

# E+Z

ENTWICKLUNG UND  
ZUSAMMENARBEIT

E+Z

DEVELOPMENT AND  
COOPERATION

D+C

Internationale  
Zeitschrift

ISSN  
2366-7249  
Januar 2018

MONATLICHES E-PAPER

**WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG**  
Worauf Regierungen bei  
der Industriepolitik  
achten müssen

**PHILANTHROPIE**  
Die Hetze gegen  
George Soros in  
Ungarn

**STAATLICHKEIT**  
In Mosambik führt  
Dezentralisierung  
zu Spannungen



# Streit um Steuern

## Monitor

Besserer Meeresschutz nötig | China investiert im Ausland massiv in Kohlekraft | Kampf gegen vernachlässigte Tropenkrankheiten | Tunesien als Demokratie-Vorbild | Heutzutage: Kinderschmuggel von Simbabwe nach Südafrika | Impressum 4

## Debatte

Die Folgen des Todes des ehemaligen jemenitischen Diktators | Das Ende der Mugabe-Ära in Simbabwe | Der EU-Afrika-Gipfel 11

## Tribüne

### JONATHAN SULLIVAN

Globaler Verlagsriese beugt sich Zensurforderungen Chinas – mit weitreichenden Folgen 14

### TILMAN ALTENBURG UND WILFRIED LÜTKENHORST

Staatliche Industriepolitik muss steuernd in Marktprozesse eingreifen 16

### DAN NOLAN

Die Open Society Foundations von George Soros sind der ungarischen Regierung ein Dorn im Auge 18

### WINFRIED BOROWCZAK UND FRIEDRICH KAUFMANN

Streit über die Dezentralisierung Mosambiks destabilisiert das Land seit Jahren 20

## Schwerpunkt: Streit um Steuern

### KARIM OKANLA

Steuerreform in Benin 24

### MICK MOORE

Reiche Nationen können internationale Steuerregeln nicht mehr alleine bestimmen 25

### DEREJE ALEMAYEHU

Die Doppelmoral der OECD-Länder angesichts des Steueraufkommens afrikanischer Entwicklungsländer 28

### CATHERINE NGINA MUTAVA

Abkommen gegen Doppelbesteuerung führen zu überhaupt keiner Besteuerung 30

### NICO BECKERT

Multis prellen Entwicklungsländer in großem Stil um Staatseinnahmen 32

### TOBIAS HAUSCHILD

Die Lücken in der offiziellen EU-Liste der Steueroasen 34

### INTERVIEW MIT STEFANIE RAUSCHER

Basis verbreitern, Schlupflöcher schließen 35

### SHIKHA JHA

Subventionen für fossile Brennstoffe sind nichts anderes als destruktiv negative Steuern 38

## SCHWERPUNKT

# Streit um Steuern

## Erhöhte Staatseinnahmen

Steuerreformen nach der Demokratisierung 1991 haben dem beninischen Staat erhöhte Einnahmen beschert. Der große informelle Sektor bleibt jedoch weiterhin ein Problem, schreibt der Hochschuldozent Karim Okanla. SEITE 24

## Zeit für Bündnisse

Die internationale Steuerdebatte hat sich stark verändert. Entwicklungsländer sind zwar immer noch benachteiligt, doch ihr Einfluss ist gewachsen. Gemeinsam sollten sie darauf hinwirken, das internationale Steuersystem fairer zu gestalten, fordert Mick Moore von der Universität Sussex. SEITE 25

## Doppelmoral reicher Länder

Afrikanische Länder nehmen oft sehr wenige Steuern ein. Die OECD-Länder sind dafür mitverantwortlich. Laut Dereje Alemayehu vom Tax Justice Network Africa ermöglichen sie Steuerhinterziehung. Warum Steuerabkommen das Problem nicht lösen, erläutert Catherine Ngina Mutava von der Strathmore-Universität in Nairobi. SEITE 28, 30

## Fehlende Milliarden

Viele Staaten Afrikas bleiben trotz ihres Rohstoffreichtums arm. Ein Grund dafür ist die Steuerflucht internationaler Unternehmen. Steueroasen finden sie dabei nützlich, berichtet der Journalist Nico Beckert. In einem ersten Schritt zu ihrer Bekämpfung hat die EU eine Liste von Steueroasen veröffentlicht. Tobias Hauschild von Oxfam benennt die Mängel dieser Politik. SEITEN 32, 34

## Basis verbreitern

Um Steuern zu erheben, muss die staatliche Verwaltung gut organisiert sein. Reformen zur Steigerung der Staatseinnahmen unterliegen vielfältigen Einflussfaktoren und müssen langfristig angelegt sein, wie GIZ-Mitarbeiterin Stefanie Rauscher im Interview erläutert. SEITE 35

## Schädliche Staatsausgaben

Viele Entwicklungsländer subventionieren fossile Brennstoffe. Diese Zuschüsse sind letztlich negative Steuern und weder ökologisch noch finanziell tragbar. Die Abschaffung der Subventionen würde Asiens öffentliche Finanzen deutlich verbessern, schreibt Shikha Jha von der Asiatischen Entwicklungsbank. SEITE 38



## Voraussetzung für gute Amtsführung

Seit den späten siebziger Jahren hat sich die Vorstellung verbreitet, möglichst niedrige Steuern seien volkswirtschaftlich besonders gut. Tatsächlich braucht die Ökonomie aber einen fähigen Staat, der für öffentliche Güter wie Infrastruktur, Rechtssicherheit oder das Gesundheitswesen sorgt. Ohne ausreichende Finanzierung geht das nicht. Zudem lehrt die Erfahrung, dass Demokratie dort am besten gelingt, wo fast alle Bürger Steuern zahlen und im Gegenzug vom Staat Funktionstüchtigkeit erwarten. Breite Steuerbasis ohne Schlupflöcher kann dann relativ niedrige Steuersätze ermöglichen.

Die starken Demokratien und robusten Marktwirtschaften skandinavischer Länder gehen mit hohen Steuereinnahmen einher. In den USA ist der Ruf nach dem „kleinen Staat“ besonders laut – aber dort sind nicht Montana oder Wyoming, die wenig Steuern eintreiben und der Wirtschaft kaum Regeln vorgeben, die dynamische Wachstumszentren, sondern Kalifornien und New York, wo die Infrastruktur gut, die Bildungsinstitutionen exzellent und das Steuerniveau hoch ist. Der Schlüssel zu breitem Wohlstand ist nicht, den Staat aus möglichst vielen Sektoren herauszuhalten. Wäre dem so, hätten die Strukturanpassungen der 1980er 1990er Jahre erfolgreich sein müssen. Die Lehre aus dem Misserfolg war, dass Entwicklung einen fähigen Staat braucht.

Aus mehreren Gründen sind Steuergesetzgebung und -verwaltung in Entwicklungsländern oft schwach. Das muss nicht so sein.

- Manche sagen, arme Menschen könnten keine Steuern zahlen. Die reichen Nationen trieben aber bereits Steuern ein, als ihr Einkommensniveau noch viel niedriger war als heute.
- In ehemaligen Kolonien heißt es auch manchmal, Entwicklungshilfe müsse nun historisches Fehlverhalten kompensieren. Das widerspricht aber dem Anspruch unabhängiger und souveräner Staatlichkeit.
- Ein weiteres Argument ist, der informelle Sektor lasse sich kaum besteuern, weil die Unternehmen nicht Buch führen und nicht überfordert werden dürfen. Das stimmt, bedeutet aber, dass die Gesetzgeber intelligente Lösungen finden müssen, die den Bedingungen ihrer Länder entsprechen.
- Gern wird auf das unfaire internationale Systems verwiesen, das es Entwicklungsländern schwermache, Steuern zu erheben. Da ist etwas dran, es bedeutet aber nicht, dass Anstrengungen, die Lage zu verbessern, nicht sinnvoll wären – nicht zuletzt, um in internationalen Debatten Gehör zu finden.

Steuern zu erhöhen oder neu einzuführen ist sicherlich für Regierungen unbequem, denn gezahlt wird eher ungerne. Ohne Steuern können sie aber nicht die erwarteten Leistungen bringen, was auch für Unmut sorgt. Verantwortungsvolle Politiker finden die richtige Balance. Leider agieren aber viele Spitzenpolitiker nicht verantwortungsvoll und schaffen – oder dulden – Schlupflöcher, die privilegierten Menschen die Steuerlast erleichtern. Manche Regierungen nutzen auch komplizierte Steuergesetze aus, um Gegner und Kritiker mit Strafverfolgung mundtot zu machen. Für Rechtssicherheit oder faire Besteuerung interessieren sich solche Regierungen nicht unbedingt.

Um die Nachhaltigkeits-Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals – SDGs) zu erreichen, ist überall gute Regierungsführung nötig. Ohne solide Staatsfinanzierung ist sie nicht zu haben. Steuerzahler sollten sich berufen fühlen, ihre Regierung zur Verantwortung zu ziehen, und nicht nur über Lasten klagen.

► Alle Schwerpunkttexte und weitere Beiträge zum Thema stehen auch auf unserer Website und sind ab nächsten Monat in unserem Dossier zu finden.



**HANS DEMBOWSKI**  
ist Chefredakteur von **E+Z**  
Entwicklung und Zusammenarbeit/  
D+C Development and Cooperation.  
euz.editor@fazit-communication.de

Fotos: sb, Fabian von Poser/Linear

## Debatte



### Auf Zivilgesellschaft hören

Der fünfte EU-Afrika-Gipfel in Abidjan war mit großen Hoffnungen für eine Neugestaltung der europäisch-afrikanischen Zusammenarbeit verbunden. Leider blieben die Ergebnisse des Gipfels weit hinter den Erwartungen zurück, bedauert Maria Klante von MISEREOR. Das Thema Zukunftsperspektiven für die Jugend kam kaum zur Sprache.

SEITE 13

## Tribüne



### Pragmatismus statt Ideologie

Für Tilman Altenburg und Wilfried Lütkenhorst, Wissenschaftler am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik steht es außer Frage, dass industriepolitische Maßnahmen in Entwicklungsländern notwendig sind. Die Autoren erläutern, worauf es dabei ankommt.

SEITE 16

### Tödlicher Machtkampf

In Mosambik ist Dezentralisierung seit über 20 Jahren ein Feld harter politischer Konflikte. Die Opposition erhofft sich dadurch mehr politische Macht, insbesondere in den Regionen, wo sie die Mehrheit der Bevölkerung hinter sich weiß, schreiben Friedrich Kaufmann, von der Deutschen Auslandshandelskammer in Maputo und der freiberufliche Berater Winfried Borowczak.

SEITE 20

## MEERESSCHUTZ

# Es gibt viel zu tun

**Neben dem Schutz des Klimas rückt der des Meeres immer mehr in den Fokus der Entwicklungspolitik. Experten sind sich einig, dass dringender Handlungsbedarf besteht, da viele marine Gebiete vor dem Kollaps stehen. Dafür gibt es drei Hauptgründe: die Vermüllung und Überfischung der Meere sowie die Zerstörung von Fauna und Flora. Wissenschaftler, Nichtregierungsorganisationen (NGO), Behörden und Organisationen wie die KfW arbeiten an politischen und praktischen Lösungen.**

Von Sabine Balk

Experten betonen, dass das Thema Meer nicht vom Klima zu trennen ist. Denn die Weltmeere, die 71 Prozent der Erdoberfläche bedecken, tragen erheblich zur Klimakontrolle bei. Sie produzieren die Hälfte des auf der Erde vorhandenen Sauerstoffs. Zudem sind die Ozeane durch ihre Vielfalt an Pflanzen und Tiere eine wichtige Nahrungsquelle für die Menschheit. 1,5 Milliarden Menschen in Entwicklungsländern sind auf Fisch als wichtige Eiweißquelle angewiesen. Doch die Zerstörung der Meere schreitet voran, verursacht durch:

- steigende Wassertemperaturen durch die Erderwärmung,
- illegalen Fischfang und Überfischung sowie
- die Verschmutzung des Wassers mit Plastik, Chemikalien und anderem Müll.

Die internationale Gemeinschaft hat das Problem erkannt und bereits politische Programme erarbeitet. Das Sustainable Development Goal (SDG) 14 fokussiert den Schutz und Erhalt der Ozeane und Meeresressourcen. Die bedeutendsten Industrie- und Schwellenländer (G20) haben sich 2017 auf einen „Aktionsplan gegen die Weltmeerverschmutzung“ geeinigt. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat ebenfalls einen 10-Punkte-Aktionsplan zum Meeresschutz verabschiedet. Die Programme zielen darauf ab, Entwicklungsländer dabei zu unterstützen, die Meere zu schützen und nachhaltig zu nutzen.

Jetzt gilt es, diese politischen Programme in die Tat umzusetzen. Dazu ist Expertise und Geld nötig. Beides zusammenzuführen war das Ziel des Development Finance Forum der KfW im November in Frankfurt. Die internationale Konferenz beschäftigte sich hauptsächlich mit den Themen marine Schutzzonen, nachhaltige Fischerei und Kampf dem Plastikmüll in den Meeren.

Die Verschmutzung wurde in den vergangenen Jahren immer wieder eindrucksvoll durch Filme und Fotos dokumentiert wie etwa von Jo Ruxton, die den preisgekrönten Film „A Plastic Ocean“ mitproduziert und eine gleichnamige Stiftung ins Leben gerufen hat. Sie war schockiert, was sie bei den Dreharbeiten herausgefunden hat, welche Auswirkungen Plastikmüll beispielsweise auf die Tierwelt hat. Viele Vögel verhungern elendig, weil sie statt Futter Plastik fressen. Ruxtons Angaben zufolge werden derzeit rund 320 Millionen Tonnen Plastik pro Jahr hergestellt. Experten rechnen damit, dass sich diese Menge in den nächsten 20 Jahren noch verdoppeln wird. Global betrachtet werden 72 Prozent der gebrauchten Plastikverpackungen nicht wiederverwer-

tet; 40 Prozent werden in Deponien abgelagert, und 32 Prozent gelangen unkontrolliert in die Umwelt wie in die Meere. Darin belasten Schätzungen zufolge derzeit über 150 Millionen Tonnen Plastikmüll Fauna und Flora. Im Jahr 2050 wird sich voraussichtlich mehr Plastik als Fisch in den Weltmeeren finden. Problematisch ist dies auch deshalb, weil sich Plastik extrem langsam bis gar nicht zersetzt.

Laut David C. Wilson vom Imperial College London stammt der Hauptanteil des marinen Plastikmülls aus Entwicklungsländern. Die Hälfte kommt aus China, Indonesien, den Philippinen, Thailand und Vietnam. Als Hauptproblem sieht der Wissenschaftler fehlende Müllsammlung und -entsorgung. An dieser Stelle sehen Experten wie Costas Velis von der International Solid Waste Association (ISWA) auch den Hauptansatzpunkt zur künftigen Müllvermeidung. Bei der KfW-Konferenz lautet der einhellige Tenor, dass die Abfallentsorgung an Land durch entsprechende Programme verbessert werden muss. Da Müllmanagement hauptsächlich Aufgabe der Kommunen ist, müssten diese beim Aufbau von entsprechenden Infrastrukturen mit Knowhow und Geld auch von der jeweiligen Regierung unterstützt werden.

Beim Plastikmüll müsste laut Experten auch die Recyclingrate schnell und signifikant erhöht werden. Dabei ist eine möglichst sortenreine Trennung und Sammlung



Statt im Meer zu landen, sollte Plastik gesammelt und recycelt werden: Hafen von Tripolis, Libyen.



der Abfälle essenziell. Um Verbraucher für das Thema zu sensibilisieren, wäre Aufklärung in Schulen und Jugendzentren ein wichtiger Anfang. Nicht nur die Verbraucher, auch die Politiker, Unternehmer und andere Entscheidungsträger müssten von Müllvermeidung, -sammlung und -trennung überzeugt werden, damit entsprechende politische Weichenstellungen geschaffen werden. Nicht zuletzt müsse auch die Industrie die Produktion von Plastik reduzieren und für die Entsorgung des Abfalls verantwortlich gemacht werden.

Die Weltmeere werden nicht nur durch Plastik und anderen Müll bedroht, sondern die kommerzielle Nutzung wie Fischfang, Schifffahrt, Tiefseebergbau oder Tourismus zerstört ebenso die natürlichen Ressourcen. Eine Lösung sind so genannte Meeres- und Küstenschutzgebiete, in denen die kommerzielle Nutzung des Meeres verboten oder eingeschränkt ist. So soll die Biodiversität der Tier- und Pflanzenwelt erhalten bleiben oder sich regenerieren können. Bislang ist laut Greenpeace nur ein

Prozent der Weltmeere geschützt. Auch die Teilnehmer der KfW-Konferenz waren der Meinung, dass die bisherigen Schutzgebiete nicht ausreichend seien. Das internationale Ziel, zehn Prozent der Küsten und Meere bis 2020 unter Schutz zu stellen müsste als „absolutes Minimum“ durchgesetzt werden. 30 Prozent der Weltmeere unter Schutz zu stellen, wäre ein angemessenes Ziel. Um dies zu erreichen, müssten nach Ansicht der Experten das Management der Schutzgebiete und die internationale Zusammenarbeit verbessert sowie die langfristige Finanzierung sichergestellt werden.

Bestehende Instrumente wie lokale oder regional übergreifende Schutzgebiete müssten verbessert und Teil eines Netzwerks von Schutzgebieten werden. Dieses Netzwerk sollte in Kooperation mit Regierungen, Privatwirtschaft und Nichtregierungsorganisationen innerhalb der marinen Regelwerke entstehen. Geber und Finanzinstitute müssten diese Bemühungen unterstützen. Ein neues Instrument dafür ist der Blue Action Fund (siehe Kasten unten).

Entscheidend für den Erfolg aller Schutzgebiete sei es, die lokale Bevölkerung in das Management miteinzubeziehen. Entsprechende Richtlinien für verantwortungsvolle Fischerei in kleinem Umfang gebe es von der Welternährungsorganisation (FAO).

Die FAO sieht die Fischerei nicht nur als Problem, sondern auch als Teil der Lösung, sagt Manuel Barange von der FAO. Fisch sei eine wichtige Nahrungsquelle und ein lukratives Handelsgut in vielen Entwicklungsländern. Die Lösung sei der verantwortungsvolle Umgang mit der Fischerei. Beim Development Finance Forum einigte man sich darauf, dass in nachhaltige Fischerei und Aquakultur investiert werden müsse, um die Meere zu schützen. Dabei sei es unumgänglich, das Management dieser Bereiche zu verbessern und kleine nachhaltige Fischer vor Ort miteinzubeziehen und finanziell zu unterstützen.

**LINK**

**Dokumentarfilm „A plastic ocean“:**  
[www.plasticoceans.org](http://www.plasticoceans.org)

## Geld für Meeres- und Küstenschutz

Für den Schutz der Meere und Küsten wird zweifellos viel Geld gebraucht – einige Schätzungen gehen von über 500 Milliarden Dollar aus. KfW und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) haben nun einen Finanzierungs-Baustein gelegt. Sie gründeten den Blue Action Fund (BAF), eine Stiftung, die Meeres- und Küstenschutzgebiete, nachhaltige Fischerei und umweltfreundlichen Tourismus fördert. Als Startkapital stattete das BMZ den BAF mit 24 Millionen Euro aus. Ziel ist es, in den kommenden Jahren mehr Geber zu gewinnen. Schweden hat bereits 5 Millionen Euro in Aussicht gestellt.

Auch das BMZ will laut BAF-Geschäftsführer Markus Knigge weitere 12 Millionen Euro in die Stiftung geben.

Anfang 2018 soll der Blue Action Fund seine Arbeit aufnehmen. Erste Bewerber für Projekte gibt es bereits. Das Besondere dabei ist, dass sich als Partner ausschließlich internationale Nichtregierungsorganisationen (NGOs) um Fördergelder bewerben können. Angestrebt sind Zuschüsse von 1 bis 3 Millionen Euro an Projekte, die „getestet“ und „messbar“ sind, sagt Knigge. Sie sollten regional eingebunden sein und idealerweise eine gewisse Leuchtturmfunktion für weitere Projekte haben. Die durchführenden NGOs sollten



**Mangrovenwälder spielen eine besondere Rolle beim Küstenschutz: Aufforstungsprogramm in Kenia.**

eine lokale Präsenz sowie spezielle Expertise zum Thema haben, und sie sollten die Zivilgesellschaft miteinbeziehen.

Gefördert werden können Projekte auf der ganzen Welt, der Fokus liegt aber auf Afrika, Lateinamerika und der Karibik. Sie müssen mit der UN-Biodiversitätskonvention, der Agenda 2030 sowie dem 10-Punkte-Aktionsplan zum Meeresschutz des BMZ übereinstimmen (siehe Hauptarti-

kel). Ziel des Blue Action Fund ist es, zum Schutz des Meeres und der Küsten sowie deren nachhaltiger Nutzung beizutragen. Er will außerdem nachhaltige Lebensgrundlagen für die Küstenbewohner sichern. Ein wichtiges Ziel ist es auch, die Schutzgebiete miteinander zu vernetzen. (sb)

**LINK**

**Blue Action Fund:**  
[www.blueactionfund.org](http://www.blueactionfund.org)

NEUE SEIDENSTRASSE

## Im Inland hui, im Ausland pfui

**China setzt zunehmend auf erneuerbare Energien, ist Weltspitze beim Zubau „grüner“ Stromerzeugungskapazitäten und bemüht, die Luftverschmutzung im eigenen Land in den Griff zu bekommen. Der Preis dafür ist allerdings eine Verlagerung von schmutzigen Industrien, Umweltkosten und Energienutzung ins Ausland.**

Von Katja Dombrowski

Während die Volksrepublik zu Hause den Neubau von Kohlekraftwerken zurückfährt und sauberere und effizientere Technik einsetzt, investieren chinesische Firmen mit staatlicher Unterstützung im Ausland stark in – zumeist veraltete – Kohlekraft. Einen riesigen Markt dafür sieht China in den Ländern, die sein riesiges Infrastruktur-Investitionsprogramm Belt and Road Initiative (BRI) adressiert (siehe auch E+Z/D+C e-Paper 2017/10, S. 8).

