



# Steuersysteme in Subsahara-Afrika

Mittel für mehr Gerechtigkeit?

**ILKA RITTER**  
Dezember 2011

- Die Steuerpraxis afrikanischer Staaten stellt neben der Ausgabenpolitik das wichtigste Instrument zur Beseitigung ungleicher Einkommensverteilungen dar.
- Die Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise hat Afrikas Versorgung mit externen Finanzressourcen unsicher gemacht. Steigende Steuereinnahmen können Afrika unabhängiger machen.
- Zentrale Probleme afrikanischer Steuersysteme sind einseitige Steuermixe, Steuervergünstigungen und Steuerhinterziehung. Hier bieten sich zugleich die besten Ansatzpunkte, Steuerregime effizienter und gerechter auszugestalten.

Sei es der *Human Development Index* des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen oder der Gini-Koeffizient einzelner Staaten: Verschiedene Indizes bescheinigen Afrika<sup>1</sup> einen hohen Grad an Ungleichheit. Dies schlägt sich nicht nur in einer ungleichen Verteilung von Einkommen, sondern auch in vermindertem Zugang zu öffentlichen Gütern wie Bildung oder Gesundheitsversorgung nieder und bewirkt, dass sich ungleiche Einkommen häufig auch in ungleichen Rechten und Chancen manifestieren. Ungleiche Verteilung von Einkommen, auch wenn diese mit Wachstum einhergeht, zerstört oftmals die soziale Kohäsion der betroffenen Gesellschaften und führt zu verschiedenen sozialen Problemen. Aktuelle Studien zeigen, dass Gesellschaften mit geringer sozialer Kohäsion ihre Potenziale nicht voll ausschöpfen können. Ihre Wirtschaft wächst deswegen letztlich langsamer als in Ländern, in denen Einkommen besser verteilt ist.<sup>2</sup>

Neben Maßnahmen, die ex ante ergriffen werden können, um eine gerechtere Einkommensverteilung zu erreichen, wie die Regulierung von Arbeitsbeziehungen sowie die Stärkung des Zugangs zu Bildung, haben Staaten auch die Möglichkeit zu ex post durchgeführten Korrekturen. Dazu gehört ein gerechtigkeitsorientiertes Steuersystem, das zur Abmilderung von Ungleichheiten in der Einkommensverteilung beitragen sowie Geld zur Realisierung zukunftsgerichteter Maßnahmen für nachhaltige Entwicklung bereitstellen kann.<sup>3</sup> Genauer betrachtet hat die Erhebung von Steuern drei wichtige Funktionen. Diese sind von zentraler Bedeutung für die Entwicklung afrikanischer Staaten, nicht zuletzt, wenn das Ziel eine gerechtere Verteilung von Einkommen ist.

Zum einen sind Staat und Bürger durch Steuern miteinander verbunden. Das Eintreiben von Steuern gehört zu den Kernaufgaben eines funktionierenden Staates. Bräutigam (2008) zeigt auf, dass viele ressourcenreiche afrikanische Staaten, die ihre Staatskassen hauptsächlich mit den Erlösen aus dem Verkauf von Bodenschätzen füllten, niemals mit ihren Bürgern über die Ausgestaltung des Steuersystems übereinkamen oder Rechenschaft über ihre Ausgaben ablegen mussten. Der schwache Zusam-

menhang von Leistung und Gegenleistung verhinderte die Ausbildung eines wie auch immer gearteten Äquivalenzprinzips. In der Folge entstand weder ein Anreiz zur Ausbildung fähiger Bürokratien, die Staatseinnahmen entwicklungsfördernd einsetzten, noch geeignete, demokratisch legitimierte Korrekturmechanismen, die auf eine Beseitigung dieses Mangels hinwirken könnten.<sup>4</sup> Dieser Mangel an Rechenschaftspflicht und schwachen Governance-Strukturen kann ebenso auftreten, wenn Staaten große Mengen an Entwicklungsgeldern erhalten.<sup>5</sup>

Zweitens sind Steuern nötig, um die Aufgaben des Staates zu finanzieren. Zu dessen Kernbereich gehören u.a. Bildung, Gesundheit und Sicherheit. Die finanziellen Aufwendungen, die nötig sind, um in Afrika die Millenniums-Entwicklungsziele zu erreichen, werden auf 93 Milliarden US-Dollar in der nächsten Dekade geschätzt.<sup>6</sup> Hinzu kommen ein massiver Investitionsstau, insbesondere im für die wirtschaftliche Entwicklung maßgeblichen Infrastrukturbereich, sowie die steigenden Bevölkerungszahlen, die ihrerseits wiederum einen gut organisierten und handlungsfähigen öffentlichen Sektor bedingen.

