazu gehören häufig auch Praktika in ausländischen Steuerverwaltungen. Sie sollen vertiefte Kenntnisse über moderne Konzepte und Techniken vermitteln. Problematisch ist allerdings, dass so geschulte Mitarbeitende die Verwaltung häufig verlassen und sich eine besser bezahlte Stelle im Privatsektor suchen.

Programme zur *Vermittlung von Basiskompetenzen* finden in der Regel vor Ort mithilfe lokaler Expertinnen und Experten statt, die extra dafür ausgebildet wurden.

Kasten 3

Literatur

- Auty, Richard (1990): *Resource-Based Industrialization: Sowing the Oil in Eight Developing Countries*, Oxford, Clarendon Press.
- Development Cooperation Directorate OECD/Internationaler Fiskalpakt (2012): *Principles for International Engagement in Supporting Developing Countries in Revenue Matters*, Paris, August.
- Fjeldstad, Odd-Helge (2013): *Taxation and Development: A Review of Donor Support to Strengthen Tax Systems in Developing Countries*, Helsinki, Februar.
- IWF (2011): *Revenue Mobilization in Developing Countries*, Abteilung für Fiskal-Angelegenheiten, Washington DC., März.
- Haldenwang, Christian von, und Ivanyna, Maksym (2011): *Assessing the Tax Performance of Developing Countries*, Discussion Paper 20/2010, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Michielse, Geerten und Thuronyi, Victor (2010): *Overview of Cooperation on Capacity Building in Taxation*, Paris, Oktober.
- Okonjo-Iweala, Ngozi (2013): *Aid as a Catalyst for Domestic Resource Mobilization in Africa*, Nigeria, Kommission der Afrikanischen Union, Juli.
- Pritchard, Wilson (2010): *Taxation and State Building: Towards a Governance Focused Tax Reform Agenda*, Working Paper 341, Institute of Development Studies.
- Sengupta, Abhijit (2007): *Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries*, IMF Working Paper 07/184, FMI, Washington, DC., Juli.

1 Pritchard (2010).

2 In der Wirtschaft wird damit ein spezifisches Problem der rohstoffreichen Länder bezeichnet. Es besteht eine negative Beziehung zwischen dem Anteil der Rohstoffexporte am BIP und der Wachstumsrate. So besitzen Nigeria, der Kongo oder Angola zwar Rohstoffe im Überfluss, wachsen aber langsamer als rohstoffärmere Länder. Dieses Konzept wurde 1990 von Auty (1990) erstmals beschrieben.

3 Belgien, Deutschland, EU, Kuwait, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Schweiz.

Sie sind kürzer, werden dafür aber regelmässig abgehalten. Sie decken die wichtigsten Bedürfnisse ab und sprechen einen grossen Personenkreis an.

Die Entwicklungsagenturen versuchen immer häufiger, die Thematik des *Personalmanagements und der Weiterbildung in einem weiter gefassten Rahmen* anzugehen. Dabei geht es nicht einzig um die Ausbildung von kompetentem Personal, sondern auch darum, die erworbenen Kenntnisse innerhalb der Institution zu bewahren. Deshalb umfassen diese Programme die Einführung von Plänen für die Laufbahnentwicklung und von leistungsbezogenen Vergütungssystemen. Der Fokus wird immer häufiger auf Systeme für das Wissensmanagement gelegt, um das Know-how innerhalb der Organisation zu erhalten. Relativ neu, aber vielversprechend sind zudem Methoden, mit denen auf institutioneller Ebene der Widerstand gegenüber Veränderungen erfolgreich bekämpft werden kann.

Das kooperative Lernen

Die Steuerverwaltungen der Entwicklungsländer sind sich der regionalen Unterschiede bewusst, und sie möchten weiterhin unabhängig bleiben. Sie haben deshalb regionale Strukturen für den Informations- und Erfahrungsaustausch geschaffen, die auch der Organisation von auf ihre spezifischen Bedürfnisse ausgerichteten Weiterbildungsprogrammen dienen. Ein Beispiel dafür ist das 2008 gegründete und grösstenteils durch seine Mitglieder finanzierte *African Tax Administration Forum (Ataf)*, dem inzwischen 35 afrikanische Länder angehören. Da in diesem Forum das kooperative Lernen (*Peer Learning*) im Vordergrund steht, fungiert es als regionale Plattform zur Erarbeitung gemeinsamer Standpunkte. Diese sogenannte Süd-Süd-Kooperation bietet zahlreiche Vorteile. So erlaubt sie Ländern, die sich mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert sehen, im Hinblick auf eine gemeinsame, auf regionaler Ebene reproduzierbare Lösung zusammenzuarbeiten. Eine Steuerverwaltung, die in einem spezifischen Bereich gute Resultate erzielt hat, kann ihr Know-how somit den Nachbarländern zur Verfügung stellen oder sogar eigene Fachkräfte für einen bestimmten Zeitraum entsenden.

Definition der für Steuerreformen erforderlichen Grundsätze

Es ist zwar noch ein wenig früh, um sich zu den Auswirkungen der in den letzten Jahren lancierten Initiativen zu äussern. Dennoch lässt sich bereits eine Reihe von Grundsätzen ableiten, die für jede

Steuerreform als Richtschnur dienen können. Dazu gehört beispielsweise, dass es wichtig ist, den Reformprozess angemessen zu strukturieren und zu unterteilen. Zunächst gilt es, die Hauptschwächen des Systems zu beheben; erst danach können komplexere Themen in Angriff genommen werden. Die Reformen dürfen überdies nicht ausschliesslich auf eine Erhöhung der Steuereinnahmen abzielen, sondern müssen der Transparenz des Systems sowie seinen Auswirkungen auf die Umverteilung Rechnung tragen. Der Einbezug der Zivilbevölkerung in die Steuerdebatte ist ein zentrales Element, das nicht vergessen werden darf. In Zukunft wird die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der verschiedenen internationalen Initiativen anhand all dieser Elemente beurteilt werden müssen – und nicht einzig anhand der Höhe der zusätzlichen Steuereinnahmen. ■