Wie Jiahai Yuan, Professor an der North China Electric Power University in Peking, bei der Weltklimakonferenz im November in Bonn sagte, leben dort noch viele Menschen ohne Strom: „Der Verbrauch ist sehr niedrig und das Wachstumspotenzial sehr groß.“ Der Fokus müsse zwar auf erneuerbaren Energien liegen, zumal die Luftverschmutzung vielerorts ein großes Problem sei. In „sauberer“ Kohle stecke jedoch ebenfalls ein großes Potenzial.

Offiziell verfolgt China im Rahmen der BRI einen nachhaltigen Ansatz. Im September 2016 wurde die „Belt and Road Green Development Partnership“ von chinesischen und internationalen Thinktanks, Umweltschutzorganisationen und Stiftungen gegründet. Sie sollen Empfehlungen abgeben, wie die BRI die Nachhaltigkeits-Entwicklungsziele (SDGs – Sustainable Development Goals) und die nationalen Klimaziele des Pariser Vertrags unterstützen kann. Das wolle China, versichert Guo Hongyu von der chinesischen Umwelt-NGO Greenovation Hub.

Die Realität sieht jedoch anders aus. Chinas Investitionen im Energiebereich konzentrieren sich nicht auf Erneuerbare,

sondern auf Kohle. Laut der aktuellen Studie „Silk Road Bottom Up“, die die Stiftung Asienhaus und die gemeinnützige Organisation Chinadialogue gemeinsam herausgegeben haben, finanzieren chinesische Banken zu 65 Prozent Kohlekraftwerke, aber nur zu einem Prozent Windkraftprojekte. In den Jahren 2007 bis 2013 seien 40 Prozent aller staatlichen Gelder für Kohleprojekte weltweit aus China gekommen.

Ziel sind vor allem die asiatischen BRI-Länder. Ende 2016 war China dem-

Umweltvorgaben in den jeweiligen Investitionsländern halten müssen. Die Standards seien oft sehr niedrig.

Eins der Länder, in denen eine große Zunahme von Kohlekraftwerken erwartet wird, ist Vietnam. Möglich ist das nur mit chinesischem Geld und chinesischer Technik, denn Vietnam fehlen die Mittel für seinen geplanten großen Infrastrukturausbau. Laut Nguyen Tuan Anh vom Ministerium für Planung und Investitionen werden bis 2030 148 Milliarden Dollar benötigt, drei Viertel davon für zusätzliche Stromerzeugung und ein Viertel für den Netzausbau. „Chinesische Investoren sind vor allem an Kohle interessiert“, bestätigt er.

Das Engagement des großen Nachbarn ist willkommen, birgt jedoch auch Risiken. Dazu gehören laut der Asienhaus-Studie



Chinas Präsident Xi Jinping (links) im November in Hanoi, hier mit dem Generalsekretär des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Vietnams, Nguyen Phu Trong. Bei dem Staatsbesuch wurde eine Vereinbarung zur Umsetzung der Belt and Road Initiative unterzeichnet.

nach an 240 Kohlekraft-Projekten mit einer Gesamtkapazität von 251 Gigawatt in 25 BRI-Ländern beteiligt. Darüber hinaus hätten chinesische Unternehmen Interesse am Bau oder Betrieb von mindestens 92 weiteren Kohlekraftwerken in 27 Ländern geäußert. Der Großteil davon verwende veraltete Technik, sei also wenig effizient. Eine Analyse von Dokumenten und Aussagen im Zusammenhang mit der BRI zeigt laut Asienhaus-Studie, dass Umweltverträglichkeitsprüfungen bei den Investitionen kaum eine Rolle spielen. Erschwerend komme hinzu, dass sich chinesische Unternehmen und Finanzinstitute nur an die Gesetze und

eine immer größere wirtschaftliche Abhängigkeit und ein unkontrollierter Zustrom chinesischer Arbeitskräfte. Zudem sei die chinesische Technik erfahrungsgemäß oft von schlechter Qualität, Arbeitssicherheit werde kleingeschrieben, die Umsetzung sei langsam und Umweltschäden seien hoch.

### LINK

**China-Programm/Stiftung Asienhaus, Chinadialogue (Hrsg.): Silk Road Bottom Up. Regional perspectives on the „Belt and Road Initiative“.**

[www.asienhaus.de/uploads/tx\\_news/Broschuer\\_Silk\\_Road\\_Bottom-Up\\_2017.pdf](http://www.asienhaus.de/uploads/tx_news/Broschuer_Silk_Road_Bottom-Up_2017.pdf)

VERNACHLÄSSIGTE TROPENKRANKHEITEN

# Verzahnung statt Silodenken

**Um vernachlässigte Tropenkrankheiten dauerhaft zu besiegen, müssen Maßnahmen aus verschiedenen Bereichen besser koordiniert werden. Dazu gehören nicht nur die Stärkung von Gesundheitssystemen und der Ausbau von Hygiene-Programmen, sondern auch Armutsbekämpfung, Ernährungssicherung, Klimaschutz und Geschlechtergerechtigkeit.**

Von Esther Dopheide

Laut Weltgesundheitsorganisation (WHO) gehören 20 Krankheiten zu den vernachlässigten Tropenkrankheiten (neglected tropical diseases – NTD) (siehe E+Z/D+C e-Paper 2016/11, S. 14). Die häufigsten sind Flussblindheit, Trachom, Elefantiasis, Wurmerkrankungen und Bilharziose. Weltweit sind mehr als 1,5 Milliarden Menschen unmittelbar von NTDs betroffen. Bis zu eine halbe Million Menschen sterben jährlich an ihren Folgen.

Der Begriff „vernachlässigte Tropenkrankheiten“ unterstreicht, dass vor allem Menschen in Entwicklungsländern erkranken, insbesondere Frauen, Kinder und Menschen mit Behinderungen – es handelt sich also um Krankheiten vernachlässigter Menschen. Gleichzeitig sind die Krankheiten

vernachlässigt, denn lange Zeit stand nur wenig Geld für Forschung und Behandlung zur Verfügung.

Inzwischen setzt eine breit aufgestellte NTD-Community aus NGOs, Pharmaindustrie und staatlichen Stellen weltweit zahlreiche Programme um. An vielen – auch deutschen – Forschungseinrichtungen arbeiten Wissenschaftler zu dem Thema. Was nach wie vor fehlt, ist eine bessere Vernetzung mit Programmen aus anderen Bereichen.

Insbesondere das von Deutschland während der G20-Präsidentschaft 2017 forcierte Engagement zur Gesundheitssystemstärkung sollte Hand in Hand mit dem Kampf gegen NTDs gehen. Zu diesem Schluss kommt eine Studie des Deutschen Netzwerks gegen vernachlässigte Tropenkrankheiten, die Ende November auf einer Fachtagung der Christoffel-Blindenmission (CBM) in Berlin vorgestellt wurde. Die Experten dort waren sich einig, dass es nicht reicht, neue Medikamente zu entwickeln und zur Verfügung zu stellen. Es muss auch die Infrastruktur für deren Verteilung vor Ort geschaffen werden. Jürgen May vom Bernhard-Nocht-Institut für Tropenmedizin in Hamburg sagt: „In manchen entlegenen Regionen bekommen Sie leichter eine kalte Cola als Medikamente.“

Um NTDs dauerhaft einzudämmen, ist der Aufbau einer umfassenden Gesundheitsversorgung notwendig. Dazu gehören neben wirksamen und erschwinglichen Medikamenten vor allem Gesundheitsstationen mit geschultem Fachpersonal, kostenlose Behandlungen und nicht zuletzt die Aufklärung der Bevölkerung über Krankheitsursachen und Vorbeugung. Wichtig ist, dass die Gesundheitsdienstleistungen wirklich für alle zugänglich sind. Toyin Ademire-Ige, Leiterin des CBM-Landesbüros in Nigeria – dem Land mit den höchsten NTD-Infektionsraten Afrikas – und selbst Rollstuhlnutzerin, weiß aus eigener Erfahrung, dass Menschen mit Behinderungen noch viel zu oft ausgeschlossen sind. „Das Problem muss von verschiedenen Seiten angegangen werden“, fordert sie.

Zum Beispiel verringern eine flächendeckende Versorgung mit sauberem Wasser und die Verbesserung von Hygienestandards das Ansteckungs- und Erkrankungsrisiko. Umgekehrt leisten Maßnahmen zur NTD-Bekämpfung einen Beitrag zur Gesundheitssystemstärkung in Entwicklungsländern, denn sie bringen dringend benötigte Basisversorgung selbst in die entlegensten Regionen. Und der Bau von Brunnen verbessert nicht nur die Hygiene, sondern auch die Ernährungssituation der Menschen vor Ort und hilft so umfassend bei der Krankheitsvorbeugung.

Eine Verzahnung der Maßnahmen aus den verschiedenen Bereichen ist nicht nur für die Stärkung von Gesundheitssystemen und den Ausbau von Hygiene-Programmen sinnvoll. Die Autoren der Studie nennen auch Armutsbekämpfung, Ernährungssicherung, Klimaschutz und Geschlechtergerechtigkeit als wichtige Elemente einer integrierten NTD-Arbeit. Alle, die sich gegen Ungleichheit engagieren, müssten konsequenterweise auch vernachlässigte Tropenkrankheiten bekämpfen, so der Appell. Nur so bleiben NTDs nicht länger die Krankheiten der vernachlässigten Menschen.

**LINK**

Kickbusch, I., und Franz, C., 2017: Die integrierte Umsetzung der Bekämpfung der vernachlässigten Tropenkrankheiten – Potential Deutschlands.

[www.dntds.de/de/aktivitaeten-details/deutschlands-potential-bei-der-bekaempfung-von-vernachlaessigten-tropenkrankheiten.html](http://www.dntds.de/de/aktivitaeten-details/deutschlands-potential-bei-der-bekaempfung-von-vernachlaessigten-tropenkrankheiten.html)



**Wari Sanda aus Nigeria ist an Flussblindheit erkrankt, sein Sohn Barmani begleitet ihn, wann immer er ausgeht. Nigeria ist das Land mit den höchsten Infektionsraten für vernachlässigte Tropenkrankheiten in ganz Afrika.**



ARABISCHE LÄNDER

# Tunesiens Tradition intellektueller Exzellenz

**Als Demokratie ist Tunesien unter den arabischen Ländern eine Ausnahme. Die Gründe, dass der Wandel von der Diktatur nach dem arabischen Frühling gelang, haben tiefe historische Wurzeln.**

Von Hans Dembowski

Vor sieben Jahren stürzten Proteste den tunesischen Diktator Zine el-Abidine Ben Ali. Der Funke sprang schnell auf die ganze arabische Welt über, und bald hatten autokratische Herrscher auch in Ägypten, Libyen und Jemen die Macht verloren. In Syrien begann der verheerende Bürgerkrieg. Mit der Ausnahme Tunesiens sind aber alle Länder des arabischen Frühlings heute entweder wieder Diktaturen oder gescheiterte Staaten.

Beobachter streiten darüber, ob Tunesien ein Leuchtturm der Hoffnung in einer krisengeschüttelten Weltgegend oder ein Sonderfall ist, der nicht als Modell taugt. Safwan M. Masri von der Columbia University gehört zur zweiten Gruppe. In seinem kürzlich erschienenen Buch „Tunisia – An Arab anomaly“ erläutert er die vielen Unterschiede zwischen Tunesien und anderen arabischen Ländern. Ihm zufolge reichen

die Gründe dafür, dass Tunesien eine besondere nationale Identität und eine lebendige Zivilgesellschaft hat, weit in die Geschichte zurück:

- Organisierte Staatlichkeit gibt es in Tunesien seit Karthago, der Stadt, die vor mehr als 2000 Jahren der Konkurrent Roms war und dann von Rom erobert wurde. Die heutigen Landesgrenzen entsprechen denen der damaligen römischen Provinz. Dank seiner Lage war Tunesien immer ein Zentrum des Mittelmeerhandels mit urbaner Kultur und vergleichsweise guter Infrastruktur. Stammeszugehörigkeit spielte deshalb eine geringere Rolle als anderswo in Nordafrika und dem Nahen Osten.
- Nach der arabischen Eroberung im späten siebten Jahrhundert wurde die Stadt Kairouan eine Hochburg muslimischer Gelehrsamkeit. Tunesien bildete eine eigene Version des sunnitischen Islams heraus, die regionale Traditionen integrierte, und hatte durchgehend wechselnde Zentren intellektueller Exzellenz. Das Land war weit genug von anderen muslimischen Machtzentren entfernt, um von diesen nicht dominiert zu werden, stand aber immer in Kontakt mit Europa.
- Im 19. Jahrhundert entwickelten tunesische Intellektuelle Modernisierungskon-

zepte. Neue Bildungseinrichtungen wurden geschaffen, und einige von ihnen hatten mit dem Glauben nichts zu tun. Weltliche und religiöse Schulen pflegten regen Austausch untereinander. Tunesien setzte der Sklaverei vor den USA ein Ende, und seine Intellektuellen sprachen sich früh für Frauenrechte aus.

- Habib Bourguiba, der autokratische Herrscher, der Tunesien in die Unabhängigkeit führte, baute auf Tunesiens Besonderheiten auf. Er wandte sich gegen den Panarabismus, der die imperialen Mächte für alle Probleme verantwortlich machte, aber wenig zur positiven Entwicklung beitrug. Bourguiba investierte in das bilinguale französisch-arabische Bildungswesen, in dem der Glaube nicht sonderlich betont wurde. Die Gewerkschaften behielten Freiräume, und das Familienrecht stellte Frauen besser als in anderen Ländern der Region. Bourguibas Militärausgaben blieben gering, weil er die Armee nicht zu einem Machtzentrum machen wollte.

Masri erläutert überzeugend, dass uralte Traditionen intellektueller Unabhängigkeit und staatlicher Zusammengehörigkeit das heutige Tunesien prägen sowie dass Bourguiba auf dieser Basis trotz seiner autoritären Haltung die Gesellschaft modernisierte. Der langfristige Erfolg von Tunesiens junger Demokratie ist aber alles andere als gewährleistet. Masri findet vielversprechend, dass die islamistische Ennahda sich als Partei mit demokratischen Muslimen neu definiert hat. Er räumt aber auch ein, dass Terrorismus ein Problem ist und dass fanatische Extremisten die Demokratie scheitern sehen wollen.

Augenscheinlich betrachten die Fanatiker Tunesien eben doch als potenzielles Modell, und das ist angesichts des Tempos, in dem der arabische Frühling auf andere Länder übersprang, auch plausibel. Offensichtlich identifizierten sich Menschen in anderen Ländern mit dem, was in Tunesien geschah. Tunesien taugt sicherlich nicht als Blaupause, aber sein Vorbild ist relevant. Nationen lernen voneinander, auch wenn die Ausgangsbedingungen unterschiedlich sind. Entscheidend ist, ob Menschen die Entwicklung anderswo verfolgen und auf sich selbst beziehen.

## QUELLE

Masri, Safwan M., 2017: Tunisia – An Arab anomaly. New York: Columbia University Press.



Demonstrantin im Januar 2011 in Tunis.





Werden Sie  
unser Fan auf  
Facebook!



◀ [www.facebook.com/development.and.cooperation](http://www.facebook.com/development.and.cooperation)



## Weit verbreiteter Kinderschmuggel

Viele Menschen aus Simbabwe arbeiten in Südafrika. Sobald sie sich dort eine Lebensgrundlage aufgebaut haben, lassen sie ihre Kinder nachkommen. Viele Minderjährige reisen allein und ohne Dokumente – Schmuggler bringen sie über die Grenze.

Thembi Nyathis Familie war froh, als die Mutter in das reiche Nachbarland Südafrika zog, weil sie dort arbeiten und Geld nach Hause schicken konnte. Sie versprach, ihre kleine Tochter nachzuholen, aber es dauerte drei Jahre, bis es so weit war.

Endlich brach die vierjährige Thembi aus Bulawayo, Simbawes zweitgrößter Stadt, auf, um in Südafrika mit ihrer Mutter zu leben. Sie reiste zusammen mit mehreren anderen Kindern. Dieser Reporter folgte den minderjährigen Migranten, getarnt als illegaler Grenzgänger.

Der Transporter, mit dem die kleine Thembi reiste, nahm genau 45 Kinder im Alter zwischen zwei bis neun Jahren mit – sie alle wollten nach Südafrika. Keines der Kinder hatte einen Reisepass.

Die Schmuggler behaupten, dass sie alle Kinder genau nachverfolgen, die sie von Simbabwe nach Südafrika bringen. Die Eltern bezahlen mindestens 800 Rand (55 Dollar) pro Kind pro Reise.

Aber Bestechungsgelder für Polizei und Grenzbeamte in beiden Ländern treiben die Kosten hoch.

Oft gelangen die Jungen und Mädchen nicht an ihr Ziel. „Thembi wurde nie zu ihrer Mutter nach Südafrika gebracht“, erzählt Melisa Ngulube, Thembis Tante, zwei Monate später daheim in Bulawayo. „Sie wurde von demselben Transporter, der sie nach Südafrika bringen sollte, hierhin zurückgefahren, weil ihre Mutter nicht genug für ihre Übergabe bezahlt hatte. Der Fahrer forderte 800 Rand zusätzlich und sagte, das Geld, das er vorher bekommen hatte, sei auf der Reise durch die Bestechungen aufgebraucht worden.“ Weil ihre Mutter die zusätzlichen Kosten nicht bezahlen konnte, wurde die vierjährige Thembi zurück zu ihrer Tante gebracht.

2017 wurden laut dem „Zimbabwe-South Africa Cross-Border Coordination Committee for Unaccompanied and Separated Migrant Children“ 150 geschmuggelte Kinder abgefangen. Für die simbabwische Regierung ist der Kinderschmuggel eine enorme Herausforderung. „Jeden Tag verhaften wir eine Reihe von Schleusern, die mit Kinderschmuggel Geld verdienen“, sagt der Polizeibeamte Francis Phiri.



**JEFFREY MOYO**  
ist Journalist und lebt in Harare, Simbabwe.

[moyojeffrey@gmail.com](mailto:moyojeffrey@gmail.com)

## IMPRESSUM

E+Z ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT  
58. Jg. 2017

Die Zeitschrift erscheint auf Englisch als D+C Development and Cooperation. Internet: [www.DandC.eu](http://www.DandC.eu)  
D 12 104 ISSN 0721-2178

E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit wird vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanziert und von ENGAGEMENT GLOBAL herausgegeben. Zeitschrift und Website sind nicht als Regierungssprachrohr konzipiert, sondern sollen ein kontroverses Diskussionsforum für Politik, Praxis, Wissenschaft und Zivilgesellschaft auf internationaler Ebene schaffen. D+C Development and Cooperation ist der inhaltsgleiche englischsprachige Zwilling.

ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH  
Service für Entwicklungsinitiativen  
Tulpenfeld 7  
D-53113 Bonn  
Tel. (02 28) 2 07 17-0, Fax (02 28) 2 07 17-150  
[www.engagement-global.de](http://www.engagement-global.de)

BEIRAT:  
Thomas Loster, Prof. Dr. Katharina Michaelowa,  
Prof. Dr. Dirk Messner, Petra Pinzler, Hugh Williamson

VERLAG:  
FAZIT Communication GmbH  
Geschäftsführer: Peter Hintereder und Hannes Ludwig

ANSCHRIFT VON VERLAG UND REDAKTION:  
Frankenallee 71–81  
D-60327 Frankfurt am Main  
Zugleich auch ladungsfähige Anschrift für alle im Impressum genannten Verantwortlichen und Vertretungsberechtigten.

REDAKTION:  
Dr. Hans Dembowski (Chefredakteur, V.i.S.d.P.), Sabine Balk, Katja Dombrowski, Sheila Mysorekar, Eva-Maria Verfürth, Dagmar Wolf (Assistenz)  
Tel. (0 69) 75 01-43 66  
Fax (0 69) 75 01-48 55  
[euz.editor@fazit-communication.de](mailto:euz.editor@fazit-communication.de)  
Mittlung gemäß § 5 Absatz 2 Hessisches Gesetz über die Freiheit und Recht der Presse: Gesellschafter des Unternehmens sind die Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH (40%) und die Frankfurter Societät GmbH (60%).  
Art direction: Sebastian Schöpssdau  
Layout: Jan Walter Hofmann  
Übersetzung: Eleonore von Bothmer

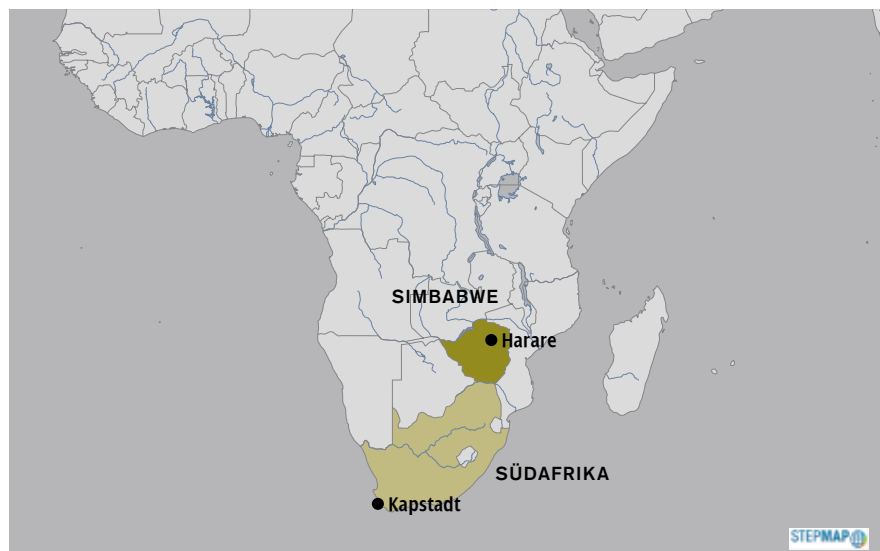
ANZEIGEN, ABONNEMENTS UND VERTRIEB:  
FAZIT Communication GmbH  
c/o InTime Media Services GmbH  
Postfach 1363  
D-82034 Deisenhofen  
Tel. (0 89) 8 58 53-8 32  
Fax (0 89) 8 58 53-6 28 32  
[fazit-com@intime-media-services.de](mailto:fazit-com@intime-media-services.de)

DRUCK:  
Westdeutsche Verlags- und Druckerei GmbH  
Kurahsenstraße 4–6  
D-64546 Mörfelden-Walldorf

Der auszugsweise oder vollständige Nachdruck der in E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit und in D+C Development and Cooperation veröffentlichten Beiträge ist mit Quellenangaben gestattet. Wir bitten jedoch um Übersendung von jeweils zwei Belegexemplaren. Diese pauschale Genehmigung bezieht sich nicht auf die im Blatt verwendeten Fotografien.