Die dritte Aufgabe von Steuern ist, Gerechtigkeit zu fördern. Dazu ist eine Steuerstruktur nötig, die sowohl vertikal als auch horizontal gerecht ist (Leistungsfähigkeitsprinzip). Horizontale Gerechtigkeit bedeutet, dass Bürger oder Firmen, die sich in vergleichbaren Situationen befinden, die gleiche Steuerlast zu tragen haben. Die vertikale Gerechtigkeit bezieht sich auf die Idee, dass Bürger oder Firmen, die eine höhere Leistungsfähigkeit haben, mehr Steuern zahlen sollten. Progressive Steuersätze, also solche, die proportional zu der Leistungsfähigkeit steigen, sind vertikal gerecht und ein wichtiges Werkzeug, um Lasten sinnvoll zu verteilen. Verfechter progressiver Steuern argumentieren darüber hinaus, dass insbesondere wohlhabende Bürger überproportional von staatlichem Handeln profitieren: vom Vorhandensein eines Rechtsstaats über Sicherheit in Handelsbeziehungen bis hin zu staatlicher Infrastruktur und politischer Stabilität – daher

1. Der Begriff Afrika wird in diesem Papier synonym für die Region Sub-Sahara-Afrika verwendet.

2. OECD (2011). *Perspectives on Global Development 2012. Social cohesion in a shifting world*. OECD Publishing: Paris.

3. Martner, G. D. (2011). *Ist eine bessere Einkommensverteilung möglich? Über ein modernes Konzept von sozialer Gerechtigkeit*. Friedrich-Ebert-Stiftung: Berlin.

4. Bräutigam, D. (2008). *Taxation and Governance in Africa: Take a Second Look*. American Enterprise Institute for Public Policy Research. *Development Policy Outlook*, 2008 (1).

5. Vgl. Bräutigam, D. & Knack, S. (2004). *Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa*. *Economic Development and Cultural Change*, 52 (2).

6. Foster, V. & Briceño-Garmendia (2009). *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*. Agence Française de Développement and World Bank. The World Bank: Washington, D.C.

können höhere Einkommen auch stärker zur Finanzierung des Staates beitragen. Abzuwägen ist hierbei, dass progressive Steuern negative Anreize verstärken und zu Steuervermeidung und -hinterziehung beitragen können. Einleuchtend ist jedoch, dass nur eingenommene Steuern eine Ausgabenpolitik, die Ungleichheiten abmildert und Chancen schafft, finanzieren können.

Die globale Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise hat die Risiken aufgezeigt, die mit der Abhängigkeit von externen Kapitalflüssen verbunden sind, und so eindrücklich bewiesen, dass afrikanische Staaten die autonomen Einnahmen aus Steuern erhöhen sollten. Die Exporteinnahmen afrikanischer Staaten fielen zwischen August 2008 und Mai 2009 aufgrund des Preis- und Nachfrageverfalls auf den internationalen Rohstoffmärkten um 45 Prozent.<sup>7</sup> Trotz des Schuldenerlasses der letzten Dekade und des anhaltenden Wirtschaftswachstums, das nach Einbußen in 2008 und 2009 nun wieder bei durchschnittlichen sechs Prozent liegt, kann eine Überschuldung der Länder nicht ausgeschlossen werden.<sup>8</sup> In 2010 vergrößerte sich das durchschnittliche Haushaltsdefizit afrikanischer Staaten auf 5,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Dies spiegelt die hohen Ausgaben für Stimuluspakete wider, die der Krise entgegengesetzt wurden.<sup>9</sup> Auch die Leistungsbilanzdefizite, welche die meisten afrikanischen Länder vorweisen, lassen diese für externe Krisen anfälliger werden. Ausländische Direktinvestitionen in Afrika sind mittelfristig aufgrund der anhaltenden Krisen als unsicher einzustufen. Rücküberweisungen von Afrikanern, die in Europa oder Nordamerika leben, nehmen weniger schnell zu als vor der Krise und stellen langfristig keine tragfähige und verlässliche Perspektive dar. Die Verfügbarkeit von Geldern aus der Entwicklungszusammenarbeit ist trotz gegenteiliger Behauptungen von Gebern als unsicher einzustufen. Es ist anzunehmen, dass einige Länder aufgrund der Schuldenkrise ihren internationalen Verpflichtungen nicht nachkommen werden.