BEZUGSPREISE FÜR DRUCKAUSGABE:  
Einzelpreis: 2,20 €, Jahresabonnement Inland: 14,00 €, Jahresabonnement Ausland: 18,00 € (inkl. Versandkosten).

Namentlich gekennzeichnete Beiträge stellen nicht in jedem Falle die Meinung von Herausgeber und Redaktion dar.



## BÜRGERKRIEG

# Wechselnde Bündnisse

**Den Jemen plagt eine schwere humanitäre Krise. Die Ursache ist der Bürgerkrieg, in den ausländische Mächte eingreifen. Nach dem Tod des früheren Präsidenten Ali Abdullah Saleh ändert sich die Konfliktodynamik, aber das Leiden wird noch lange weitergehen.**

Von Maysam Behravesh

Die vom Iran unterstützten schiitischen Huthi-Rebellen, die auch als „Ansar Allah“ bekannt sind, haben Saleh am 4. Dezember getötet. Kurz zuvor hatte der frühere Diktator im Fernsehen ein seit drei Jahren bestehendes Bündnis mit ihnen aufgekündigt und Jemeniten aufgerufen, wieder Kontrolle über ihr Land zu bekommen. Obendrein

legenheit“. 1978 war Saleh Präsident des Nordjemens geworden, und nach der Vereinigung der beiden Landeshälften stand er nach 1990 an der Staatsspitze. Er war für seine autoritäre Haltung und Korruption bekannt, bis er 2011 durch Proteste gestürzt wurde.

Der Tod des früheren Diktators wird die Dynamik des Bürgerkriegs verändern sowie die Macht-Balance zwischen dem Iran und Saudi-Arabien erschüttern. Diese Länder unterstützen im Bürgerkrieg verschiedene Lager.

Von Anfang an war das Bündnis zwischen Ansar Allah und Saleh taktisch und nicht strategisch. Tatsächlich hatten die Huthis gegen ihn gekämpft, als er noch im

In Teheran werten viele Hardliner das Ende Salehs als Sieg der Huthis, obwohl der Bruch des Bündnisses für deren Stellung im Jemen kein gutes Omen ist. Nicht ohne Grund hat ein Sprecher des iranischen Außenministeriums beide Seiten aufgefordert, ihre Differenzen schnell friedlich zu klären und sich wieder gegen den gemeinsamen Feind Saudi-Arabien zusammenzutun.

Ansar Allah hat bewiesen, dass seine Kämpfer im asymmetrischen Guerrillakrieg stark sind. Dennoch fehlen ihnen militärisches Wissen und das Training einer konventionellen Armee. Diese Defizite gleichen bisher Militärkräfte, die zu Saleh hielten, aus. Fast wäre es den Rebellen gelungen, mit einer Rakete Riads internationalen Flughafen zu treffen. Ohne die Unterstützung jemenitischer Offiziere aus Salehs Lager wäre das kaum möglich gewesen.

Mittlerweile haben die Saudis Salehs Sohn Ahmed, der Berichten zufolge in den Vereinigten Arabischen Emiraten unter Hausarrest stand, nach Riad geholt. Sie hoffen offenbar, dass er das Machtvakuum, das sein Vater hinterlässt, füllen kann und dessen Anhänger gegen die Huthis mobilisiert. Wenn das geschieht, werden die Huthis, die derzeit Sanaa und weite Gegenden im Westen des Jemens kontrollieren, auf den Schlachtfeldern unter Druck geraten.

In letzter Zeit war der jemenitische Stellvertreterkrieg für den Iran günstig gelaufen. Nun werden die iranischen Revolutionsgarden ihre Unterstützung für die Huthis möglicherweise ausbauen und diese antreiben, Saudi-Arabien anzugreifen. Vom Huthi-Gebiet aus sind wieder Raketen geflogen.

Insgesamt ist Salehs Tod kein Zeichen dafür, dass der Bürgerkrieg, der seit drei Jahren tobt und schon mehr als 10 000 Menschenleben gefordert hat, bald zu Ende geht. Die Zivilbevölkerung wird unter der Eskalation des Konflikts leiden; Hunger und Not werden wohl zunehmen. Wie in Syrien dauert der Krieg wegen des Eingriffs fremder Mächte länger, als eigentlich zu erwarten wäre.



**MAYSAM BEHRAVESH**  
ist Doktorand der Fakultät für Politikwissenschaft und Forscher des Zentrums für Studien des mittleren Ostens

an der Universität Lund in Schweden.

[MaysamBehravesh.com](http://MaysamBehravesh.com)



**Das Ergebnis eines von den Saudis gesteuerten Luftschlags auf Sanaa Anfang Dezember.**

richtete er an die von den Saudis geleitete Koalition arabischer Staaten ein Friedensangebot. Diese bekämpft Ansar Allah seit Anfang 2015. Die Saudis wollen den abgesetzten Präsidenten Abed Rabbo Mansur Hadi wieder an die Macht bringen.

Die Huthis fühlten sich von Saleh betrogen, weil er heimlich Kontakt mit den Vereinigten Arabischen Emiraten und Saudi-Arabien hatte. Ansar-Allah-Anführer Abdul Malik al-Houthi nannte den Tod Salehs eine „großartige und bedeutsame Ange-

Amt war. Die eigenartigen Partner fanden wegen der saudischen Intervention zusammen. Ihre Vernunfttheorie wirkte aber schon seit einiger Zeit angeschlagen. Drei Monate vor seinem Tod bezeichnete Saleh die Huthis als Milizionäre, die das Land erobern wollten. Daraufhin warf die Ansar-Allah-Führung ihm „Dolchstöße“ vor. Bei Scharmützeln starben in der Folge vier Menschen.

Die Straßenkämpfe, die vor Salehs Tod in Sanaa tobten, waren noch blutiger. Mindestens 125 Menschen verloren ihr Leben.



SIMBABWE

# Das Ende einer Dynastie bedeutet noch keine Demokratie

Nach dem Rücktritt Robert Mugabes am 21. November haben die Menschen auf den Straßen gefeiert. Das Land ist seit 1980 unabhängig, doch seine Bewohner waren niemals wirklich frei. Politische Führer und das Militär haben ihre Rechte nie respektiert. Emmerson Mnangagwa, neuer Präsident und Chef der Regierungspartei, hat Demokratie versprochen, steht aber in Wirklichkeit für eine Fortsetzung der bestehenden Machtverhältnisse.

Von Henning Melber

Mugabe regierte Simbabwe 37 Jahre lang mit eiserner Hand. Genozid, Wahlfälschung und die systematische Verfolgung von Medien, politischen Gegnern und Aktivisten prägten seine Herrschaft. Der politische und militärische Machtapparat unter dem Schirm der Regierungspartei ZANU-PF behandelte das Land im „Mugabismus“ wie sein Privateigentum. Seit der Jahrtausendwende haben Millionen Menschen Simbabwe wegen politischer Unterdrückung, wirtschaftlichen Niedergangs und einer dramatischen Verschlechterung der Lebensbedingungen verlassen.

Mugabe war der Antrieb und das Gesicht des Mugabismus, aber er handelte nicht allein. Mnangagwa stand 50 Jahre lang an seiner Seite. Er war einst sein Leibwächter und saß mehrere Jahre mit ihm zusammen im Gefängnis. Zusammen schalteten sie politische Gegner aus – wenn nötig, auch physisch.

Mnangagwa blieb Mugabe gegenüber in allen Machtkämpfen loyal. Unterdessen trieb er seinen eigenen Aufstieg voran. Er war seit der Unabhängigkeit immer Teil der Regierung und des staatlichen Sicherheitsapparats und koordinierte die meisten Wahlkämpfe der ZANU-PF. Wahlfälschung ging genauso auf sein Konto wie auf das Mugabes und des Militärs, das zunehmend aus den Kasernen heraus regierte.



**Emmerson Mnangagwa ist der zweite Präsident von Simbabwe.**

In den 1980er Jahren war Mnangagwa als Minister für Staatssicherheit für das Massaker an mehr als 20 000 Angehörigen der ethnischen Minderheit der Ndebele verantwortlich. Dissidenten bezeichnete er als „Kakerlaken“ und die Schlächter der Armee als „DDT“, ein Insektizid. Der Kritik der katholischen Kirche begegnete er mit einer zynischen Verdrehung der Bergpredigt: „Selig sind, die den Gesetzen der Regierung folgen, denn ihre Tage auf Erden werden vermehrt. Doch wehe denen, die den Weg der Zusammenarbeit mit Dissidenten wählen, denn deren Zeit auf Erden werden wir verkürzen.“

Es ist kein Zufall, dass Mnangagwa „das Krokodil“ genannt wird. Auf Shona, der am weitesten verbreiteten Sprache in Simbabwe, heißt Krokodil „ngwena“, und der Begriff wird mit Verstohlenheit und Rücksichtslosigkeit assoziiert. Mnangagwa ist stolz darauf, sich seinen Spitznamen „verdient“ zu haben. Das hätte als Warnung an Mugabe aufgefasst werden können – schließlich schnappt ein Krokodil zu, wenn es angegriffen wird. Aber den alternden Herrscher schienen seine einstigen Talente als gerissener Stratege verlassen zu haben. Er wurde zusehends von seiner 40 Jahre jüngeren Frau Grace ferngesteuert, die wegen ihres Faibles für Luxusartikel auch „Gucci Grace“ genannt wird. Die macht-hungrige First Lady entwickelte sich zu Mnangagwas ernsthaftester Rivalin für Mugabes Nachfolge.

Mnangagwas Rausschmiss, der die Krise ausgelöst hatte, rief das Militär – das Rückgrat des Mugabismus – auf den Plan. Die Offiziere fürchteten, unter Grace ihre Macht zu verlieren. Das Krokodil war ihr Mann und der Garant für eine Fortsetzung der bestehenden Machtverhältnisse.

Als das Militär die Macht im Land übernahm, betonte es, dass es sich nicht um einen Putsch handele, sondern um eine „parteiinterne Angelegenheit“. Nach Mugabes Rücktritt setzte die Armee eine neue Regierung ein, die das Vertrauen derer genoss, die Macht haben, ohne politische Posten zu bekleiden. Die Generation der Unabhängigkeitskämpfer hat sich bis auf weiteres gegen die Emporkömmlinge durchgesetzt, die eine Bedrohung ihrer persönlichen Interessen darstellen.

Das Ende einer Dynastie bedeutet noch keine Demokratie. Öffentlich hat Mnangagwa „vollständige Demokratie“ versprochen. Doch gegenüber Parteimitgliedern der ZANU-PF sagte er, die Karawane werde weiterziehen, auch wenn die Hunde bellen. Ein Sprichwort besagt: Ein Leopard kann seine Flecken nicht ändern. Bleibt die Frage, ob ein Krokodil aus seiner gepanzerten Haut herauskann.



**HENNING MELBER**  
ist Senior Research Associate am Nordic Africa Institute und Extraordinary Professor der Universitäten in Pretoria und

Bloemfontein.

[henning.melber@nai.uu.se](mailto:henning.melber@nai.uu.se)

EU-AFRIKA-GIPFEL

# Mehr zivilgesellschaftliche Beteiligung erforderlich

**Der fünfte EU-Afrika-Gipfel in Abidjan (Elfenbeinküste) war mit großen Hoffnungen für eine Neugestaltung der europäisch-afrikanischen Zusammenarbeit verbunden. Das Motto des Gipfels lautete: „In die Jugend investieren – für eine nachhaltige Zukunft“. Letztendlich kam dieses Thema aber kaum zur Sprache. Überhaupt bleiben die Ergebnisse des Gipfels weit hinter den Erwartungen zurück.**

Von Maria Klatte

Die Zivilgesellschaft erfuhr beim EU-Afrika-Gipfel nur eingeschränkten Handlungsspielraum: Den im Vorfeld auch von MISEREOR organisierten Alternativgipfel „Forum Citoyen Afrique-Europe“ brachen lokale Polizeikräfte einen Tag vor der Eröffnung des offiziellen Gipfels ohne Angabe von Gründen ab. Auf dem Forum waren mehr als 500 Delegierte aus 16 afrikanischen und sieben europäischen Ländern zusammengekommen, um anhand von drängenden Themen wie Jugendarbeitslosigkeit, Migration, Handelsbeziehungen, Landrechte, Agrarwirtschaft, Fischerei und Klimawandel politische Empfehlungen für gerechte und inklusive Beziehungen zwischen Europa und Afrika zu erarbeiten.

Der erzwungene Abbruch hinderte die Teilnehmenden daran, ihre Vorschläge an

den offiziellen Gipfel zu übergeben. Er ist ein ernüchterndes Symbol für die mangelnde Beteiligung der Zivilgesellschaft an einer zukunftsfähigen Gestaltung der EU-Afrika-Beziehungen.

Der EU-Afrika-Gipfel selbst war durch die Nachrichten über den Sklavenhandel in Libyen dominiert. In der medialen Berichterstattung wurde vor allem der Rettungsplan für die Flüchtlinge in Libyen aufgegriffen, der vorsah, 3 800 Internierte in Länder wie Tschad und Niger auszufliegen. So symbolisch wichtig die Evakuierung der durch Sklavenhandel entmenslichten Flüchtlinge aus Libyen ist, so wichtig wäre es gewesen, dahinter liegende systemische Fragen zu thematisieren. Die Migrationspolitik der EU der vergangenen Monate hat deutlich zur Verschärfung der Menschenrechtslage von Flüchtlingen beigetragen. Aufgrund des verstärkten EU-Grenzschatzes mussten Migranten oftmals auf gefährliche Routen ausweichen.

Jenseits der primär von europäischen Eigeninteressen geleiteten Debatte zu Flucht und Migration wäre es dringend erforderlich gewesen, innovative Beschlüsse zum gewählten Thema – nachhaltige Perspektiven für die Jugend – zu treffen. Sechzig Prozent der afrikanischen Bevölkerung ist jünger als 25 Jahre. Der Großteil von ihnen hat nach wie vor keinen Zugang zu Bil-

dung, Berufsbildung und nachhaltigen Perspektiven. Die afrikanische Bevölkerung von heute 1,2 Milliarden Menschen wird sich laut Prognosen bis zum Jahr 2050 verdoppeln. Um nachhaltig Perspektiven für die Jugend zu schaffen, ist ein umgreifender Wandel der EU-Afrika-Politik erforderlich, der lokale Wirtschaft und Berufsbildung fördert.

Nach wie vor sind die politischen Vereinbarungen zwischen EU-Staaten und afrikanischen Ländern von europäischen Eigeninteressen geprägt. Insbesondere die bestehenden Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements – EPAs) begünstigen starke Akteure wie Deutschland, während afrikanische Länder weniger oder gar nicht von den Vereinbarungen profitieren. So verdrängen aus der EU importierte Lebensmittel wie Milchpulver, Tomatenpaste, Geflügel oder Schweinefleisch vielerorts die Produkte von Kleinbauernfamilien von den lokalen Märkten und zerstören damit wichtige Einkommensquellen.

Angesichts der hohen Jugendarbeitslosigkeit in Afrika sind Investitionen nur dann beschäftigungswirksam, wenn zugleich die Qualität von Bildung und Berufsbildung gefördert und an die Bedürfnisse des lokalen Marktes angepasst werden. Neben der Förderung von lokalen Unternehmen, Handwerksbetrieben und Ladengeschäften muss auch der sogenannte informelle Sektor im Blick behalten werden, in dem 84 Prozent der Erwerbsbevölkerung beschäftigt ist. Nicht zuletzt sollten Investitionen die Einhaltung menschenrechtlicher und ökologischer Standards garantieren.

Fazit: Solange die EU-Afrika-Politik in erster Linie Eigeninteressen der EU wie Migrationskontrolle und Exportsteigerungen verfolgt, werden sich die wirtschaftliche Lage und damit die Perspektiven der jungen Generation in Afrika nicht wesentlich verbessern.

Um sicherzustellen, dass das Potenzial und die Perspektiven Jugendlicher nachhaltig berücksichtigt werden, ist nicht zuletzt eine Institutionalisierung zivilgesellschaftlicher Beteiligung bei europäisch-afrikanischen Verhandlungen erforderlich.



**Bei der Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit muss auch der informelle Sektor berücksichtigt werden: Straßenverkauf in Lusaka, Sambia.**



**MARIA KLATTE**  
leitet die Abteilung Afrika/  
Nahe Osten bei MISEREOR.

[maria.klatte@misereor.de](mailto:maria.klatte@misereor.de)

POLITIKWISSENSCHAFT

## Zugriff verweigert

**Springer Nature ist ein globaler Riese im akademischen Verlagswesen mit Hauptsitz in Heidelberg. Kürzlich hat sich das Unternehmen Zensurforderungen Chinas gebeugt. Von China aus haben Internetnutzer somit keinen Zugang mehr zu rund 1000 Artikeln über politische Themen wie die Kulturrevolution oder Tibet. Diese verlegerische Entscheidung hat weltweite Folgen.**

Von Jonathan Sullivan

Unter Xi Jinping werden sämtliche Bereiche der chinesischen Gesellschaft zunehmend eingeschränkt. Kommunistische Partei, Privatwirtschaft, Medien und Internet, Zivilgesellschaft und akademische Welt – überall wird versucht, die „Freiheitsgrade“ zu beschneiden. Ich möchte China hier nicht meine „westlichen Werte“ aufzwingen oder gar diktieren, wie das Land zu führen ist. Es geht mir vielmehr um „uns“, um westliche Gesellschaften, Institutionen, Unternehmen und Individuen und darum, wie wir mit China umgehen.

Die chinesische Informationspolitik verschärft sich. Es war nur eine Frage der Zeit, wann versucht würde, westliche Verlage zu kontrollieren. Als Erstes traf es die Cambridge University Press. Sie beugte sich den chinesischen Behörden und entfernte Inhalte von ihrer chinesischen Website. Akademiker reagierten empört; aus Angst, sein Ruf könnte dauerhaft Schaden nehmen, machte der Universitätsverlag die Löschung rückgängig. Manche Verlage folgten ihm. Andere hingegen, MIT, Oxford und die Chicago University Press etwa, verweigerten sich einer Selbstzensur. Sage kündigte an, sich zu fügen, falls gefordert.

Springer Nature kommt eine besondere Position zu – nicht nur, weil er einer der weltweit größten wissenschaftlichen Fachverlage ist, sondern auch, weil er chinesischen Internetnutzern den Zugriff auf bestimmte Inhalte verweigert. Dieses Vorgehen hat Springer Nature sehr ehrlich verteidigt. Man nimmt in Kauf, einen kleinen Teil des Katalogs zu entfernen (immerhin

mehr als 1000 Artikel), um dafür Material, das dem chinesischen Staat genehm ist, weiter zugänglich machen zu können.

Das ist ein stichfestes ökonomisches Argument. Das betroffene Material stammt ausschließlich aus Zeitschriften, die Arbeiten zur chinesischen Politik und ähnlichen Gebieten veröffentlichen – was ein sehr kleiner Teil des Outputs von Springer Nature ist. Verglichen mit der großen Nachfrage, die es in der Volksrepublik nach teuren medizinischen, technischen, Wirtschafts- und Sprachlernertexten gibt, sind die wirtschaftlichen Folgen für den Verlag unerheblich.

Jenseits der rein ökonomischen Kosten-Nutzen-Analyse wirft die Haltung von Springer Nature Fragen auf. Der Herausgeber untergräbt Ethos (Gedankenfreiheit und Verbreitung) und Prozess (Überprüfung durch Kollegen statt durch politische Beamte), auf denen akademische Forschung beruht, indem er die chinesische Regierung entscheiden lässt, was „legitimes Wissen“ ist. Unter dieser Voraussetzung sollten wir hinterfragen, ob Springer Natures Rolle im Wissenschaftsbetrieb zulässig ist. Wie können wir an die Integrität einer akademischen Institution glauben (denn das sind Verlage, auch wenn sie Wirtschaftsunternehmen sind), wenn sie solche Entscheidungen einem Gremium überlässt, das



Nicht alle relevanten Essays sind online noch verfügbar – eine wissenschaftliche Bibliothek in Suzhou.



keinen wissenschaftlichen Bezug hat und politische statt akademischer Interessen verfolgt?

Wenn ich einem Wissenschaftsverlag ein Manuskript vorlege (das auf meiner vom britischen Steuerzahler bezahlten Arbeit basiert), gehen wir einen informellen Vertrag ein. Ich vertraue darauf, dass mein Text kritisch, aber fair von kompetenten Akademikern geprüft wird, die der Verleger ausgewählt hat und deren Identität ich nicht kenne. Wird meine Arbeit per Blind Peer Review als wissenschaftlich wertvoll erachtet, gehe ich davon aus, dass der Artikel zeitnah und den gängigen Standards gemäß veröffentlicht und allen Abonnenten zugänglich gemacht wird.

Ist dem nicht so, wird mein Vertrauen gebrochen und zugleich das aller Akademiker-Kollegen. Ob ein Aufsatz wissenschaftlich wertvoll ist, sollte nicht eine Regierung entscheiden, der es um politische Korrektheit geht.

Das mag angesichts der „vernachlässigbaren“ Folgen abstrakt klingen, und wahrscheinlich betreffen die blockierten Inhalte in China eine überschaubare Leserschaft.

Aber es gibt praktische Implikationen. Werden Artikel chinesischer Wissenschaftler entfernt, so kann das deren Karriere gefährden. Die Jahre der Hingabe und der harten Arbeit, die es braucht, um akademische Forschung zu veröffentlichen, werden zunichtegemacht, wenn Autoren aufgrund der Eigenheiten einer simplen Schlüsselwortsuche – offenbar die von Springer Nature verwendete Methode – nicht angestellt oder befördert werden.

Noch sind solche Szenarien unwahrscheinlich. Ich fürchte aber, dass wir am Anfang einer Abwärtsspirale stehen. Hier wurde ein Präzedenzfall geschaffen. Was kann Springer Nature künftig tun, außer nachzugeben, wenn die chinesischen Behörden erneut fordern, Inhalte zu entfernen? Heute wurden „hochsensible“ Themen wie Tibet und die Kulturrevolution unzugänglich gemacht; morgen mögen es bereits weniger sensible Themen sein und so weiter. Dies ist ein heikler Weg, an dessen Ende die chinesische Definition davon steht, was legitimes Wissen ist.

Es ist nicht an mir, China Vorgaben zu machen. Aber für uns Wissenschaftler

außerhalb Chinas ist es ein untragbarer Eingriff in unserer grundlegenden Freiheiten, wenn eine ausländische Regierung den Wert unserer Arbeit bestimmt.

Hinzu kommt, dass Chinas globales Engagement zunimmt. Das Land wird sich in wachsendem Maße darum bemühen, seine Interessen durchzusetzen und zu schützen. Dabei wird es unweigerlich auf unsere Interessen stoßen. Daher ist es notwendig, dass wir uns in der westlichen akademischen Welt – und in den westlichen Gesellschaften allgemein – über unsere Interessen und Werte Gedanken machen. Wir sollten uns klarmachen, was wir schätzen und was wir tun wollen, um unsere Werte zu schützen. Schätzen wir die Freiheiten wissenschaftlicher Forschung und Veröffentlichung hoch? Oder sind sie verhandelbar?



**JONATHAN SULLIVAN**  
ist Direktor des China Policy Institute an der Universität Nottingham.

[jonathan.sullivan@nottingham.ac.uk](mailto:jonathan.sullivan@nottingham.ac.uk)



Folgen Sie uns auf  
**Twitter!**

Wenn Sie wissen wollen, was auf unserer Website passiert, können Sie uns auf Twitter folgen.



INDUSTRIEPOLITIK

# Pragmatismus statt Ideologie

**Unter dem Titel „Industriepolitik kontrovers diskutiert“ hat Michael Grimm in E+Z/D+C (e-Paper 2016/03, S. 31) den Stand der Debatte über Industriepolitik anhand einiger neuerer Publikationen angemessen resümiert. Wir knüpfen an diesen Beitrag an und argumentieren, dass es auch für Entwicklungsländer nicht darum gehen kann, ob industriepolitische Maßnahmen notwendig, sondern nur, wie diese zu gestalten sind.**

**Von Tilman Altenburg und Wilfried Lütkenhorst**

Worum geht es im Kern, wenn von Industriepolitik die Rede ist? Es geht um den Versuch, den wirtschaftlichen Strukturwandel so zu gestalten, dass er eine gesellschaftlich gewünschte Richtung einschlägt und übergeordnete Ziele unterstützend begleitet. Damit liegt es in der Natur der Sache, dass Regierungen als politische Akteure in marktbasierter Prozesse eingreifen, um wirtschaftspolitische Veränderungen zu bewirken. Das bedeutet freilich nicht, die Marktwirtschaft durch Planwirtschaft zu ersetzen.

Industrie- und Entwicklungsländer stehen gleichermaßen vor epochalen Herausforderungen: In der Entwicklungsgenda geht es seit langem darum, Armut und Ungleichheit zu reduzieren sowie einen rasanten Urbanisierungsprozess zu bewältigen. Gegenwärtig hinzu kommen die Notwendigkeit der Dekarbonisierung von Energie-, Produktions- und Transportsystemen (DDPP 2015) sowie die Reaktion auf disruptive technologische Digitalisierungstrends (OECD 2017). Deren Auswirkungen prägen den Strukturwandel in allen Ländern. Sie betreffen sowohl nationale Volkswirtschaften als auch regionale und globale Wertschöpfungsketten, von denen gerade exportorientierte Entwicklungsländer stark abhängig sind, um wachsen zu können.

Wichtige Fragen dabei sind: Wie lässt sich die Urbanisierung nachhaltig gestalten? Welche Technologien sind von kritischer Bedeutung für die Bekämpfung des Klimawandels? Und wie wirken sich zunehmend digitalisierte Produktionsprozesse auf die Zukunft der Arbeit aus? Und gerade für Länder im Anfangsstadium der Industri-

alisierung: Wie kann sichergestellt werden, dass die heute eingeschlagenen Pfade zukunftsfähig sind und Fehlinvestitionen zum Beispiel in kohlenstoffbasierte Energie- und Verkehrssysteme vermieden werden?

## IN MARKTPROZESSE EINGREIFEN

Industriepolitik ist hier gefordert, Lösungen anzubieten. Und so viel steht fest: Es ist sinnvoll, steuernd in Marktprozesse einzugreifen. Wer politische Ziele verfolgt, ist „doomed to choose“ – „verurteilt zu entscheiden“ (Rodrik/Hausmann 2006). Das bedeutet aber gleichzeitig, dass Industriepolitik sich nicht damit begnügen kann, hie und da zeitlich befristete Einzelmaßnahmen zur Korrektur von Marktversagen zu ergreifen. Dies wird in Lehrbüchern der Volkswirtschaftslehre gerne propagiert, da diese davon ausgehen, dass der Markt im Normalfall die bestmögliche Ressourcenallokation gewährleistet.

Komplexe soziale Ziele sind aber nie völlig in Preisen abbildbar; ebenso erfordern gleichzeitig ablaufende technologische Innovationen und institutionelle Veränderungen die Lenkung durch die Politik, insbesondere wenn es um Systemwechsel (wie im Falle der Energiewende) geht. Eine verantwortungsvolle Industriepolitik im Sinne einer ökologisch-sozialen Marktwirtschaft muss selbst die von funktionierenden Mär-



**Industriepolitische Maßnahmen sind laut Experten notwendig: Frachter mit Tropenholz auf dem Kongo in der Nähe von Kinshasa in der DR Kongo.**

kten gelieferten Resultate auf ihre soziale Verträglichkeit und Zukunftstauglichkeit hinterfragen. Sie muss gegebenenfalls flankierende Anreize und Vorgaben setzen, um zum Beispiel Beschäftigungs-, Klima- oder Verteilungsziele besser und schneller zu erreichen. Damit ist sie letztlich nur normativ begründbar.

Liberalen Kreise verbreiten gern den Vorwurf, jedwede Industriepolitik impliziere die Begünstigung und Subventionierung vorab vom Staat ausgewählter Unternehmen (picking winners) und öffne damit Tür und Tor für Lobbying und Subventionsmissbrauch. Dies ist freilich eine ideologische Zuspitzung. Eine rationale Industriepolitik definiert zukunftsstrahlende Technologiekorridore (etwa solche mit niedrigen CO<sub>2</sub>-Emissionen und hoher Ressourceneffizienz), setzt fördernde Anreize und überlässt dabei Investitionsentscheidungen den im Markt konkurrierenden Unternehmen. Zudem gibt es zahlreiche Optionen, industriepolitische Maßnahmen selbst einem Wettbewerb auszusetzen. Solche Ansätze reichen von kompetitiven Bietverfahren zum Beispiel bei Einspeisetarifen für erneuerbare Energien bis hin zur Verknüpfung von Technologieförderung mit Clusterkonzepten, die eine Kooperation von Unternehmen, Forschungsinstitutionen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zur Voraussetzung haben.

## HOHE IMPLEMENTIERUNGSANFORDERUNGEN

Der Erfolg derartiger industriepolitischer Maßnahmen stellt freilich hohe Anforderungen an die Implementierung. Dies dürfte vor allem in Ländern mit niedrigem Einkommen problematisch werden. Ausgerechnet die Länder, in denen Märkte am wenigsten funktionieren und die am dringendsten einer entwicklungspolitischen Gestaltung des Strukturwandels bedürfen, verfügen in der Regel nicht über die dafür notwendigen Institutionen (Altenburg/Lütkenhorst 2015).

Die Implikationen, die sich daraus für Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit ableiten, diskutieren wir in dem Buch „Industrial Policy in Developing Countries – Failing Markets, Weak States“. Dort argumentieren wir, dass gerade arme Länder vielfältige Ziele wie Wachstum, Produktivitätssteigerung, Armutsbekämpfung, Schaffung von Arbeitsplätzen, ökologische

Nachhaltigkeit et cetera unter hohem Zeit- und Erwartungsdruck der Bevölkerung verfolgen müssen.

Bei realistischer Betrachtung verbietet sich daher eine Strategie des Abwartens in der Hoffnung, dass marktwirtschaftliche Prozesse eine Entwicklung in Gang setzen, die dann zur Reifung der erforderlichen Institutionen führt. Gefragt sind „second best“-Ansätze, die so weit wie möglich auf eingebaute Korrektur- und Anpassungsmechanismen setzen. So hat sich Folgendes als wichtig erwiesen:

- nationale Transformationsprojekte im Konsens aller gesellschaftlichen Gruppen zu definieren,
- Tempo und Sequenzierung der Umsetzung an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitskräften anzupassen,
- regelmäßige Erfolgskontrollen und Evaluierungen durchzuführen und
- politische Lernbereitschaft zu forcieren.

Damit wird zugleich ein Klima der Transparenz geschaffen, das Korruption und politischer Vorteilsnahme und Vereinnahmung (political capture) entgegenwirken könnte.

## ANALYSE VON NÖTEN

Ein Basiselement jeder evidenzbasierten Industriepolitik sind belastbare analytische Instrumente. Diese müssen erlauben, aktuelle Wirtschaftsstrukturen adäquat abzubilden und komparative Wettbewerbsvorteile zu identifizieren. Sie müssen darüber hinaus hinreichende prognostische Aussagekraft besitzen, um eine mittel- bis langfristige Prioritätensetzung zu erleichtern. In welchen Technologiefeldern und Wirtschaftssektoren realistische Wachstumschancen bestehen, ist oft nur schwer abschätzbar und erfordert – besonders in Zeiten grundlegender technologischer Revolutionen, wie wir sie derzeit erleben – eine intelligente Kombination quantitativer und qualitativer Instrumente (Altenburg/Kleinz/Lütkenhorst 2016).

Entwicklungsländer sollten weder eine frühzeitige Deindustrialisierung (wie sie Rodrik 2015 empirisch nachgewiesen hat) akzeptieren, noch können sie sich eine fehlgeleitete Industrialisierung leisten. Knappe Ressourcen müssen so investiert werden, dass produktive und nachhaltige

Entwicklungspfade beschriftet werden. Dabei besteht stets das Risiko möglicher Fehlentscheidungen, aber das ist kein überzeugendes Argument gegen eine rationale Industriepolitik. Strategielos und passiv auf eine sich rasant verändernde Weltwirtschaft zu reagieren birgt die größten Gefahren.



**TILMAN ALTENBURG**  
leitet die Abteilung  
„Nachhaltige Wirtschafts- und  
Sozialentwicklung“ des  
Deutschen Instituts für

Entwicklungspolitik (DIE).

[tilman.altenburg@die-gdi.de](mailto:tilman.altenburg@die-gdi.de)



**WILFRIED LÜTKENHORST**  
ist Associate Fellow am DIE  
und war langjähriger leitender  
Mitarbeiter der United Nations  
Industrial Development

Organization (UNIDO).

[wluetkenhorst@aon.at](mailto:wluetkenhorst@aon.at)

## QUELLEN

Altenburg, T., und Lütkenhorst, W., 2015: Industrial policy in developing countries. Failing markets, weak states. Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar Publishing (soeben auch als Taschenbuch erschienenen).

Altenburg, T., Kleinz, M., und Lütkenhorst, W., 2016: Directing structural change: From tools to policy. Bonn: DIE.

[https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_24.2016.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_24.2016.pdf)

Deep Decarbonization Pathways Project (DDPP), 2015: Pathways to deep decarbonization 2015 report – executive summary. Paris: SDSN-IDDRI.

[http://deepdecarbonization.org/wp-content/uploads/2015/06/DDPP\\_EXESUM.pdf](http://deepdecarbonization.org/wp-content/uploads/2015/06/DDPP_EXESUM.pdf)

OECD, 2017: The next production revolution. Implications for government and business. Paris.

Rodrik, D., 2015: Premature deindustrialization. Princeton: Institute for Advanced Study.

<https://www.sss.ias.edu/files/papers/econpaper107.pdf>

Rodrik, D., Hausmann R., 2006 : Doomed to choose: Industrial policy as predicament. Cambridge.

<https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/doomed-to-choose.pdf>



REGIERUNGSKAMPAGNE

# Herabwürdigung eines Wohltäters

**Hedgefonds-Milliardär George Soros unterstützt unbeirrt Menschenrechte und liberale Demokratie. Seine Open Society Foundations (OSF) finanzieren zivilgesellschaftliche Organisationen, Bildungseinrichtungen und Aktivisten für Minderheitenrechte in vielen Ländern. Regierungen mit autoritären Tendenzen verabscheuen ihn – so auch die ungarische.**

Von Dan Nolan

Auf den ersten Blick ist es unbegreiflich, wie die ungarische Regierung George Soros verunglimpft. Der Philanthrop hat dem Land über die OSF seit den 1980er Jahren mehrere hundert Millionen Dollar gespendet. Er eröffnete ein OSF-Büro in seiner Geburtsstadt Budapest, gründete die Central European University (CEU) mit, die zur angesehensten Hochschule des Landes wurde, und stiftete ihr 880 Millionen Dollar. Er finanzierte vielen jungen Menschen ihr Postgraduiertenstudium. Einige von ihnen nehmen inzwischen Führungspositionen ein – unter anderem Ministerpräsident Viktor Orbán. Der in Budapest geborene Soros engagiert sich weltweit (siehe Kasten, S. 19), besonders aber in Ungarn.

Doch Orbán zeigt seinem Wohltäter die kalte Schulter. Derzeit hüllt sich Ungarn in Anti-Soros-Plakate, die den Mega-Geber beschuldigen, die ungarische Nation untergraben zu wollen. Es ist kein Geheimnis, dass Orbán – und Orbán-freundliche Medien – die Kampagne unterstützen. Soros wird als allmächtiger Strippenzieher dargestellt, der den Plan hat, Ungarn Flüchtlinge aufzudrängen, die Millionen von Euro erhalten sollen. Auch strebe er angeblich Straflosigkeit für kriminelle Migranten an.

Unterdessen startete die Regierung eine „nationale Befragung“ und verschickte Fragebögen zu Soros und seiner Rolle in Ungarn an 8 Millionen Haushalte. Das Medienimperium von Orbáns Intimus Lőrinc Mészáros hat für Staatswerbung in diesem Kontext im dritten Quartal 2017 geschätzt mehr als 7 Millionen Euro bekommen.

Orbán-Kritiker werfen dem Ministerpräsidenten vor, Verschwörungstheorien



Anti-Soros Plakat in Ungarn: „Damit nicht Soros zuletzt lacht“.

anzuheizen. Sie halten die Anti-Soros-Kampagne für vollkommen ungerechtfertigt. Selbst hochrangige Mitglieder der Orbán-Regierungspartei Fidesz äußerten öffentlich ihre Zweifel am sogenannten „Soros-Plan“. Zsolt Neméth, Vorsitzender des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten des ungarischen Parlaments, bezeichnete den Anti-Soros-Aktivismus als „symbolisch“. Innenminister Sándor Pintér räumte ein, dass Orbáns Auftrag, „Gefahren für Ungarn“ aufzudecken, ergebnislos blieb.

Soros und Orbán sind keine natürlichen Verbündeten. 2014 kündigte Orbán an, Ungarn solle ein „illiberaler Staat“ werden und – wie Russland und China – nationale Interessen in den Vordergrund stellen. Während der Flüchtlingskrise 2015 verglich er Soros mit „Menschenschmugglern und Aktivisten (...)“, die alles unterstützten, was den Nationalstaat schwächt“. Es kam zu persönlichen Angriffen gegen Soros, dessen OSF die Rechte von Minderheiten schützen.

Ende 2016 erklärte Orbán das Jahr 2017 zum „Jahr der De-Sorosierung Ungarns“. Of-

fenbar fühlte er sich durch Donald Trumps Sieg bei den US-Präsidentenwahlen ermutigt. Im März schlug seine Regierung ein Gesetz vor, das die Aktivitäten ausländisch unterstützter Universitäten einschränken soll. Man verstand das als Angriff gegen die CEU. Die Uni mit Schwerpunkt Rechts-, Wirtschafts-, Sozial- und andere Geisteswissenschaften wehrte sich, doch die Orbán-Regierung hat bis heute keinen Vertrag zur Sicherung ihrer Existenz unterzeichnet.

Im Juni verabschiedete Orbáns Regierung ein Gesetz, nach dem sich nichtstaatliche Organisationen als „ausländisch finanziert“ bekennen müssen, sobald sie mehr als umgerechnet 23 000 Euro aus dem Ausland erhalten. Von OSF unterstützte NGOs machen Orbán regelmäßig Ärger. Die Anti-Korruptions-Organisation Transparency International und die investigativ-journalistische Website Átlátszó decken Korruption im Orbán-Regime konsequent auf; die Helsinki-Kommission belegte anhand „strategischer Rechtsstreitigkeiten“ vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, dass Orbáns harte Hand gegenüber Flüchtlingen illegal ist.

## ANTISEMITISCHE UNTERTÖNE

Orbán ist stolz auf seine guten Beziehungen zum russischen Präsidenten Wladimir Putin. Seine Politik spiegelt jene Putins wider, die NGOs, liberale Aktivisten und „den Westen“ allgemein diskreditiert. Es heißt, Orbán verüble der liberalen Intelligenz Ungarns, ihn in den 1990er Jahren ausgeschlossen zu haben. Er wirbt um rechts-extreme Wähler; viele Anti-Soros-Plakate ähneln antijüdischen Plakaten der 1930er Jahre in Deutschland. Einige Ungarn verstehen die Botschaft: Soros-Plakate sind mit Slogans wie „Scheiß-Ratte“, „Dieb“ und „jüdische Schwuchtel“ bekrizelt, Graffiti fordern „Tod für Soros und andere Juden“.

Israels Ministerpräsident Benjamin Netanjahu, der Antisemitismus ansonsten weltweit anprangert, versäumte es bei seinem diesjährigen Besuch in Budapest, für Soros einzutreten – offensichtlich deshalb, weil Soros für die Menschenrechte aller eintritt, also auch der Palästinenser. In Osteuropa unterstützen die OSF die Roma-Minderheit, während viele Regierungen nicht mehr daran arbeiten, ihre Situation zu verbessern – oder sogar gegen die ethnische Minderheit vorgeht.

Soros reagierte im November 2017 auf seiner Website und in einem Interview mit der Financial Times auf die Verleumdungskampagne. „Ungarns Gesundheitsversorgung und das Bildungssystem sind schlecht dran, und Korruption ist verbreitet. Die aktuelle Regierung versucht, einen äußeren Feind zu schaffen, um die Bürger davon abzulenken“, schrieb er. Soros meint, das Orbán-Regime mache ihn zum Sündenbock

und wirft ihm vor, „eine massive Anti-Soros-Medienkampagne“ gestartet zu haben, die „Millionen an Steuergeldern“ koste, sowie antimuslimische Gefühle zu schüren und antisemitische Slogans zu verwenden, die an die 1930er Jahre erinnern.

Sogar der Orbáns Partei angehörende EU-Kommissar Tibor Navracsics scheint Soros Recht zu geben. Der angebliche „Soros-Plan“ sei „ein rhetorisches Element des

bevorstehenden Wahlkampfes“ – einen solchen Plan gebe es nicht. Die Wahlen stehen im Frühjahr an.



**DAN NOLAN**  
arbeitet als freier Journalist in Budapest.  
[dannolan@protonmail.com](mailto:dannolan@protonmail.com)  
Twitter: @nolan\_dan

## George Soros: Von Karl Poppers liberaler Philosophie inspiriert

Die Open Society Foundations (OSF) sind ein finanziell gut ausgestattetes globales wohltätiges Netzwerk mit weltweit 37 Büros und Stipendiaten in mehr als 100 Ländern. Sie wurden 1979 von dem in Budapest geborenen Juden George Soros gegründet. Nach dem Zweiten Weltkrieg war er aus Ungarn nach Großbritannien und später in die USA geflohen. Er machte ein Vermögen als Investor an der Wall Street. Sein Hedgefonds nahm erheblichen politischen Einfluss, als er Großbritannien 1992 durch Spekulationen gegen das Pfund zwang, den Wechselkursmechanismus der EU zu verlassen.

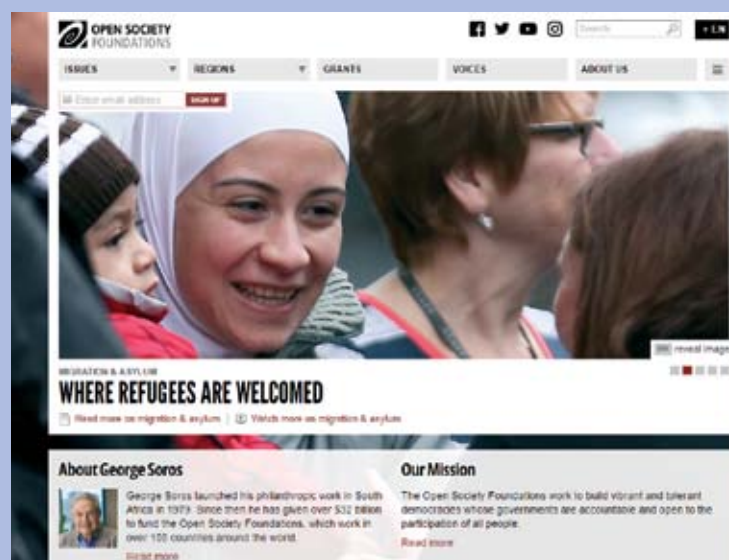
Die Mission der OSF ist es, „lebendige und tolerante Gesellschaften aufzubauen, deren Regierungen rechen-schaftspflichtig sind und offen für die Partizipation aller“. Sie ist von der Philosophie Karl Poppers inspiriert, Soros ehemaligem Professor an der London School of Economics. Poppers bekanntestes Buch ist „Die offene Gesellschaft und ihre Feinde“, ein Manifest der liberalen Demokratie. Im Oktober 2017 übertrug Soros weitere

18 Milliarden Dollar an die OSF, insgesamt hat er damit 32 Milliarden Dollar gespendet.

Die OSF haben individuelle Freiheit in ehemals kommunistischen Ländern und in Südafrika nach der Apartheid vorangetrieben. In vielen Ländern unterstützen sie die Zivilgesellschaft, indem sie demokratische Freiheiten, soziale Gerechtigkeit und Menschenrechte fördern. Das Netzwerk hat Krankenhäuser, Sozial- und Umweltorganisationen sowie Gesundheitsforschung finanziert. OSF-Mittel helfen zudem, die Rechte von Frauen, ethnischen Minderheiten und Flüchtlingen zu sichern und rassistischer und homophober Agitation entgegenzuwirken.