Die afrikanische Steuerquote, also die Steuereinnahmen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt, steigt seit den 1990er Jahren. Allerdings ist dieser positive Trend

hauptsächlich steigenden Einnahmen aus dem Verkauf natürlicher Ressourcen, insbesondere Erdöl, geschuldet. Die ärmsten Länder Afrikas haben mit durchschnittlich 15 Prozent eine notorisch niedrige Steuerquote.<sup>10</sup> Die jährlichen Steuereinnahmen pro Kopf in Ländern wie Burundi oder Äthiopien betragen zum Beispiel lediglich elf US Dollar.<sup>11</sup>

Entwickelte Länder generieren ihre Steuereinnahmen zumeist aus einem Mix von verschiedenen Steuern. Neben klassischen direkten Ertragssteuern wie z.B. Einkommens- und Körperschaftssteuern, fallen zumeist (indirekte) Verbrauchssteuern wie z.B. Umsatz-, Tabak- oder Mineralölsteuern an. Der Grund für diese Mischung ist zum einen die gewünschte Regulierung von sozialem und wirtschaftlichem Verhalten und zum anderen das Anliegen, die Verteilung von Einkommen zu gestalten. Darüber hinaus ist eine Steuermischung auch wirtschaftlich effizienter, da die administrativen Grenzkosten bei der Steuererhebung zuerst sinken und dann steigen, Vermeidungsverhalten und politischer Widerstand verringert wird.

Die Steuersysteme Afrikas fallen sehr unterschiedlich aus. Sambias Steuereinnahmen stammen hauptsächlich aus direkten Steuern, Ugandas Steuereinnahmen resultieren zum größten Teil aus indirekten Steuern und Kenia weist einen relativ ausgewogenen Mix aus verschiedenen Steuereinnahmen auf. Dabei sind Länder, die einen großen Teil ihrer Steuern aus einer Quelle beziehen, besonders anfällig für externe ökonomische Schocks – sie machen sich von dieser Steuer und demjenigen, der diese Steuer zahlt, abhängig. Dies kann zu politischen Problemen und im schlimmsten Falle zu politischer Einflussnahme führen. Auch sind Steuersysteme, die eine Gruppe von Steuerzahlern überproportional belasten, vertikal ungerecht. Problematisch sind z.B. die Steuerpraktiken in Angola und Nigeria, die jeweils zu mehr als 75 Prozent aus der Besteuerung der Ölressourcen stammen.

Neben einem einseitigen Steuermix sind Afrikas Steuersysteme auch durch verschiedene andere Probleme gekennzeichnet. Zum einen haben viele afrikanische Staaten einen großen informellen Sektor. In Mali geht man davon aus, dass zwischen 2000 und 2007 über 80 Pro-

7. World Bank (2010). Global Economic Prospects 2010: Fiscal Headwinds and Recovery. The World Bank: Washington, D.C.

8. International Monetary Fund (2011). World Economic Outlook. Tensions from the Two-Speed Recovery: Unemployment, Commodities, and Capital Flows.

9. Dirksen, U. (2010). Afrika, die Weltwirtschaftskrise und Erfolge aktiver Wirtschaftspolitik. Friedrich-Ebert-Stiftung: Berlin.

10. Die deutsche Steuerquote liegt laut der OECD bei ca. 36 Prozent.

11. Organisation for Economic Co-operation and Development, African Development Bank, United Nations Economic Commission for Africa (2010). African Economic Outlook 2010. OECD Publishing: Paris.

zent aller Erwerbstätigen, die nicht in der Landwirtschaft arbeiteten, im informellen Sektor beschäftigt waren. In Südafrika liegt der Anteil für denselben Zeitraum bei knapp über 50 Prozent. Informalität entsteht, wenn die Kosten einer legalen Beschäftigung ihre Vorteile übersteigen. Wenn die Einstiegskosten unerschwinglich sind oder Bürokratie und Korruption als Barrieren fungieren, arbeiten Menschen außerhalb des Systems. Die Verluste für Entwicklungsländer werden auf 285 Milliarden US Dollar jährlich geschätzt.<sup>12</sup> Das Eintreiben von Steuern im informellen Bereich ist äußerst schwierig, da die Firmen klein und sehr mobil sind und sich einer Finanzkontrolle leicht entziehen können. Ein ausgeprägter informeller Sektor führt dazu, dass die Anzahl derer, die für das nationale Steueraufkommen verantwortlich sind, begrenzt ist. Dies wiederum beeinflusst die Kapazität des Steuersystems, redistributive Zwecke zu erfüllen und dringend benötigte Einnahmen zu generieren.