Es gibt keinen OSF-„Masterplan“. Die OSF-Organisation ist komplex, bürokratisch und öffentlichkeitsscheu – der perfekte Buhmann für autoritäre politische Entscheidungsträger.

Einige Regime sind wenig begeistert über die Unterstützung unabhängiger Organisationen, die Korruption bekämpfen und Demokratie fördern. 2015 verbot Russland die OSF,



nachdem diese fast drei Jahrzehnte im Land aktiv gewesen war, als „unerwünschte Organisation“. OSF erwiderte darauf: „Bisher begrüßten russische Beamte und Bürger unsere Bemühungen. Wir bedauern den Wandel, der dazu geführt hat, dass die Regierung unsere Unterstützung der russischen Zivilgesellschaft ablehnt und die Hoffnungen der russischen Bevölkerung ignoriert.“

Weltweit versuchen populistische Führer zunehmend, die Aktivitäten der OSF zu verbieten. Regierungen kopieren Anti-NGO-Gesetze anderer Länder (siehe Frank Priess in E+Z/D+C e-Paper 2017/02, S. 16), unter anderem in Chi-

na, Indien und Kenia gab es Angriffe auf OSF. Die wohl aggressivste Kampagne ist jedoch die der ungarischen Regierung (siehe Hauptartikel).

In den USA hat sich Soros mit enormen Summen für die Reform der Strafjustiz und die Eindämmung von HIV/Aids eingesetzt. Die meisten Republikaner betrachten ihn als linksliberal. Tatsächlich unterstützte er letztes Jahr bei den US-Präsidentschaftswahlen die demokratische Kandidatin Hillary Clinton großzügig. (dn)

**LINK**  
**Open Society Foundations:**  
<https://www.opensocietyfoundations.org/>

DEZENTRALISIERUNG

# Tödlicher Machtkampf

**In Mosambik ist die Dezentralisierung seit über zwei Jahrzehnten ein Feld härtester politischer Konflikte. Vordergründig streiten Regierung und Opposition darüber, Zuständigkeiten und Mittel auf Verwaltungsebenen unterhalb des Zentralstaates zu verlagern. In Wahrheit erhofft sich die Opposition davon die politische Macht insbesondere in den Regionen, in denen sie die Mehrheit der Bevölkerung hinter sich weiß. Die Regierung hat dies bislang zu verhindern gewusst.**

Von Winfried Borowczak und Friedrich Kaufmann

Nach den Parlamentswahlen 2014 gewann mit der Dezentralisierung ein anscheinend rein administratives Problem erneut enorme politische Brisanz. Die größte Oppositionspartei, die Renamo, forderte, dass sie selbst – und nicht mehr der Staatspräsident – die Gouverneure in jenen zentralmosambikanischen Provinzen ernennen könne, in denen sie die Stimmenmehrheit bei den Parlamentswahlen erzielt hatte. Die Regierung lehnte dieses kategorisch ab. Daraufhin entbrannte wieder ein „kleiner Krieg“ zwischen bewaffneten Kräften der Renamo und Sicherheitstruppen der seit 1975 das Land beherrschenden Frelimo-Regierung. Mosambik war zwischenzeitlich auf dem Weg in einen scheiternden Staat (siehe dazu Kaufmann/Borowczak in E+Z/D+C e-Paper 2017/6, S. 20, sowie Kasten, S. 22).

Die Auseinandersetzung um die Dezentralisierung führte bis heute zu einer Reihe von Morden und Mordversuchen – samt und sonders bis dato nicht aufgeklärt. Spektakulär war der Tod des Verfassungsrechtlers und Universitätsprofessors Gilles Cistac. Er wurde am 3. März 2015 von einem Killerkommando in Maputo auf offener Straße erschossen. Cistac hatte bereits Wochen zuvor Morddrohungen erhalten. Im mosambikanischen Fernsehen und in Zeitungsartikeln hatte er die nicht regierungskonforme Ansicht vertreten, dass die Verfassung es erlaube, die bis dato vom Staatspräsidenten ernannten Provinzgouverneure durch die Bevölkerung wählen zu lassen sowie dass

den Provinzen volle Selbstverwaltung gewährt werden könne. Obwohl der Beweis eines direkten Zusammenhangs zwischen dem Mord an Cistac und seiner Meinung als Verfassungsrechtler fehlt, wurde die Tat von vielen als Beweis dafür gesehen, dass die Befürwortung einer tiefgreifenden Dezentralisierung lebensgefährlich sein kann.

## KEINE EIGENEN FINANZMITTEL

Die Geschichte der Dezentralisierung im unabhängigen Mosambik beginnt in den 1990er Jahren mit ersten Schritten der Dekonzentration staatlicher Regierung Richtung Provinzen (siehe Kasten, S.21). Die Provinzen stellen seitdem eigene Haushalte (laufende Ausgaben und Investitionen) auf, bekommen die dazu notwendigen Finanzmittel vom Finanzministerium zugewiesen

und geben diese Mittel eigenständig aus. Die Aufsicht des Finanzministeriums und der Fachministerien ist relativ gering. Das nationale Parlament „segnet“ die Provinzhaushalte ohne Diskussion und spezifische Abstimmung ab.

Seit 2008 verfügen die Provinzen zudem über eigene gewählte Parlamente. Dort werden die Provinzhaushalte diskutiert und abgestimmt, sie sind somit stärker legitimiert. Da die Provinzen aber keine relevanten eigenen Finanzmittel haben und zudem Gouverneur und Provinzregierung nicht dem Provinzparlament verpflichtet sind, ergibt sich für Gouverneur und Provinzregierung eine ständig umstrittene Macht- und Loyalitätslage gegenüber dem Präsidenten und der Zentralregierung einerseits und dem Provinzparlament andererseits.

Daran konnten auch die bereits 2003 in einem speziellen Gesetz (LOLE) erweiterten und systematisierten Verwaltungs- und Entscheidungskompetenzen der Provinzen und auch der Distrikte nichts ändern. Sie relativierten die grundsätzliche Subordination von Provinzen und Distrikte unter die Zentralregierung nicht.



Seltene Einigkeit in Mosambik: Anhänger von Frelimo und Renamo arbeiten zusammen am Bau einer Straße.

Foto: Neil Cooper/Linear



Konfliktreicher als die zuvor beschriebene Dekonzentration verlief der Prozess der Devolution, also der Machtverlagerung auf untere Ebenen. Bereits 1994 verabschiedete das Parlament auf Vorschlag der Frelimo-Regierung ein Gesetz, das eine lokale Selbstverwaltung für alle Städte (cidades), Kleinstädte (vilas) und ländliche Gemeinden (localidades) vorsah. Auf diese Weise sollte das gesamte Territorium und die gesamte Bevölkerung unter lokale Selbstverwaltung fallen. Machtbewusste Kräfte innerhalb der Frelimo verhinderten jedoch seine Anwendung. Sie fürchteten, dass bei Kommunalwahlen in den Hochburgen der Renamo diese dort massenhaft die „Rathäuser“ dominieren würde.

Stattdessen erarbeitete und verabschiedete die Regierung in den Folgejahren 1996/97 neue Gesetze, die lediglich eine graduelle Einführung lokaler Selbstverwaltung vorsahen. 1998 fanden so erste Kommunalwahlen (Bürgermeister und Gemeindepimente) in 33 Städten und Kleinstädten statt, die knapp 20 Prozent der Bevölkerung erfassten. Mittlerweile sind es 53 selbstverwaltete Gemeinden (municípios), in denen rund 25 Prozent der Bürger das Privileg der kommunalen Selbstverwaltung genießen. Circa 75 Prozent aller Mosambikaner werden weiterhin via Provinz- und Distriktverwaltungen letztlich von Maputo aus verwaltet.

## FEHLENDER ERFOLG

Die Einführung der kommunalen Selbstverwaltung hat bislang nur begrenzte Effekte für die Lebensqualität der Menschen in den betroffenen Munizipien gehabt. Ihre Finanzmittel sind allzu begrenzt, vielfach fehlt qualifiziertes Personal, die gewählten Lokalpolitiker führen häufig auch nur die auf nationaler Ebene gängigen Praktiken von Korruption, Bereicherung und Vetternwirtschaft weiter. Geberorganisationen wissen um diese Missstände und stellen Beratung und Finanzmittel zur Verfügung – bei der komplexen Problemlage bis dato aber ohne durchschlagenden Erfolg.

Die kommunale Selbstverwaltung hat die dominierende Rolle der Frelimo nicht relativieren können. Nie gewannen bei Kommunalwahlen die Oppositionsparteien Renamo und MDM in mehr als vier bis fünf Städten und Kleinstädten den Bürgermeisterposten und die Mehrheit im lokalen Parlament. In der laufenden Legislatur (2013–18) stellt die MDM den Bürgermeister in vier der 53 Munizipien, die Renamo keinen einzigen, da sie die vergangenen Kommunalwahlen 2013 boykottiert hatte. Wahlbetrug war insbesondere bei der Abwahl von Renamo-Bürgermeistern mehrfach im Spiel. Bemerkenswert ist in diesem Kontext die Stadt Beira. Hier hat es die MDM bereits drei Legislaturen in Folge geschafft, die Mehrheit

im Stadtrat zu gewinnen und mit Daviz Simango den Bürgermeister zu stellen.

## NEUE LOKALE ELITEN

Die größte Veränderung des gesamten bisherigen Dezentralisierungsprozesses ist die Herausbildung neuer lokaler politischer Eliten, trotz begrenzter Zuständigkeiten, Mittel und Qualifikationen. Dies betrifft alle drei großen Parteien, wenn auch in sehr unterschiedlichem Maße. Solch ein Prozess ist nie konfliktfrei, und zwar nicht nur zwischen den konkurrierenden Parteien, sondern auch innerhalb dieser. Spektakulär hierfür war der Fall des erfolgreichen Bürgermeisters von Maputo Eneas Comiche in der Legislatur 2003–08. Seine Frelimo hatte ihm 2008 eine neue Kandidatur und die sichere Wiederwahl verweigert, da er korrupte Praktiken bei der Vergabe von Grundstücken an Parteimitglieder abgelehnt hatte.

Obwohl stärkste Oppositionspartei mit eigener kleiner Armee, ist es der Renamo bisher nicht gelungen, auf lokaler Ebene substanzielle politische Macht zu erobern. Nie konnte sie Bürgermeisterposten über eine Wahlperiode hinaus halten. Und die Bilanz ihrer Bürgermeister oszillierte stets auch nur zwischen schwach und unauffällig. Der Renamo-Führung ist allerdings klar, dass sie endlich einen substanziellen Machtgewinn erzielen würde, stellte sie ei-

# Dezentralisierung heißt Dekonzentration und Devolution

Dezentralisierung ist ein Oberbegriff für zwei miteinander verwobene, gleichwohl zu unterscheidende Prozesse: Dekonzentration und Devolution. Dekonzentration meint die Verlagerung von Verwaltungskapazitäten und begrenzt auch Entscheidungskompetenzen auf Ebenen des Staates unterhalb der Zentralebene. In Mosambik, einem extrem zen-

tralisierten Land, bedeutet dieses zum Beispiel den Bau und Betrieb von Hospitälern durch die Provinzen, die Errichtung von Finanz- oder Bauämtern in allen Distrikten des Landes, die Erreichbarkeit von lokalen Behörden zur Registrierung von Neugeborenen oder zur Ausstellung von Personalausweisen in erträglicher Entfernung. Das alles ist bislang

nicht gegeben. In jedem Fall bleibt aber die politische und finanzielle Kontrolle sowie die fachliche Aufsicht der Zentrale, zum Beispiel eines Fachministeriums, erhalten.

Unter dem Begriff Devolution ist demgegenüber nicht nur die Verlagerung von Verwaltungs- und Entscheidungskapazitäten und -kompetenzen auf untere staatliche Ebenen gemeint. Hinzu tritt hier auch eine relative Machtverlagerung. Staatliche Kompetenzen und die zu ihrer Erfüllung notwendigen Finanzmittel werden auf untere staatliche Ebenen verlagert, einschließlich des Rechts,

lokale Steuern und Abgaben zu erheben. Entscheidend ist, dass der Staat lokale Selbstverwaltung gewährt, das heißt die Errichtung von Gemeinden mit eigener Verwaltung und demokratisch gewählten Gremien. Über diese Gemeinden, Munizipien (municípios) genannt, übt der Zentralstaat nur eine Rechtsaufsicht aus. Die municípios haben unter anderem die Zuständigkeit für den Bau und Betrieb von Grundschulen, für die lokale Trinkwasserversorgung und Müllabfuhr, das Eichwesen, für lokale Straßen und Wege oder für die lokale öffentliche Ordnung. (wb/fk)

gene Provinzgouverneure in den sechs von ihr reklamierten Provinzen. Dies wäre der Fall, wenn eine neue Gesetzgebung den Provinzen volle politische und administrative Autonomie einräumt und die Gouverneure gewählt und nicht mehr direkt vom Präsidenten ernannt würden.

Die Renamo argumentiert, dass eine weitergehende Dezentralisierung, vor allem auf Provinzebene, ihr den Raum für eine bessere Politik im Interesse aller Mosambikaner geben würde. Doch man mache sich nichts vor. Auch die Renamo ist eine in einer Logik des Klientelismus und des Rentseeking befangene Partei. Auch sie würde diese Machtpositionen vermutlich dazu nutzen, ein wenig nach unten umzuverteilen, im Prinzip aber die neuen, ihr verpflichteten lokal-regionalen Eliten zu alimentieren. Korruption, Bereicherung und Misswirtschaft wären die Regel. Renamo-Gouverneure, die sich dieser Logik zu

entziehen versuchen, müssten mit internen Sanktionen rechnen.

Letztlich ist die politische Macht in sechs Provinzen auch nur ein, wenn auch wichtiges, Etappenziel der Renamo. Der von ihr 2013 angezielte und von beiden Seiten bis Dezember letzten Jahres verbissenen geführte „kleine Krieg“ zielte seitens der Renamo darauf ab, ebenso wie die Frelimo Zugang zu den zahlreichen Rentenquellen zu bekommen. Dabei geht es nicht nur um die Rohstoffvorkommen, sondern auch um staatliche Monopole, öffentliche Aufträge und den Zugriff auf Gebermittel. Die Herrschaft über den Staatsapparat eröffnet zudem zahlreiche Möglichkeiten gutbezahlter Anstellungen in seinen Institutionen, öffentlichen Unternehmen oder bei Infrastrukturprojekten. Mit einer demokratischen Dezentralisierung hat das nichts zu tun, nicht einmal mit rationaler Verwaltungspraxis.



**FRIEDRICH KAUFMANN**  
ist Leiter der Deutschen  
Auslandshandelskammer  
(AHK) in Maputo im Rahmen  
des ExpeRTS CIM Programms

des BMZ. Der Beitrag stellt seine persönliche Meinung dar.

*friedrich.kaufmann@gmx.net*



**WINFRIED BOROWCZAK**  
ist freier Consultant,  
spezialisiert unter anderem  
auf Dezentralisierung.  
*winborow@aol.com*

#### LITERATUR

Weimer, B. (Hrg), 2012: *Moçambique: Descentralizar o Centralismo – Economia Política, Recursos e Resultados*, Maputo (IESE). (Auf Portugiesisch)

## Der Konflikt zwischen Frelimo und Renamo

Der „kleine Krieg“ zwischen den Sicherheitskräften der Frelimo-Regierung und den Kämpfern der Renamo-Opposition begann Ende 2013 mit Angriffen von Renamo-Kämpfern auf Polizeistationen, Militärfahrzeuge und zivile Lkw. Entzündet hatte er sich an der aus Renamo-Sicht unzureichenden Umsetzung des Friedensabkommens von 1992, das den Bürgerkrieg von 1977–92 beendet hatte. Die Renamo kritisierte insbesondere die mangelhafte Trennung von Staat und Frelimo-Partei, eine ungenügende Eingliederung von ehemaligen Renamo-Kämpfern in Armee und Polizei und die schleppende Dezentralisierung von Staat und Verwaltung. Der neuerliche Konflikt war in der zweiten Jahreshälfte 2016 von

einer internationalen Vermittlung eingehengt worden. Die Vermittler legten im November 2016 einen Vorschlag zur Beilegung der Konflikte und eine

mögliche Machtbeteiligung der Renamo in den sechs von ihr reklamierten Provinzen Zentralmosambiks vor, in denen sie bei den Parlamentswahlen 2014 die Mehrheit gewonnen hatte.

Der Vorschlag ist komplex und weitgehend. Er sieht eine Verfassungsänderung vor, die aus den Provinzen Quasi-Bun-

desstaaten machen würde. Die Frelimo hat diese Vorschläge bis dato weder akzeptiert noch abgelehnt. Die internationalen Vermittler wurden Ende 2016 nach Hause komplimentiert und je eine nationale Verhandlungskommission zu den Themen Eingliederung von ehemaligen Renamo-Kämpfern und Dezentralisierung, bestehend aus Frelimo- und Renamo-Vertretern, gebildet. Staatspräsident Nyusi und Renamo-Chef Dhlakama vereinbarten Weihnachten 2016 per Satellitentelefon einen Waffenstillstand. Inzwischen haben sich die beiden Politiker zweimal „im Busch“ der Gorongosaberge getroffen und Verständigungsbereitschaft signalisiert. Allerdings liegen bis dato keine definitiven Gesetzesentwürfe zur Beilegung der Konflikte vor und dies, obwohl der Waffenstillstand öfter verletzt wird und Ende 2018 turnusgemäß Kommunalwahlen anstehen. (wb/fk)



Plakat der „ewigen“ Regierungspartei Frelimo in Mosambik.



Im formalen Sektor werden Geldflüsse belegt und können besteuert werden: Medikamentenzahlung in einer Apotheke in Kamerun.

## Streit um Steuern

Ohne ausreichende Finanzierung ist gute Regierungsführung unmöglich. Staaten müssen genügend Steuern für die Daseinsvorsorge einnehmen. International herrscht harter Wettbewerb darum, wer bei internationalen Geschäften welche Anteile besteuern darf. In diese Debatte sollten Entwicklungsländer mit mehr Engagement einsteigen. Zugleich müssen sie aber auch im Inland Ressourcen mobilisieren. Neue Steuern einzuführen oder bestehende zu erhöhen ist sicherlich nicht sonderlich beliebt – aber Behörden, die zu wenig Mittel haben, um ihren Aufgaben gerecht zu werden, sorgen ebenfalls für Unmut. Verantwortungsvolle Politik muss die richtige Balance finden.



# Anreize zur Formalisierung

**Seit seiner Demokratisierung 1991 hat Benin seine Staatseinnahmen durch Steuerreformen stetig erhöht. Aufgrund des großen informellen Sektors bleibt die Steuerbasis allerdings schmal. Um ihre Einnahmen weiter zu steigern, sollte die Regierung Anreize zur Formalisierung von Unternehmen schaffen.**

Von Karim Okanla

Wie in den meisten Ländern Subsahara-Afrikas wurde das Steuersystem in Benin während der Kolonialherrschaft errichtet. Im Jahr 1960 erlangte Benin, damals unter dem Namen Dahomey, die Unabhängigkeit von Frankreich. Einige Jahre später führte das Land mehrere Reformen zur Abschaffung des kolonialen Steuersystems ein. Unter anderem wurden die zwei für die Steuereintreibung zuständigen Behörden zusammengelegt. Im Jahr 1968 wurde die Generaldirektion eingerichtet, welche die Verantwortung für die Eintreibung von Steuern bekam.

Laut Giulia Piccolino, einer mit dem GIGA Institut für Afrika-Studien in Hamburg verbundenen Wissenschaftlerin, waren die Reformen unvollständig und führten nicht zu einer umfassenden Neustrukturierung des Steuersystems. Das Steueraufkommen blieb niedrig und das öffentliche Finanzsystem blieb schwach. Piccolino sieht darin eine Ursache der Haushaltskrise, die Benin in den 1980er Jahren unter der marxistischen Regierung von Mathieu Kérékou erfasste. Damals stieg die Staatsverschuldung rasant an, und zum Ende des Jahrzehnts war die öffentliche Hand zahlungsunfähig. Die Regierung konnte ihre Bediensteten nicht mehr entlohnen, und das Bankensystem brach zusammen.

Benins Demokratisierungsprozess in den frühen 1990er Jahren war aus Piccolinos Sicht auch eine Reaktion auf den Einbruch der Staatseinnahmen. Reformen haben seither zu einem Anstieg der Steuern geführt – von knapp elf Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 1992 zu mehr als 17 Prozent im Jahr 2011. Damit liegt Benin über den von der Weltbank für Länder mit niedrigem Einkommen als angemessen

erachteten Steuerquotenrichtwert von 15 Prozent des BIP. Piccolino stellt fest, dass Benin seit den 1990er Jahren seine Abhängigkeit von Entwicklungshilfe (official development assistance – ODA) reduziert hat, auch wenn das Land noch immer beträchtliche Summen erhält.

Einige Verwaltungsprobleme wie Korruption und schwache Kapazitäten bestehen weiterhin. Ein Beispiel ist der Fall von Sébastien Ajavon, dem Gründer von Benins größtem Tiefkühlhähnchenvertrieb. Er wurde wegen Steuerhinterziehung mit einer Geldstrafe von 167 Milliarden CFA-Franc (rund 254 Millionen Euro) belegt. Einige Beobachter meinen, die Geldstrafe sei politisch motiviert gewesen, denn Ajavon war bei den Präsidentschaftswahlen 2016 gegen den derzeitigen Präsidenten Patrice Talon angetreten. Nachdem er im ersten Wahlgang den dritten Platz belegt hatte, unterstützte er Talon in der Stichwahl, nur um dann einige Monate später in die Opposition zu gehen. Kurz danach wurde er der Steuerhinterziehung beschuldigt.

Die Regierung will die Steuererhebung effizienter gestalten. 2014 führte Benin die Taxe Professionnelle Synthétique für Kleinst- und Kleinunternehmen ein. Damit wurden ehemals mehrfache Steuererhebungssysteme vereinheitlicht. Unternehmen können sich jetzt an einer Stelle für das

Steuer- und das Handelsregister anmelden. Außerdem werden Kleinst- und Kleinunternehmen nicht mehr nach Mietwert, sondern nach Umsatz besteuert. Entsprechend ist die Berechnung der Steuern transparenter und voraussehbarer geworden. Leider hat die Reform nicht viele Firmen im informellen Sektor dazu bewegt, sich formal registrieren zu lassen.

## ERWEITERUNG DER STEUERBASIS

Laut René Charles Dovi, einem Steuerexperten aus Cotonou, haben die anhaltenden Reformen zu einer Harmonisierung der Steuererhebung beigetragen. Dennoch sieht er Verbesserungspotenziale. Viele Unternehmen blieben informell, weil es ihnen einen Wettbewerbsvorteil verschaffte. Registrierte Unternehmen müssen sich in der Tat an mehr Regeln und Bestimmungen, wie beispielsweise Steuergesetze, halten.

Die Regierung sollte Firmen im informellen Sektor Anreize zur Formalisierung bieten, schlägt deshalb ein Finanzbeamter vor. Zugang zu Mikrofinanzdienstleistungen könne so ein Anreiz sein. Zwar müssten die Steuersätze niedrig bleiben, wenn aber die Zahl der formalisierten Unternehmen steige, würde das auch höhere Steuereinnahmen zur Folge haben. Zudem könnten derzeit steuerbefreite Akteure wie private Bildungseinrichtungen besteuert werden. Diese wurden befreit, um nach dem Versagen öffentlicher Institutionen in den 1990er Jahren private Bildung zu fördern. Auch Nichtregierungsorganisationen sollten besteuert werden, meint der Finanzbeamte.



Je mehr Menschen Steuern zahlen, desto besser: Markt in Porto Novo, Benin.



Ein anderer Finanzbeamter sagte Piccolino, 80 Prozent des Steueraufkommens würden von rund 75 000 Beamten und 800 großen Unternehmen erbracht. Allerdings seien mehr Personen und Unternehmen dazu in der Lage, Steuern zu zahlen. Die Regierung solle in Zusammenarbeit mit Kommunen und Berufsverbänden potenzielle Steuerzahler identifizieren. Für ihre Mitarbeit könnte man diesen Partnern einen geringen Anteil der eingetriebenen Steuern überlassen.

Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) könnte den Zahlungsprozess beschleunigen. Beispielsweise könnten Steuerzahler mit geringem Einkommen ihre Rechnungen über Systeme wie „Mobile Money“ oder elektronische Geldüberweisung bezahlen. Zudem arbeitet die Regierung daran, die Verwaltung auf Computer umzustellen.

len und neue Instrumente zur Vorbeugung von Betrug und Untreue zu entwickeln. Um den Spielraum für Steuerhinterziehung zu verringern, könnte die Regierung mit verschiedenen Partnern zusammenarbeiten – beispielsweise Anwaltskanzleien, Vermögensverwaltungsfirmen, Versicherungsgesellschaften, Mobilfunkbetreibern oder Gewerkschaften.

### ENGAGEMENT DER GEBER

Internationale Geber unterstützen Benins Steuerreformen. Insbesondere der Internationale Währungsfonds (IWF) ist federführend beteiligt, beispielsweise durch Kapazitätsaufbau in der Steuerverwaltung. Sensibilisierungskampagnen sollen Bürger zum Bezahlen ihrer Steuern motivieren, und der Zahlungsprozess wurde vereinfacht. Besonders in ländlichen Gebieten bremsen aber der Mangel an Computern und die unzuverlässige Stromversorgung die Digitalisierung. Oft werden Steuerzahler noch mit Stift und Papier registriert und Steuern in bar eingesammelt.

Der IWF unterstützt die Kompletterneuerung der Steuerbehörde, um Eintreibung und Management effizienter zu gestalten. Verschiedene Ämter sollen in eine einzige Behörde integriert und die Arbeitsaufteilung genau definiert werden. Der IWF

schlägt vor, der Zentralverwaltung die Verantwortung für Konzeption, Planung und flankierende Maßnahmen zu geben, während operative Einheiten für Management, Kontrolle und effektive Steuereintreibung zuständig sein sollen.

Landbesitz ist ein weiteres wichtiges Thema. Unklare und unsichere Landrechte erschweren den Landkauf in Benin. Häufig beanspruchen mehrere Personen dasselbe Grundstück. Meist wird die Sache vor Gericht gebracht, wo die Entscheidung oft erst nach Jahren fällt. So lange kann der rechtmäßige Besitzer das Grundstück nicht nutzen.

Die Regierung versucht schon lange erfolglos, das Problem in den Griff zu bekommen. Eine Grund- und Boden-Steuer könnte dabei helfen. Wenn das klappt, würde das Ansehen der Regierung steigen. Am wichtigsten ist aber, dass sie die Besteuerung transparent durchführt und ihren Haushalt sinnvoll und verantwortlich gestaltet. So kann sie das Vertrauen der Menschen gewinnen.



**KARIM OKANLA**  
ist Dozent für Medien,  
Kommunikation und  
internationale Beziehungen  
an der Houdegbe North

American University in Cotonou, Benin.  
karimokanla@yahoo.com

## Es ist Zeit, sich zu verbünden

**In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat sich die internationale Steuerdebatte deutlich verändert. Entwicklungsländer sind immer noch benachteiligt, aber sie können politischen Einfluss nehmen. Wenn sie sich zusammentun und gemeinsam arbeiten, haben sie die Chance, das internationale Steuersystem fairer zu gestalten.**

Von Mick Moore

Das System der Besteuerung internationaler Transaktionen ist nicht kohärent und verdient eigentlich nicht einmal die Be-

zeichnung „System“. Es beruht auf einem Mix von nationalen Gesetzen, bilateralen Verträgen und internationalen Abkommen und Praktiken, die sich teilweise widersprechen. Es ist komplex, bezieht viele Parteien ein und ist kaum zu verstehen. Für die Steuerpolitik gibt es kein Gegenstück zur Welthandelsorganisation (WTO – World Trade Organization).

Wenn wir von einem „System“ sprechen wollen, so wurden seine Grundlagen vor fast einem Jahrhundert geschaffen. Die Hauptfrage war – damals wie heute –, wie das Recht, Steuern auf international tätige

Firmen zu erheben, zwischen Regierungen geregelt werden sollte. Von Anfang an hatte das System zwei Fehler:

- Es begünstigte die Regierungen kapitalexportierender Länder sowie die großen Unternehmen, die dort beheimatet waren und für fast alle internationalen Privatinvestitionen aufkamen.
- Firmen und reiche Individuen konnten mit der Unterstützung gut bezahlter Anwälte und Berater Schlupflöcher ausnutzen oder auch schaffen, um Steuerpflichten zu umgehen. Bis zu den sechziger Jahren war die Schweiz als einzige große Steueroase der Hauptnutznießer davon.

Mehrere Faktoren führten dazu, dass das System sich seit den 1960er Jahren verändert hat. Relevant waren

- die Liberalisierung des Kapitalverkehrs,

- kontinuierlich wachsende transnationale Finanzströme,
- wirtschaftliche Globalisierung und
- der Wunsch der vielen kleinen Inselstaaten, die zum britischen Kolonialreich gehört hatten, Einkommensquellen zu erschließen.

Die Zahl der Steueroasen hat sich vervielfacht, und die Geschäfte, die dort gemacht werden, haben noch deutlich schneller zugenommen.

Klare Verlierer des Systems waren die Regierungen von Entwicklungsländern, denn dort aktive transnationale Unternehmen waren geneigt und in der Lage, ihre Gewinne buchhalterisch in Steueroasen zu verschieben. Folglich zahlten sie kaum oder gar keine Steuern. Im Lauf der Zeit stellten aber auch die Regierungen der reicheren Länder fest, dass das System nicht mehr in ihrem Sinn funktionierte. Ihre eigenen transnationalen Unternehmen siedelten Tochterfirmen in Steueroasen an, verbuchten ihre Gewinne dort und zahlten im Heimatland weniger Steuern. Die Geheimhaltungspoli-

tik der Steueroasen förderte obendrein Terrorismus, Drogenhandel und Korruption.

## DAS NEUE MILLENNIUM

Nach dem Jahrtausendwechsel beschleunigte sich der Wandel. Zivilgesellschaftliche Initiativen wie etwa das Tax Justice Network oder Global Witness entstanden und machten vor allem in Industrieländern auf Steuervermeidung und -flucht aufmerksam. Erstmals gab es Schlagzeilen über die Steuerpraktiken multinationaler Konzerne, und die Öffentlichkeit erfuhr immer mehr. Der jüngste Coup waren die sogenannten Paradise Papers im Herbst.

2008 folgte dann die globale Finanzkrise, die in vielen Mitgliedsländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development) schnell zu Haushaltskrisen führte. Regierungen mussten sich für die Bankenrettung massiv verschulden. In dem Maße, wie sie neue Geldquellen suchten, ge-

rieten die Steueroasen und das System, auf dem sie beruhten, in den Blickpunkt.

Im Auftrag der Gruppe der 20 führenden Volkswirtschaften (G20) startete die OECD 2013 ein zweijähriges Verfahren, Politikvorschläge zu formulieren. Der Prozess wurde mit dem Kürzel BEPS benannt, das für „base erosion and profit shifting“ (Erosion der Steuerbasis und Profitverschiebung) stand.

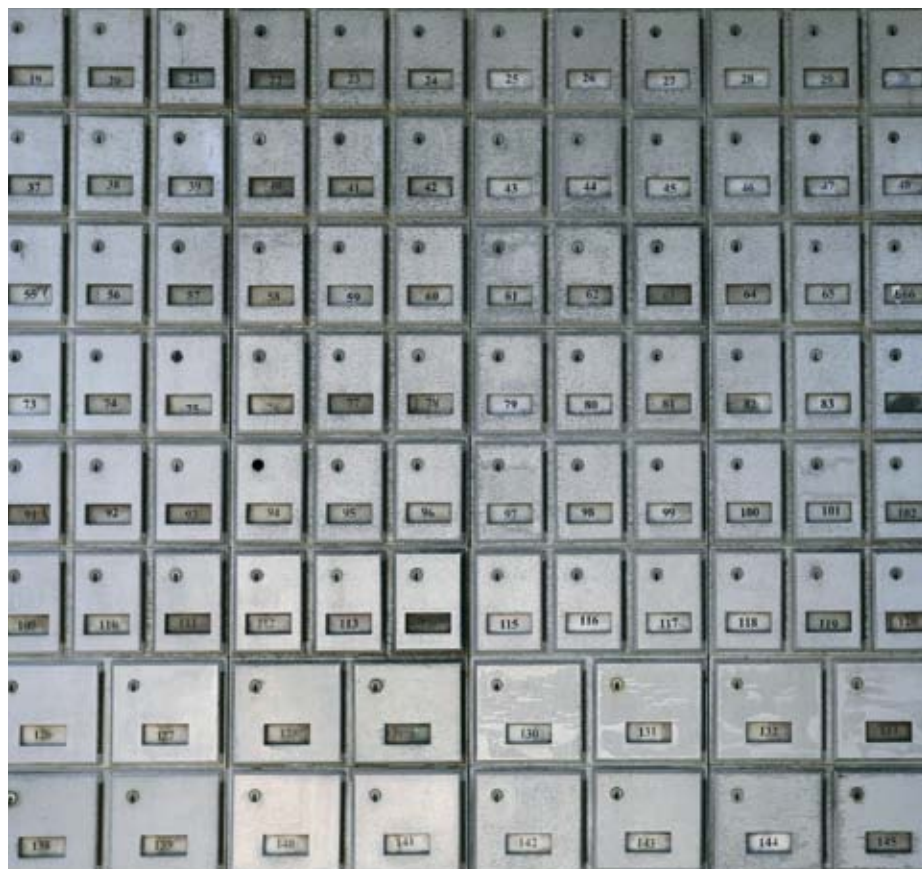
BEPS war komplett auf internationale Steuerfragen ausgerichtet und beschäftigte sich nicht mit dem verwandten Thema der Geldwäsche. Das entsprach nicht den Vorstellungen der Regierungen vieler Entwicklungsländer, besonders in Afrika. Diese schätzten mittlerweile den Diskurs der „illegitimen Finanzflüsse“, in dessen Zusammenhang üppige Schätzungen darüber kursierten, wie viel Geld Afrika durch Finanztransaktionen verlor. Starken Schub vermittelte 2015 der „Report of the high level panel on illicit financial flows from Africa“ (Mbeki-Report) von UN und Afrikanischer Union.

„Illegitime Finanzflüsse“ sind indes nicht objektiv definiert. Die Statistiken sind fragwürdig und werden oft auf täuschende Weise verwendet. Sie sagen leider nur wenig darüber aus, wie viel Steuereinnahmen afrikanischen Ländern tatsächlich entgehen. Stattdessen nähren sie Illusionen darüber, wie viel Geld afrikanische Staaten einnehmen könnten, wenn die illegitimen Finanzflüsse reduziert würden.

Im Zuge dieser Debatte wuchs derweil der Unmut vieler Vertreter des globalen Südens mit Blick auf den BEPS-Prozess. Von Anfang an wurde die Frage gestellt, weshalb die OECD – der Dachverband der reichen Nationen – die Zuständigkeit für ein globales Thema übernahm. Diese Kritik hält bis heute an.

War also von Anfang an klar, dass BEPS scheitern musste? Oder trug die Kritik dazu bei, derartig Druck auf die OECD zu machen, dass deren Empfehlungen nicht nur die Interessen ihrer Mitglieder, sondern die der ganzen Welt berücksichtigen würde? Beide Thesen lassen sich mit empirischen Erfahrungen untermauern.

Die BEPS-Empfehlungen, die 2015 ausgesprochen wurden, haben sicherlich viele Menschen enttäuscht. Sie liefen nicht auf eine radikale Reform des internationalen Steuersystems hinaus. Allerdings war das auch nicht der Auftrag. Einige BEPS-



Postfächer auf den Cayman Islands.



Empfehlungen sind nützlich. Das gilt besonders für den Vorschlag, alle großen transnationalen Unternehmen dazu zu verpflichten, über Einnahmen und Gewinne für jedes Land einzeln Rechenschaft abzulegen („country-by-country reporting“).

Mit den Empfehlungen ist die Debatte aber noch nicht abgeschlossen. Im Rückblick ist klar, dass die Dinge nun erst in Bewegung geraten sind. Diverse andere Reforminitiativen wurden jenseits dieses Rahmens gestartet. Eine aus Sicht der Entwicklungsländer besonders wichtige Initiative geht abermals von der OECD aus. Sie soll den Informationsaustausch zwischen nationalen Finanzämtern verbessern. Das erklärte Ziel ist, das Auskunftssystem global anzulegen und zu automatisieren, so dass alle Staaten Zugriff auf Informationen über relevante Steuerzahler bekommen.

Damit solche Reformschritte Wirkung zeigen, muss noch viel geschehen – und das gilt besonders mit Blick auf die Entwicklungsländer. Deren Steuerbehörden stehen vor dem neuen – aber eigentlich recht willkommenen – Problem, dass ihnen viel mehr Daten zur Verfügung stehen, als sie verarbeiten können. Der Trend zum Einsatz digitaler Technik in der Steuerverwaltung verstärkt diese Herausforderung.

Die Steuerdebatte läuft in der breiten Öffentlichkeit sowie in der Fachwelt. Sie führt allmählich zu echtem Wandel. Die Entwicklungsländer sind von der Entscheidungsfindung längst nicht mehr in dem Maße ausgeschlossen wie noch vor zehn Jahren. In verschiedener Hinsicht nimmt die OECD die Anliegen der Entwicklungsländer heute sehr ernst.

Die OECD agiert dabei nicht sonderlich selbstlos, sie steht aber vor einigen ernstesten Herausforderungen. Das UN-Steuerkomitee ist ein potenzieller Konkurrent, was die Vertretung der Entwicklungsländer angeht, und es wurde kürzlich aufgewertet. Wichtiger noch ist, dass die großen Schwellenländer immer weniger geneigt sind, sich den Sichtweisen der OECD anzuschließen. Die OECD hat ein großes Eigeninteresse daran, zu einem glaubwürdigeren globalen Forum zu werden, das nicht nur die Mitgliedsstaaten akzeptieren.

### KEIN ENDE DES KAMPFES

All dies heißt nicht, dass die Entwicklungsländer oder Initiativen, die sich für deren



**Apple Store in London: Technologiekonzern aus Silicon Valley horten Profite im Ausland, um sie in den USA nicht zu versteuern.**

Interessen einsetzen, aufhören sollten, Reformen der internationalen Steuerordnung zu fordern. Mir scheint aber die Zeit gekommen zu sein, in der sich die Entwicklungsländer zusammentun und gemeinsam aktiv werden sollten. Dabei könnte es beispielsweise um folgende Dinge gehen:

- Die Geberländer haben sich verpflichtet, mehr zur Stärkung der „heimischen Ressourcenmobilisierung“ in Entwicklungsländern beizutragen. Die Empfängerländer müssen entscheiden, wie sie diese Mittel nutzen wollen. Sinnvoll wäre es, wenn sie sich selbst in die Lage versetzen, mit der neuen Informationsflut zurechtzukommen und von den innovativen Systemen des Austausches von Steuerdaten Gebrauch zu machen.
- Was die Steuerpolitik angeht, gibt es bislang zwischen Entwicklungsländern bislang kaum Harmonisierung – weder mit Blick auf die Gesetzgebung noch auf die Behördenstruktur. Jedes Land hat seine eigenen, oft recht vielfältigen Regeln. Andererseits haben manche Länder auch gar keine Regeln für die wichtige Frage der Transferberechnung. Dabei geht es darum, wie mul-

tinationale Konzerne interne Zahlungen verbuchen und damit Profite von Land zu Land verschieben. Zudem hat jeder Staat eigene Gesetze, Verordnungen und Verfahren, was die Gewährung von Steuererleichterung für Investoren angeht. Da es keine Harmonisierung gibt, können mächtige transnationale Konzerne und ausländische Regierungen in Verhandlungen einzelne Entwicklungsländer unter Druck setzen und große Vorteile erzielen.

Zu erwarten, dass sich alle Entwicklungsländer innerhalb von zehn Jahren über solche Fragen einigen, wäre überzogen. Auf der Ebene der Weltregionen und Subregionen ließe sich aber viel erreichen. Die Entwicklungsländer sind nun am Zug.



**MICK MOORE**  
leitet das **International Centre for Tax and Development** und ist **Professorial Fellow des**

**Institute of Development Studies der Universität Sussex.**  
[m.moore@ids.ac.uk](mailto:m.moore@ids.ac.uk)

# Doppelmoral

**Afrikanische Länder nehmen oft nur einen kleinen Teil ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) durch Steuern ein, deshalb fehlt ihnen Geld. Die OECD-Regierungen betonen gerne, dass eine stärkere Mobilisierung inländischer Steuern die Entwicklung vorantreiben würde. Zugleich sind die Geberländer aber mitverantwortlich für Steuerhinterziehung, insbesondere von multinationalen Konzernen.**

Von Dereje Alemayehu

Die Steuerquote sagt nichts darüber aus, wie fair ein Steuersystem ist. In den meisten Mitgliedsländern der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), einer Dachorganisation reicher Nationen, blieb sie in den vergangenen 30 Jahren relativ konstant. Durch eine Verlagerung von direkten zu indirekten Steuern

progressiv bezeichnet. Die afrikanischen Regierungen müssen zudem alles daransetzen, illegale Finanzströme (illicit financial flows – IFF) im globalen Kontext einzudämmen.

Die Steuerquoten der afrikanischen Länder sind angesichts denen der OECD-Mitglieder gering. Als die Volkswirtschaften der OECD-Länder noch nicht industrialisiert, diversifiziert und technologisiert waren, sah es dort aber ähnlich aus und die europäischen Regierungen erhoben oft auch nur 10 Prozent des BIP.

Die niedrigen Steuerquoten haben auch mit der Struktur der afrikanischen Volkswirtschaften zu tun. Es ist schwer, Steuern zu erheben, wenn Subsistenzlandwirtschaft, wenig Diversifizierung und ein ausgeprägter informeller Sektor in städtischen Gebieten vorherrschen. Hilfreich wäre es, auch im informellen und Subsistenzsektor Steuern zu erheben. Das würde

ment verabschiedet und der Sozialvertrag durch Wahlen gestärkt.

Leider sind die afrikanischen Steuersysteme zunehmend auf indirekte Steuern wie die Mehrwertsteuer angewiesen, und sie tun bis heute wenig dafür, den Gesellschaftsvertrag zu stärken. Die Verbraucher sind sich dieser Steuern oft nicht bewusst. Dabei werden gerade die Armen überproportional belastet, da sie fast ihr gesamtes Einkommen für Konsumgüter ausgeben müssen.

Schlupflöcher und Ausnahmen ermöglichen es Bessergestellten, kaum Steuern zu zahlen. Oft eröffnen Regierungen ihnen sogar absichtlich solche Freiräume. Mit progressiveren Steuersystemen würde man mehr einnehmen und zugleich für Fairness sorgen. Um Korruption zu senken, effizienter zu arbeiten und Glaubwürdigkeit zu gewinnen, müssten nationale Steuerbehörden mehr zur Rechenschaft gezogen werden und transparenter arbeiten. Eine bessere und progressivere Besteuerung wäre ein Gewinn für die Regierungen afrikanischer Länder.