Die begrenzte Kapazität von Steuerbehörden und eine komplexe Steuergesetzgebung können ebenfalls problematisch sein. Durchschnittlich müssen Firmen in Afrika über 300 Stunden jährlich aufwenden, um Steuern zu bezahlen. In Nigeria liegt der Aufwand bei 938 Stunden, in Kamerun liegt der durchschnittliche Aufwand immerhin bei 666 Stunden jährlich.<sup>13</sup> Besonders problematisch sind administrative Kapazitätsengpässe und eine komplizierte Steuergesetzgebung, wenn diese ein Hindernis bei der Umverteilung von Einkommen darstellen. Schwache Steuerbehörden konzentrieren sich oft auf die vergleichsweise einfache Erhebung von Einkommenssteuern von Angestellten des öffentlichen Sektors und großen Firmen und schaffen es zumeist nicht, Kapitalerträge oder Einkommen aus Verpachtung und Vermietung zu besteuern, auch wenn die Gesetzgebung etwas anderes stipuliert. Dies macht Steuersysteme, auch wenn sie gerecht konstruiert sind, vertikal ungerecht.

Steuervergünstigungen, auch Steueranreize genannt, gewähren bestimmten (Gruppen von) Steuerzahlern steuerliche Vorteile. Regierungen führen verschiedene Gründe an, warum sie diese Vergünstigungen als gerechtfertigt ansehen. Diese rangieren von der Be-

seitigung von Marktversagen über die Förderung bestimmter Exportgüter bis zur Gewinnung ausländischer Investoren. Neben dem Verlust von Einnahmen beeinflussen diese Vergünstigungen auch die Gerechtigkeit der Steuersysteme. Horizontale Gerechtigkeit ist oftmals nicht mehr gegeben. In der Folge können, insbesondere bei politisch motivierten Anreizen, sowohl das Vertrauen der Bürger in Staat und Regierung wie auch die Bereitschaft, Steuern zu zahlen, nachhaltigen Schaden nehmen.

Die Techniken, die große multinationale Firmen im Bereich der internationalen Verrechnungspreise (transfer prices) anwenden, haben ebenfalls negative Einflüsse auf afrikanische Steuersysteme. Multinationale Firmen sind für 60 Prozent des weltweiten Handels verantwortlich. Die Hälfte davon ist wiederum dem Transfer von Gütern zwischen den verschiedenen Firmensitzen geschuldet. Gewinne lassen sich maximieren, indem Firmen verschiedene nationale Steuersätze zu ihren Zwecken ausnutzen. Durch interne Preisgestaltungen zwischen verschiedenen Konzernunternehmen können Erträge von Ländern mit hohen Körperschaftssteuern in solche mit niedrigen Raten transferiert werden. Diese illegalen Techniken sind schwer nachzuweisen und noch schwerer ist es, Firmen dazu zu zwingen sie zu beenden. Modelle, die versuchen diese Verluste zu berechnen, gehen für die Jahre 2002 bis 2006 von einem Schaden von 98 bis 108 Milliarden US-Dollar jährlich für die Entwicklungsländer aus.<sup>14</sup> Durch die Verschiebung von Einnahmen zwischen Ländern sind sowohl horizontale wie vertikale Gerechtigkeit nicht mehr gegeben: Firmen, die illegale Techniken anwenden, zahlen weniger Steuern als solche, die ihre Einnahmen legal versteuern, während insbesondere Einzelpersonen und Kleinunternehmer erst gar nicht in der Lage sind, solche Praktiken überhaupt anzuwenden.

Steuervermeidung, Steuerhinterziehung und Steuerflucht sind weitere Probleme, mit denen afrikanische Steuersysteme zu kämpfen haben. Bei der Steuervermeidung werden bestimmte ökonomische Tätigkeiten vermieden, die eine (höhere) Steuerpflicht auslösen würden. Dies wird durch Steuersysteme, die falsche Anreize setzen, begünstigt. Illegal ausgestaltete Verrechnungspreise sind eine Art der Steuerflucht von Firmen, andere Formen sind zum

12. Fuest, C. & Riedel, N. (2009). Tax Evasion, Tax Avoidance and Tax Expenditure in developing countries: A review of the literature.

13. PricewaterhouseCoopers & World Bank (2011). Paying Taxes 2011. The global picture. Zum Vergleich: In OECD Ländern müssen durchschnittlich ca. 200 Stunden jährlich aufgewandt werden. In Deutschland durchschnittlich 215 Stunden.