## INGESCHRÄNKTE SOUVERÄNITÄT

Steuerpolitik ist ein souveränes Vorrecht. Jedes Land kann seine Steuerpolitik frei bestimmen. Tatsächlich aber mischen internationale Finanzinstitutionen (IFI) und Geberregierungen in Afrika erheblich mit (siehe Kasten, S. 29). Afrikanische Länder haben das Recht und die Pflicht, ihre Politik so auszurichten, dass sie ihren Bürgern dient – und nicht multinationalen Konzernen. Steuererleichterungen für ausländische Investoren untergraben die afrikanische Staatlichkeit und verhindern faire Steuersysteme.

Die Rolle der IFIs und Geberländer bei der Aufrechterhaltung des Status quo ist beachtlich. OECD-Länder billigen Steuerhinterziehung in Afrika und zeigen darin eine ähnliche Haltung wie früher im Umgang mit Bestechungsgeldern: Bis Anfang dieses Jahrhunderts duldeten sie diese Art Korruption nicht nur – Bestechungsgelder waren sogar steuerlich absetzbar. Wenn sie Steuerhinterziehung und Steuerflucht multinationaler Unternehmen auf ähnliche Weise als illegal bekämpfen würden, wie sie es zuletzt endlich mit Bestechung taten, würde es zu ihren Versprechungen passen, afrikanische Regierungen beim Erheben von mehr inländischen Einnahmen unterstützen zu wollen.



**Der informelle Sektor ist schwer zu besteuern: Verkauf von Kartoffeln in Arusha, Tansania.**

wurde die Steuerlast jedoch von den Reichen auf die Armen umgelegt. Fairness hängt also von der Art der erhobenen Steuern ab.

Afrikanische Länder könnten mehr Geld von den Armen einfordern und so ihre Steuerquote erhöhen, doch das würde die Ungleichheit anheizen. Es müssten gerechte Steuersysteme eingeführt werden, in denen alle Bürger das zahlen, was sie zahlen können. Wer mehr hat, sollte entsprechend mehr zahlen. Ein solches Steuersystem wird als

Einnahmen bringen und die Mehrheit der Bevölkerung zu steuerpflichtigen Bürgern mit Mitspracherecht zu machen.

Es ist international bekannt, dass Steuerzahler ihre Regierungen eher zur Verantwortung ziehen als diejenigen, die keine Steuern zahlen. Steuern symbolisieren einen „sozialen Vertrag“: Die Menschen zahlen, und dafür sorgt die Regierung für soziale Dienstleistungen und Infrastruktur. Normalerweise wird das Budget vom Parla-

Illegale Finanzströme untergraben die öffentlichen Einnahmen Afrikas. Sie einzudämmen ist ein heißes Thema im Entwicklungsdiskurs. Die afrikanischen Regierungen können nur begrenzt agieren, da IFFs auch Manipulation internationaler Handelspreise, Diebstahl öffentlicher Vermögenswerte und Steueroasen beinhalten. Die berühmtesten Steuerparadiese gehören zur OECD, darunter 15 britische Kronkolonien und Überseegebieten, einschließlich der Virgin und Cayman Islands.

2011 beriefen Afrikanische Union und UN-Wirtschaftskommission für Afrika ein hochrangiges IFF-Gremium ein. Den Vorsitz hatte Thabo Mbeki, der ehemalige Präsident Südafrikas (siehe auch Mick Moore, Seite 25). 2015 veröffentlichte das Panel seinen Bericht. Es schätzt, dass bis zu 60 Milliarden

Dollar jährlich durch illegale Finanzströme vom Kontinent abfließen.

Das Gremium empfahl unter anderem, die Geheimhaltung weltweit aufzuheben. Skandale wie Swiss Leaks, Luxleaks, Panama Papers und die jüngsten Paradise Papers haben das globale Ausmaß von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung offengelegt und veranschaulicht, wie solche Praktiken durch Geheimhaltung erleichtert werden. Doch nach ein paar Wochen öffentlicher Empörung ging es bislang immer weiter wie gehabt.

Die OECD-Mitglieder versuchen, Steuerhinterziehung in ihren eigenen Ländern zu reduzieren und zu verhindern, dass ihre Einnahmen durch Gewinnverlagerung geschmälert werden. Gegen Gewinnverlagerungen aus Entwicklungsländern sowie IFF aus Afrika tun sie wenig.

Wenn die OECD-Regierungen afrikanische Länder wirklich dabei unterstützen wollen, ihre inländischen Einnahmen zu steigern, ist mehr von ihnen gefragt als Beratung bei Steuerpolitik und Verwaltung der Einnahmen. Ein guter Ansatz wäre es, die durch Steuerhinterziehung und IFFs entstehenden Einnahmenverluste zu verringern. Das würde auch Maßnahmen zur Verbesserung der Steuersysteme in Afrika mehr Glaubwürdigkeit verleihen.



**DEREJE ALEMAYEHU**  
ist Berater bei Tax Justice  
Networks Africa in Nairobi.

[alemayehu@taxjusticeafrica.net](mailto:alemayehu@taxjusticeafrica.net)

## Die afrikanische Staatlichkeit untergraben

In den vergangenen zehn Jahren drängen Geberregierungen afrikanische Länder zunehmend dazu, ihre Staatseinnahmen zu steigern. Gerne übersehen sie dabei, dass sie selbst bis zum heutigen Tag für die geringen Einnahmen mitverantwortlich sind.

Ab den 1980er Jahren bestanden internationale Finanzinstitutionen und Geberregierungen auf Strukturanpassungsprogrammen, die auf „Privatisierung, Deregulierung und Liberalisierung“ abzielten. Entwicklungshilfe und Kredite wurden an die Bedingung geknüpft, dass afrikanische Regierungen diese Maßnahmen umsetzten, die allerdings ihre öffentlichen Einnahmen schmälerten.

Dass Privatisierung als Lockmittel für ausländische Direktinvestoren galt, machte alles noch schlimmer. Steuervergünstigungen und Steuer-

befreiungen waren ein Weg, um ausländische Unternehmen anzulocken, ein anderer war die kostenlose Rückführung von Gewinnen. Fallstudien belegen, dass die Regierungen der Entwicklungsländer teils mehr Geld ausgaben, um Investoren anzulocken, als sie über Steuern von deren Unternehmen wieder hereinholen konnten. Letztlich haben die Regierungen diese Unternehmen subventioniert.



**Die Bergbauindustrie ist die wichtigste Einkommensquelle der Mongolei – die Erfahrungen mit Doppelbesteuerungsabkommen waren nicht gut.**

Noch heute gewähren afrikanische Regierungen multinationalen Unternehmen oft extrem günstige Steuerkonditionen. Auch Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) werden zu einem immer wichtigeren Grund dafür, dass afrikanische Regierungen auf Steuereinnahmen verzichten (siehe Beitrag von Nico Beckert, S. 32). Offiziell sollen DBA sicherstellen, dass ein Unternehmen nur einmal besteuert wird und die beteiligten Länder die Einnahmen fair untereinander aufteilen. Tatsächlich begünstigen die DBA jedoch eher die Länder, in denen die multinationalen Unternehmen ansässig

sind. Fallstudien und andere Belege zeigen, dass es dabei um enorme Summen gehen kann.

Der Internationale Währungsfonds (IWF) befürwortet DBA nicht mehr blind. Nach der Analyse des Mongolei-Falls im Jahr 2012 kam der IWF zu dem Schluss, dass „einige DBA-Bestimmungen es Bürgern anderer Länder ermöglichen, ihre Quellensteuer in der Mongolei erheblich zu reduzieren“. Daraufhin beschloss die Mongolei, ihre DBA zu annullieren und selektiv neu zu verhandeln, um die Besteuerung im eigenen Land sicherzustellen.

Seither mahnt der IWF Entwicklungsländer zur Vorsicht mit DBA. Die OECD-Mitglieder bestehen jedoch weiter auf Vereinbarungen, die „ihre“ jeweiligen multinationalen Unternehmen steuerlich begünstigen. Dies führt ihre eigene Forderung, afrikanische Länder sollen mehr Staatseinkünfte generieren, ad absurdum und unterminiert die offizielle Entwicklungshilfe, die sie zur Unterstützung genau dieses Ziels leisten. (da)



# Der wahre Preis von Verwaltungsgebühren

**Steuerabkommen sollen zwei Zwecken dienen: Sie sollen Doppelbesteuerung und Steuerflucht verhindern. In der Praxis jedoch handelt es sich eher um Nicht-Besteuerungs-Abkommen.**

Von Catherine Ngina Mutava

Steuern sind wie ein Kuchen. Jeder will ein Stück abhaben, aber man will nur denen etwas abgeben, die man mag. Wenn jeder etwas bekommt, ist der Kuchen schnell alle. Deshalb schließen Staaten Steuerabkommen, die festlegen, welches Land welchen Bereich eines internationalen Geschäfts besteuern darf.

Steuerabkommen sind komplexe Rechtsverträge. Grob gesagt, unterscheiden sie aktive von passiven Einkünften. Normalerweise darf ein Gastgeberland die in seinen Grenzen stattfindenden Unternehmensaktivitäten besteuern, während der Staat, in dem der Unternehmenssitz liegt, Steuern auf Dividenden, Lizenzen, Zinszahlungen und andere passive Einkünfte erheben darf. Die passiven Einkünfte reduzieren den im Gastgeberland gemachten Gewinn, wodurch sich wiederum die dort zu versteuernde Summe reduziert.

Mit Hilfe von „Verwaltungsgebühren“ können die passiven Einkünfte gesteigert

werden. Dabei erhebt ein ausländisches Unternehmen etwa von seinen afrikanischen Tochterfirmen Gebühren für alle Art von Dienstleistungen und zieht so Gewinne aus dem Gastgeberland ab. Multinationale Konzerne wie Google, Amazon oder Starbucks nutzen Verwaltungs- und Lizenzgebühren dazu, ihre Gewinne in Steueroasen zu verlagern. Dabei behaupten sie, dass ihre Tochterfirmen für geistiges Eigentum, Management-Dienstleistungen und anderes zahlen – in Wahrheit jedoch betreiben die multinationalen Konzerne in den Steueroasen keine nennenswerten Aktivitäten.

Kenia gehört zu den größten Schnittblumenexporteuren in die Europäische Union. Trotzdem zahlen die meisten Blumenunternehmen keine Steuern in Kenia. Die ausländischen Eigentümer, meist Niederländer, stellen das Kapital zur Verfügung und verschieben die Gewinne, indem sie von den kenianischen Blumenunternehmen alle möglichen Gebühren erheben. Im Sinne der Buchhaltung machen sie in Kenia keine Gewinne. Es ist aber nicht davon auszugehen, dass sie in den Niederlanden Steuern zahlen. Die Steuersysteme der Industriestaaten haben allerlei Schlupflöcher, mit denen sie sich ihre eigenen Steueroasen schaffen. Die Niederlande sind bekannt als Niedrigsteuerland.

Kenia braucht dringend Steuereinnahmen für den Ausbau der Infrastruktur und staatliche Dienstleistungen. Aber in einem wesentlichen Teil der Wirtschaft werden zahlreiche Firmen gar nicht besteuert. Das ist nicht gerecht – aber völlig legal.

Es wäre falsch, nur die Regierungen der reichen Länder für diese traurige Lage verantwortlich zu machen. Auch afrikanische Regierungen haben die Abkommen unterschrieben. Die Wahrheit ist, dass vor allem die Eliten von ihnen profitieren, weshalb die Afrikanische Union (AU) kaum ein starker Partner für positive Veränderung in internationalen Steuerfragen sein dürfte. Schließlich sind die Entscheidungsträger in der AU diejenigen, die Geld auf Schweizer Bankkonten haben.

Steuerabkommen haben häufig Schlupflöcher. In Kombination mit nationalen Schlupflöchern werden sie dadurch zu doppelten Nicht-Besteuerungs-Abkommen. Die gute Nachricht ist, dass afrikanische Staaten mit dem Schließen ihrer Schlupflöcher begonnen haben. Wenn die Steuerbehörden sich anstrengen, ihre Verrechnungspreissysteme zu verbessern, können sie Geld von den multinationalen Konzernen zurückholen. Kenia war damit gerade recht erfolgreich.

Auf der anderen Seite sind afrikanische Staatenlenker versucht, selbst Steueroasen zu schaffen. Nahezu unbemerkt von der Öffentlichkeit ist vor den Wahlen in Kenia im Sommer ein Gesetz über die Gründung des Nairobi International Financial Centre verabschiedet worden. Was offiziell ein international wettbewerbsfähiger Finanzplatz sein soll, wird in Wahrheit eine Steueroase sein. Dort registrierte Firmen genießen strenge Vertraulichkeit und unterliegen nicht der Aufsicht der Zentralbank. Ranghohe Politiker, darunter der Staatspräsident, sitzen im Vorstand.

Sie sind entschlossen, ihre eigene Steueroase zu schaffen, aber ob es ihnen gelingt, bleibt abzuwarten. Kenianer sind bekannt für ihre Streitlust. Und das neue Finanzzentrum wird mit hoher Wahrscheinlichkeit vor Gericht landen.



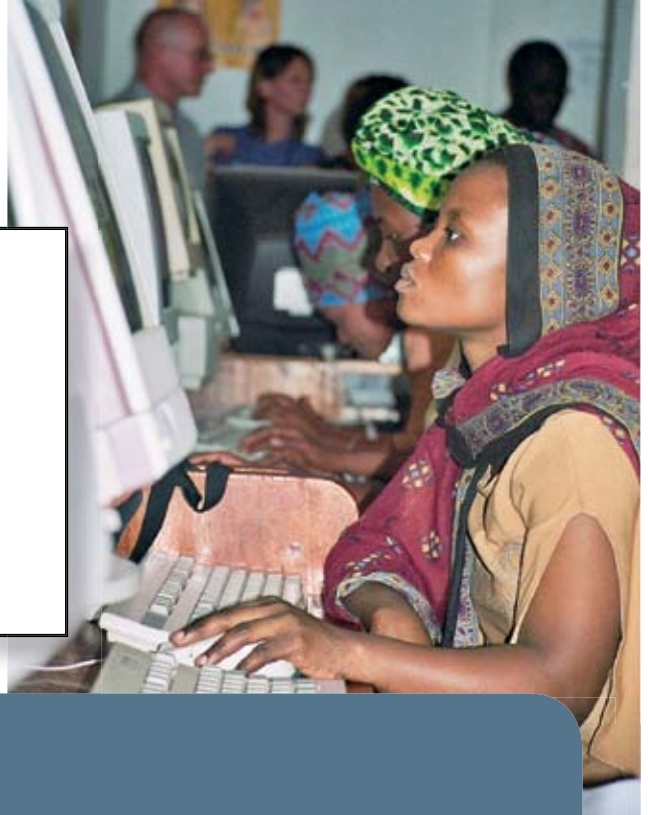
**CATHERINE NGINA MUTAVA** ist Vize-Direktorin des Zentrums für Steuerforschung an der Strathmore-Universität in Nairobi.

[cmutava@strathmore.edu](mailto:cmutava@strathmore.edu)



Blühende Steuervermeidungsindustrie: kenianische Blumenfarm.

**Besuchen Sie  
unsere Website  
unter [www.EundZ.eu](http://www.EundZ.eu)**



www.eundz.eu

**E+Z** ENTWICKLUNG  
UND ZUSAMMENARBEIT

Startseite Newsletter E-Zeitschriften Über uns Impressum English

PDF-Paper

DOSSIERS THEMENFELDER WELTREGIONEN RUBRIKEN AUTOREN ARCHIV BLOG

HEALTH CARE  
**Pay or die**



**DOSSIER DES MONATS**

Globale Agenda  
Weiter



23.05.2017 – von Daniel Nordmann, Till Below  
**Risikokarten zugänglich machen**



27.03.2017 – von Daniel Nordmann, Till Below  
**Dokumentation durch Drohnen**

Aktuelle Blog-Beiträge

- “Good versus evil” rhetoric does not help in MENA region
- Trump's FBI scandal: has international repercussions

Folgen Sie uns



# Fehlende Milliarden

**Viele afrikanische Länder sind reich an Rohstoffen wie Gold, Diamanten, Erdöl, Kupfer oder seltenen Erden und gehören dennoch zu den ärmsten Ländern der Welt. Ein Grund dafür ist die Steuerflucht internationaler Unternehmen, besonders aus dem Rohstoffsektor. Sie nutzen sowohl illegale als auch legale – aber moralisch fragwürdige – Praktiken, um so wenig Steuern wie möglich an die rohstoffreichen Länder zu zahlen.**

Von Nico Beckert

Durch die Steuerflucht internationaler Öl-, Gas und Bergbauunternehmen gehen rohstoffreichen Ländern jährlich Steuereinnahmen in Milliardenhöhe verloren (siehe auch E+Z/D+C e-Paper 2017/03, S. 12). Schätzungen der UN und der Weltbank gehen von einem zweistelligen Milliardenbetrag aus.

Diese Steuerflucht hat gravierende soziale, wirtschaftliche und politische Auswirkungen. Denn das Geld fehlt für grundlegende staatliche Dienstleistungen. Laut der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) würden jährliche Investitionen von 8,7 Milliarden Dollar in den Gesundheitsbereich 4 Millionen Kindern pro Jahr in 46 afrikanischen Staaten das Leben retten. Und 5,2 Milliarden Dollar pro Jahr würden ausreichen, um die fehlenden Lehrkräfte zu bezahlen, damit jedes Kind in Afrika zur Schule gehen kann.

Die Staatsausgaben von Ländern wie Sambia, der Demokratischen Republik Kongo, dem Tschad, Niger oder Liberia liegen jeweils unter 6 Milliarden Dollar pro Jahr. Die Steuerflucht fällt also schwer ins Gewicht. Zwar veruntreuen auch manche afrikanische Präsidenten einen Teil der Einnahmen ihres Staates. Korruption von Politikern und Beamten macht aber nach Zahlen der Forschungs- und Beratungsorganisation Global Financial Integrity nur etwa ein Zehntel der Summe aus, die afrikanischen Staaten durch die Steuerflucht von Unternehmen verlorengeht.

Fehlende Steuereinnahmen erschweren es den betroffenen Ländern auch, sich nachhaltig zu entwickeln und eine stabile Wirtschaft aufzubauen. Um Unternehm-

ertum zu fördern und Arbeitsplätze zu schaffen, bedarf es vieler Voraussetzungen, darunter Straßen und Strom, Bildung und Forschung sowie Kredite, um Investitionen und Unternehmertum zu fördern. Ohne Steuereinnahmen kann der Staat all das nicht bereitstellen, er ist auf Hilfe von außen angewiesen. Laut der NGO Global Policy Forum bewegt sich der Abfluss potenzieller Steuereinnahmen in einer ähnlichen Größenordnung wie die öffentliche Entwicklungshilfe (official development assistance – ODA) für Subsahara-Afrika.

Die Sustainable Development Goals (SDGs) sind kaum zu erreichen, wenn die Steuerflucht nicht eingedämmt wird. UN-



**Protest gegen britische Bergbaufirmen, denen unter anderem Steuervermeidung in Afrika vorgeworfen wird, im August in London.**

Schätzungen zufolge werden für die weltweite Umsetzung der Agenda 2030 jährlich zwischen 750 Milliarden und 1,3 Billionen Dollar an öffentlichen Ausgaben benötigt. Das ist mit ODA allein nicht zu stemmen.

## TRICKSEN UND TÄUSCHEN

Internationale Rohstofffirmen bedienen sich vieler Taktiken zur Steuervermeidung. Schon bei den Verhandlungen über die Abbauverträge nutzen Unternehmen ihre Ver-

handlungsmacht oder ihr Wissen über technische Vertragsklauseln – oder sie zahlen Schmiergelder, um von bestimmten Steuern entweder komplett oder für einen langen Zeitraum befreit zu werden.

Ein weiterer Trick besteht in sogenannten falschen Verrechnungspreisen. Dabei verkauft das Unternehmen die Rohstoffe, die es abbaut, weit unter Marktpreis an eine Tochterfirma in einer Steueroase (s. Tobias Hauschild, S. 34). So macht das Unternehmen im Herkunftsland der Rohstoffe wenig Gewinn und muss kaum Steuern zahlen. Auch in der Steueroase, in die der Gewinn verschoben wurde, fallen – eben wegen der niedrigen Steuersätze, die eine solche Oase ausmachen – kaum Steuern an. Gäbe es diese Null- oder Niedrigsteuerländer nicht, hätten die Unternehmen weniger Möglichkeiten, Steuerzahlungen in rohstoffreichen Ländern zu umgehen. Auf ähnliche Weise wird auch bei der Mehrwert- oder Ver-

brauchssteuer und bei Lizenzgebühren und Dividenden getäuscht.

Auch Doppelbesteuerungsabkommen können der Steuervermeidung dienen (s. Catherine Ngina Mutava, S. 30). Sie legen fest, in welchem Staat ein Unternehmen Steuern zu zahlen hat: zum Beispiel am Unternehmenssitz oder in dem Land, in dem der Gewinn erwirtschaftet wird. Sinn der Sache ist, eine doppelte Besteuerung zu vermeiden. Viele dieser Abkommen sind allerdings zum Nachteil ärmerer Länder gestaltet.



Die Nutzung von Doppelbesteuerungsabkommen zur Steuervermeidung ist nicht illegal, aber moralisch höchst fragwürdig, wie die NGO ActionAid am Beispiel eines australischen Bergbauunternehmens in Malawi zeigt. Um dort keine Quellensteuer zahlen zu müssen, bediente sich das Unternehmen eines Steuerabkommens zwischen Malawi und den Niederlanden. Es gründete in dem europäischen Land eine Tochtergesellschaft ohne Angestellte, um Gelder aus Malawi dorthin zu verschieben. In den Niederlanden lag die entsprechende Steuer bei null Prozent, so dass die Gelder ohne Abzüge weiter Richtung Hauptsitz des Unternehmens in Australien fließen konnten. So hat ein einzelnes Unternehmen den malawischen Staat über den Zeitraum von sechs Jahren

um Steuern in Höhe von 27,5 Millionen Dollar geprellt.