14. Hollinshead, A. (2010). The Implied Tax Revenue Loss from Trade Mispricing. Global Financial Integrity.

Beispiel das Anlegen von Kapital in Steuerparadiesen. Christian Aid, eine nichtstaatliche Organisation, schätzt, dass Entwicklungsländer aufgrund dieser Praktiken jährlich Steuereinnahmen von über 100 Milliarden Euro verlieren. Bürger geben oft an, dass sie keine Steuern bezahlen, da sie das Steuersystem als nicht gerecht empfinden oder weil sie mit den staatlichen Leistungen, die ihnen zur Verfügung stehen, nicht zufrieden sind. Auch Korruption in der Verwaltung wird als Motiv angegeben, um Steuerhinterziehung zu rechtfertigen.

In Afrika gibt es also zahlreiche Ansatzpunkte für die Ausgestaltung von Steuersystemen, die Gerechtigkeit fördern. Bei einer stärkeren Besteuerung des informellen Sektors sollten allerdings die relativ hohen Kosten und der etwaige Nutzen gegeneinander abgewogen werden. Die Umverteilung von Einkommen wird nur dann durch eine Besteuerung des informellen Sektors positiv beeinflusst, wenn diese einhergeht mit staatlichen Förderprogrammen für Kleinunternehmer, die Zugang zu sozialen Sicherheitssystemen sowie Krediten beinhalten. Um Gerechtigkeit nachhaltig ausgestalten zu können, sollten Steuereinnahmen, die aus der Förderung nicht-erneuerbarer Rohstoffe stammen, zudem eher als zeitlich befristete Zusatzeinnahmen denn als dauerhaft sprudelnde Quelle betrachtet werden. Darüber hinaus sollten die sozialen Kosten, die durch den Abbau ebendieser entstehen, integriert werden.<sup>15</sup>

Eine Vereinfachung der Steuergesetzgebung mindert nicht nur den Zeitaufwand und die Kosten, die für *compliance* ausgegeben werden, sie erleichtert auch die Arbeit der Steuerbehörden. Steueranreize haben neben dem negativen Einfluss auf Steuergerechtigkeit oftmals nicht die erhofften Wirkungen gezeigt, haben aber in jedem Fall die Steuereinnahmen einzelner Staaten verringert. Investoren ist oft mehr damit geholfen, Steuersysteme transparent und stabil zu gestalten und die Marktversagen, die durch Steueranreize ausgeglichen werden sollen, zu adressieren. Untersuchungen zeigen außerdem, dass etwaiger Anreiz durch Steuererleichterungen nur einer von vielen Faktoren ist, den Investoren berücksichtigen. Zur Vermeidung eines Unterbietungswettbewerbs afrikanischer Staaten, die versuchen Investoren anzuziehen, ist Kooperation zwischen den einzelnen Regierungen nötig.

15. Curtis, M. (2011). The role of transparent and fair taxation in converting Africa's mineral wealth into development. Private Sector and Development, 8.

Die Probleme, die durch die Gestaltung interner Verrechnungspreise entstehen, werden in den OECD-Ländern sowie Argentinien, Russland und Südafrika durch den sogenannten Fremdvergleichsgrundsatz («Arm's Length Principle») adressiert. Die Höhe der anrechenbaren Verrechnungspreise muss dem Preis entsprechen, den von einander unabhängige Unternehmen erheben würden. Um dieses einfache Prinzip durchzusetzen, braucht es allerdings gut ausgestattete Steuerbehörden und kompetentes Personal.

Steuervermeidung, -hinterziehung und -flucht bedingen eine verstärkte Kooperation auf bilateraler wie internationaler Ebene.

Zudem müssen redistributive Strategien in Afrika an die Gegebenheiten, wie die Kapazitäten der Steuerbehörden oder die Größe des informellen Sektors, angepasst werden. Straßennutzungsgebühren, Kraftfahrzeugregistrierung und Verbrauchssteuern für Luxusgüter ermöglichen es, die wachsende Mittelschicht Afrikas gezielt mit angemessenen Abgaben zu belasten.<sup>16</sup>

16. Organisation for Economic Co-operation and Development, African Development Bank, United Nations Economic Commission for Africa (2010). African Economic Outlook 2010. OECD Publishing: Paris.



### Über die Autorin

**Ilka Ritter** ist seit November 2010 als Projektassistentin für das Regionalprojekt Südliches Afrika mit Sitz in Botswana tätig.

### Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Entwicklungszusammenarbeit | Referat Afrika  
Hiroshimastraße 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Michèle Auga, Leiterin, Referat Afrika

Tel.: ++49-30-269-35-7441 | Fax: ++49-30-269-35-9217  
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen  
[konstanze.lipfert@fes.de](mailto:konstanze.lipfert@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-86498-004-6