Dies ist kein Einzelfall, und die Summe ist sogar vergleichsweise niedrig. Laut der niederländischen NGO SOMO hat beispielsweise eine Ölfirma in Uganda versucht, Steuerzahlungen von mehr als 400 Millionen Dollar zu umgehen. Nach langwierigen Gerichtsverfahren konnte Uganda immerhin einen Teil dieser Summe eintreiben.

Viele der betroffenen Länder fordern, dass ihre Interessen bei der Besteuerung internationaler Konzerne berücksichtigt werden, besonders im Rohstoffabbau. Bei der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im Juli 2015 in Addis Abeba drang eine Gruppe von 134 Entwicklungs- und Schwellenländern auf die Einrichtung eines

Regierungsausschusses auf UN-Ebene. Sie erhoffen sich davon mehr Mitspracherechte bei internationalen Verhandlungen zu Steuerfragen. Allerdings lehnten viele westliche Staaten die Forderung dieser großen Koalition von Ländern des globalen Südens ab, sodass nichts daraus wurde. Bis heute werden internationale Steuerfragen und die Bekämpfung von Steuervermeidung auf OECD-Ebene hauptsächlich durch G20-Mitglieder bestimmt (s. Mick Moore, S. 25).



**NICO BECKERT**  
ist freier Journalist und  
Fachpromotor für Rohstoffe  
und Rohstoffpolitik am Haus  
Wasserburg in Vallendar.

nico.beckert@gmx.net

Blog: [www.zebralogs.wordpress.com](http://www.zebralogs.wordpress.com)

## Kampf gegen Steuerflucht

Auf internationaler Ebene gab es in den vergangenen Jahren mehrere Initiativen, um Steuerflucht durch größere Transparenz und neue Standards zu bekämpfen. Sowohl die USA als auch die EU beschlossen Regeln, die Rohstoffunternehmen zur Offenlegung ihrer Steuer- und anderer Zahlungen an die jeweiligen Regierungen verpflichten. In den USA bekämpfte die Industrie die Umsetzung dieser Regeln. Anfang 2017 beschloss der Kongress, die Transparenz-Regeln komplett zu stoppen.

Die EU-Regelung (EU Accounting Directive) steht in der Kritik, weil mit ihr nur illegale Korruption vermieden werden könne. Subtilere Fälle legaler, aber moralisch fragwürdiger Steuervermeidung hingegen könnten damit kaum unterbunden werden, da wichtige Daten noch immer im Verborgenen bleiben. Es bräuchte weiteren öffentlichen Druck, um faires Steuerzahlungsverhalten oder

eine strengere Prüfung von Unternehmen durchzusetzen.

Derzeit debattieren EU-Parlament und EU-Kommission darüber, welche Daten Unternehmen offenlegen sollen und welche Unternehmen davon betroffen wären. Der Kommissionsentwurf bleibt dabei hinter dem des Parla-

ments zurück und würde wie die Accounting Directive – die nur den Rohstoffsektor betrifft – kaum zur Verbesserung der Situation beitragen.

Für Doppelbesteuerungsabkommen sind sogenannte Antimissbrauchsregeln im Gespräch. NGOs und EU-Parlamentarier kritisieren jedoch, dass diese am Problem vorbeigehen, da es für die rohstoffreichen Länder äußerst schwierig ist, nachzuweisen, dass Unter-

nehmen Schlupflöcher nutzen. Diesen Nachweis müssten die Länder aber erbringen, um die Missbrauchsregeln anwenden zu dürfen.

Um dem Trick „falscher Verrechnungspreise“ zu begegnen, bilden Industrieländer wie Deutschland Steuerbehörden in rohstoffreichen Ländern aus. Denn das Aufspüren falscher Verrechnungspreise ist eine komplizierte Angelegenheit. NGOs gehen diese Maßnahmen allerdings nicht weit genug. Sie fordern auf OECD-Ebene einen Systemwechsel hin zur Einführung einer Gesamtkonzernsteuer. Dieses Verfahren würde den Gewinn eines gesamten Konzerns, inklusive aller Tochterfirmen, erfassen. Auf Grundlage einer auf internationaler Ebene zu beschließenden Formel würde der Gewinn dann auf die Länder verteilt, in denen das Unternehmen aktiv ist – und dort auch besteuert. Eine solche Gesamtkonzernsteuer könnte dazu beitragen, die Besteuerung anhand der realen Werte und Gewinne der Konzerne zu gewährleisten und Steuerflucht zu bekämpfen. (nb)



EU-Untersuchungsausschuss zu den Panama Papers, die Steuerflucht und Geldwäsche in großem Stil öffentlich machten, hier in einer Sitzung im Mai in Brüssel.

# Nicht mit zweierlei Maß messen

Steueroasen sind die Spinne im Netz der Steuervermeidung. Die internationale Staatengemeinschaft hat ihnen daher offiziell den Kampf angesagt. Eine kohärente und effektive Steueroasenpolitik liegt jedoch noch in weiter Ferne.

Von Tobias Hauschild

Steueroasen locken Vermögen und Gewinne mit einem Mix aus extrem niedrigen Steuersätzen, individuellen Steuervergünstigungen und Verschleierungsmöglichkeiten an und entziehen sie einer gerechten Besteuerung – auf Kosten der Bürger armer wie reicher Länder. Ein wichtiges Instrument, um das zu ändern, sind schwarze Listen. Bislang wird es aber zu wenig genutzt, um Steueroasen tatsächlich unter Druck zu setzen. So haben die G20 auf ihrem Gipfel in Hamburg auf Vorschlag der Organisation

für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eine Liste verabschiedet, auf der lediglich ein Land verzeichnet ist: der Karibikstaat Trinidad und Tobago.

Die EU will es nun besser machen. Sie hat erstmals ein eigenes Verzeichnis von Steueroasen erstellt. Am 5. Dezember 2017 einigten sich die europäischen Finanzminister auf eine schwarze Liste, die 17 Länder und Verwaltungsgebiete umfasst. Weitere 46 stehen auf einer sogenannten grauen Liste. Diese Länder sind derzeit als Steueroasen einzuordnen, haben sich aber zu Reformen bereiterklärt. Befürchtungen, die EU-Liste könnte so gut wie leer bleiben und so zur Farce werden, haben sich damit nicht bestätigt. Sie enthält die meisten der 35 Länder und Verwaltungsgebiete, die laut einem Oxfam-Schattenbericht auf Grundlage der EU-Kriterien auf jeden Fall auf der Liste stehen müssen.

Schwachstellen sind dennoch offensichtlich. Die EU hat die Länder anhand von drei zentralen Kriterien bewertet:

- Steuertransparenz, welche insbesondere die Bereitschaft zum Austausch von Informationen mit anderen Verwaltungen umfasst,
- faire Besteuerung, das heißt, Länder gewähren keine schädigenden Steuervergünstigungen, und
- die Umsetzung der im Rahmen der OECD vereinbarten Maßnahmen, um die Gewinnkürzung und -verlagerung von Unternehmen (base erosion and profit shifting – BEPS) einzudämmen.

In diesem Kriterienkatalog fehlt das Merkmal, ob überhaupt Steuern erhoben werden. Ein Steuersatz von null Prozent ist aus Sicht der EU lediglich ein Indikator unter vielen, führt aber nicht automatisch zur Einstufung als Steueroase. Das illustriert eine wesentliche Herausforderung der internationalen Steuerpolitik: Dass Länder mit extrem niedrigen Steuersätzen den ruinösen internationalen Steuerwettbewerb nach unten immer weiter befeuern, wird noch immer nicht als grundlegendes Problem angesehen.



Die Bank von Bermuda. Bermuda steht auf der grauen Liste der Steueroasen der EU.

Auf der schwarzen Liste stehen vor allem kleinere Länder, viele davon in der Karibik. Konsistent ist sie nicht: Die Einstufung etwa der Mongolei oder Tunesiens in diese Kategorie ist unverständlich. Sie beruht vor allem darauf, dass diese Länder nicht das Transparenzkriterium erfüllen, sprich nicht am internationalen Datenaustausch teilnehmen. Dabei wird außer Acht gelassen, dass ihre Steuerverwaltungen schlichtweg nicht die Kapazitäten haben, um die internationalen Standards zu erfüllen. Länder mit mittlerem oder niedrigem Einkommen sollten aber nur dann aufgenommen werden, wenn sie tatsächlich schädliche Steuerpraktiken anwenden.

Tatsächliche Schwergewichte unter den Steueroasen finden sich hingegen lediglich auf der grauen Liste, darunter die Schweiz und Bermuda. Die EU sagt, dass sie diesen Ländern Reformzugeständnisse abgerungen habe. Wie diese genau aussehen, bleibt jedoch unklar. Die EU muss offenlegen, wie die vereinbarten Reformen

konkret aussehen, und auf zeitnahe Umsetzung drängen. Die graue Liste darf kein dauerhaftes Rettungsboot sein; ohne zeitnahe, substanzielle Reformen müssen die Länder auf die schwarze Liste überführt werden. Um Wirkung zu zeigen, muss die Liste zudem mit Maßnahmen seitens der EU verknüpft werden, etwa der Erhebung von Steuern auf Finanzflüsse in Steueroasen.

Eine entscheidende Schwachstelle der EU-Steueroasenpolitik besteht darin, dass EU-Länder außen vor bleiben. Gemäß den nun von der EU angelegten Kriterien müssten nach Oxfam-Einschätzung auch Malta, Luxemburg, die Niederlande und Irland auf der Liste stehen. Wer Steueroasen wirklich austrocknen will, darf nicht mit zweierlei Maß messen.

Die EU steht daher in ihren Bemühungen erst am Anfang. Sie muss die nun veröffentlichte Liste konsolidieren, indem die echten Steueroasen identifiziert und unter Druck gesetzt werden. Dafür muss sie ihre Bewertungsgrundlagen transparenter

machen und vor allem sehr niedrige und Null-Steuersätze als Kriterium anerkennen. Länder, die ökonomisch stark von ihrem Status als Steueroase abhängen, brauchen Unterstützung bei der Entwicklung nachhaltiger Geschäftsmodelle. Und die EU muss den Druck auf ihre Mitgliedstaaten erhöhen, schädliche Steuerpraktiken zu beenden.

---

#### LINK

**Oxfam, 2017: Blacklist or white wash? What a real EU blacklist of tax havens should look like.**

<https://www.oxfam.org/en/research/blacklist-or-whitewash-what-real-eu-blacklist-tax-havens-should-look>



**TOBIAS HAUSCHILD**  
ist Referent für  
Entwicklungszusammenarbeit  
und soziale Grunddienste bei  
Oxfam Deutschland.

[thauschild@oxfam.de](mailto:thauschild@oxfam.de)

## Basis verbreitern, Schlupflöcher schließen

**Um Steuern zu erheben, muss die staatliche Verwaltung gut organisiert sein. Reformen zur Steigerung der Staatseinnahmen unterliegen vielfältigen Einflussfaktoren und müssen langfristig angelegt sein, wie GIZ-Mitarbeiterin Stefanie Rauscher erläutert.**

**Stefanie Rauscher im Gespräch mit Hans Dembowski**

**Wie schätzen Sie die Situation in Entwicklungsländern hinsichtlich eigener Staatseinnahmen ein?**

In den vergangenen zehn Jahren ist viel geschehen. Das Bewusstsein ist in vielen Ländern dafür gewachsen, dass die Entwicklungschancen wesentlich von erfolgreicher Mobilisierung eigener Staatseinnahmen abhängen. Das internationale Schlagwort lautet „Domestic Ressource Mobilisation“.

Dabei spielen Steuern eine zentrale Rolle. Auch auf Seiten der Geber besteht Konsens, dass dieses Thema mehr politische Aufmerksamkeit verdient – und entsprechend auch mehr Ressourcen bekommen muss. In der Addis Tax Initiative (ATI), die im Rahmen des UN Gipfels über Entwicklungsfinanzierung 2015 in der äthiopischen Hauptstadt entstand, haben sich Entwicklungs- und Geberländer zu überprüfbareren Zielen bekannt.

**Welche Erfolge wurden erzielt?**

In Asien und Lateinamerika sind die Steuerquoten in den letzten 10 bis 15 Jahren gestiegen. Einzelne Länder haben ihre Einnahmen deutlich erhöht. Außerdem sind internationale Netzwerke entstanden, die Erfahrungsaustausch, Kapazitätsaufbau und Bewusstseinsbildung fördern. Ein Bei-

spiel ist das African Tax Administration Forum (ATAF). In den am wenigsten entwickelten Ländern, südlich der Sahara und in fragilen Staaten bleibt die Mobilisierung eigener Ressourcen aber weiterhin eine große Herausforderung.

**Was sind die wichtigsten Schritte, um das Steuerwesen zu stärken?**

Wichtig ist es, die Steuerbasis zu verbreitern, also einerseits möglichst viele Menschen einzubeziehen und andererseits Schlupflöcher zu schließen. Die Verwaltung muss gestärkt und Korruption bekämpft werden. Diese Schwerpunkte sind klar. Für die Abfolge von Reformen gibt es allerdings keine Blaupause, denn die Bedingungen sind von Land zu Land unterschiedlich.

**Warum ist es schwierig, in Entwicklungsländern Steuereinnahmen zu generieren?**

Es gibt vielfältige Hindernisse. In vielen Ländern mit niedrigen Steuerquoten besteht ein großer informeller Sektor, der schwer zu besteuern ist. Diese Länder hängen dann stark von den Steuerzahlungen einer kleinen Zahl großer Unternehmen ab. Gerade große, multinationale Unternehmen haben jedoch Möglichkeiten zu aggressiver



Steuerplanung. Die Steuerverwaltungen von Entwicklungsländern können den komplexen Modellen multinationaler Unternehmen zur Minimierung der Steuerlast aber oft nur wenig entgegensetzen. Zudem tun sich Regierungen und Behörden schwer, Steuersysteme mit einer guten Balance zwischen Effizienz, Gerechtigkeit und administrativer Leichtigkeit zu schaffen. Effizienz bedeutet, möglichst hohe Einnahmen zu erzeugen und gleichzeitig möglichst wenig in die Wirtschaft einzugreifen. Es ist eine sehr anspruchsvolle Aufgabe, Steuerarten sinnvoll miteinander zu kombinieren, Steuersätze und Bemessungsgrundlagen festzulegen und das Recht dann noch durchzusetzen.

### Gibt es typische politische Fallstricke?

Ja, Steuerbefreiungen zum Beispiel. In vielen Ländern gibt es umfangreiche Steuerbefreiungen, die aus verschiedensten Gründen eingeführt wurden: zum Teil mit der Intention, Investitionen zu stimulieren oder ärmere Bevölkerungsschichten zu entlasten. Schätzungen der Weltbank zufolge machen Steuerbefreiungen in manchen Entwicklungsländern bis zu sechs Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus. Wissenschaftliche Studien haben aber gezeigt, dass die erwünschten Effekte häufig ausbleiben und dass die Schlupflöcher häufig Fehlansätze schaffen. Steuerbefreiungen erhöhen zudem die Komplexität des Steuersystems und folglich auch den Verwaltungsaufwand. Obendrein verkleinern Steuerbefreiungen die Steuerbasis. Dennoch ist es sehr schwierig, Steuerbefreiungen wieder abzuschaffen, denn die betroffenen Menschen finden, dass diese ihnen zustehen.

### Wie kann die Politik solche Widerstände überwinden?

Sinnvoll ist zum Beispiel abzuschätzen, welche Einnahmen dem Staat wegen der Befreiungen entgehen, und diese Zahlen transparent zu machen. Wenn solche Daten beispielsweise im Kontext von Haushaltsdebatten bekanntgemacht werden, wachsen die Chancen, dass die Streichung von Steuerbefreiungen akzeptiert wird.

### Sind denn die Finanzämter ihren Aufgaben gewachsen?

Jede Gesetzgebung braucht Organe, die sie durchsetzen. Je stärker und besser organisiert eine Steuerverwaltung ist, desto mehr ist sie dazu in der Lage. In vielen Ent-



**Ghanas Präsident Nana Akufo-Addo hat ehrgeizige Ziele. Er will, dass sich sein Land durch eigene Einnahmen finanziert.**

wicklungsländern stellt allerdings bereits die Identifikation der Steuerzahler und die Aktualisierung des Steuerregisters eine Herausforderung dar. Oft enthalten die Register Doppelungen oder Firmen, die nicht mehr existieren. Angaben zu Adresse oder zu Branchenzugehörigkeit sind oft fehlerhaft. Oder das Steuerregister ist lückenhaft, weil steuerpflichtige Bürger sich gar nicht erst registrieren lassen. Um ein Steuerregister aktuell zu halten, sind Informationen anderer Behörden wie etwa Einwohnermeldeämtern oder Gewerbeämtern nötig, die allerdings ihrerseits nur geringe Kapazitäten haben. Die Kooperation zwischen den Ämtern funktioniert häufig nicht im nötigen Umfang. Um Steuerbetrug zu erkennen, braucht die Finanzverwaltung zudem die Daten von Banken oder den Geschäftspartnern der Steuerpflichtigen. Allzu oft stehen

solche Informationen gar nicht zur Verfügung.

### Hilft der Einsatz von Informationstechnik (IT)?

Ja, das Potenzial ist groß. Die Automatisierung von Prozessen kann die Effizienz steigern und den Kontakt von Steuerbeamten und Steuerzahlern reduzieren, sodass es weniger Korruptionsmöglichkeiten gibt. Die Analyse großer Datensätze erhöht auch die Chance, Steuerbetrug zu erkennen. Ob IT wirklich hilft, hängt aber von vielen Faktoren ab:

- Die Prozesse müssen klar definiert sein.
- Die Beamten müssen für die IT-Nutzung geschult sein.
- Das IT-System muss regelmäßig gewartet werden.
- Stabile Energieversorgung und Internetverbindung sind nötig.
- Die verschiedenen Funktionen und Anwendungen müssen integriert sein.

Vielfach werden diese Voraussetzungen nicht erfüllt. IT wird teils nicht flächendeckend eingesetzt, sondern nur von bestimmten Teilen der Steuerverwaltung verwendet. Es ist auch nicht ungewöhnlich, wenn eine Steuerverwaltung verschiedene IT-Anwendungen verwendet, die nicht zusammenpassen. Das reduziert selbstverständlich die Effizienzgewinne und die Qualität der Steuerdaten.

### Es gibt viele Arten von Steuern: Einkommensteuern, Verbrauchs- oder Mehrwertsteuern, Unternehmenssteuern oder Kapitalertragsteuern. Auf welche kommt es bei der Domestic Resource Mobilisation in Entwicklungsländern an?

Alle Steuerarten sind relevant. Mehrwertsteuern sind wichtig, weil sie vergleichsweise leicht und effizient zu erheben sind. Andere Steuerarten sind jedoch auch wichtig – für die Verteilungsgerechtigkeit zum Beispiel. Die Mehrwertsteuer belastet den Konsum und trifft die unteren Einkommensschichten härter als die oberen. Wenn die Politik soziale Ungleichheit nicht verschärfen will, braucht sie also auch andere Steuerarten, allerdings auch eine entwicklungsorientierte Ausgabenpolitik, die benachteiligte Bevölkerungsgruppen gezielt adressiert. Zu bedenken ist auch, dass Exporte meist von solchen Umsatzsteuern befreit sind. Daraus folgt, dass rohstoffreiche

Länder andere Steuern und Abgaben verwenden müssen, damit der Staat finanziell von der Ressourcenausfuhr etwas abbekommt.

**Manchmal heißt es, die Menschen in am wenigsten entwickelten Ländern seien zu arm, um Steuern zu zahlen. Wie sehen Sie das?**

Auch in Least Developed Countries (LDCs) können und sollten Steuern erhoben werden. Ohne Staatseinnahmen kann sich kein Land entwickeln und die Abhängigkeit von official development assistance (ODA) ist auch nicht gut. Natürlich ist eine flächendeckende Besteuerung aller Menschen in den ärmsten Ländern nicht realistisch, aber es gibt durchaus leistungsfähige Wirtschaftsakteure – auch im informellen Sektor –, die die Steuerverwaltung bisher nicht erfasst. Selbstverständlich können große Agrarproduzenten oder auch Rechtsanwälte und Ärzte Steuern zahlen. Der Africa 2016 Wealth Report wurde von internationalen Finanzfirmen verfasst und schätzt, dass es in Afrika ungefähr 165 000 sehr reiche Personen gibt, deren Gesamtvermögen sich auf insgesamt 860 Milliarden Dollar addiert. Solche Leute nicht zu besteuern wäre fatal.

**Spitzenpolitiker gehören meist zu der Elite, die von Steuerschlupflöchern profitiert. Vermutlich sind sie persönlich an Steuerflucht und -vermeidung stärker interessiert als an**

**einer leistungsfähigen Finanzverwaltung. Wirkt sich das auf die Politik aus?**

Das lässt sich so nicht verallgemeinern. Natürlich gibt es Regierungen, die auf Grund eigener wirtschaftlicher oder auch politischer Interessen notwendige Reformen verwässern oder gar nicht durchführen. Aber wir sehen auch, dass es in manchen Ländern durchaus Regierungen gibt, die zur politischen, wirtschaftlichen oder auch Bildungselite ihres Landes gehören und auf die Erhebung von Steuern abzielen. Sehen sie sich beispielsweise Ghanas Präsident Nana Akufo-Addo an. Er gehört zur politischen Elite des Landes. Sein Vater, sein Großvater und sein Großonkel waren einflussreiche Politiker. Sein Ziel ist nun „Ghana beyond aid“: Der Staat soll sich mit eigenen Einnahmen finanzieren. Dieser Ehrgeiz ist gesund. Die langfristige Steigerung von Steuereinnahmen ist aber ein komplexer Prozess, auf den viele Einflussfaktoren einwirken, während sich die politischen und internationalen Rahmenbedingungen ständig ändern. Es bleibt abzuwarten, ob und wie schnell Präsident Akufo-Addo ans Ziel kommt.

**Bei dem G20-Gipfel in Hamburg hat die Bundesregierung das Thema internationale Steuerkooperation wieder auf die Tagesordnung gesetzt. Auch bei den vorangegangenen Gipfeln wurde es besprochen. Was**

**hat das mit der Diskussion über heimische Ressourcenmobilisierung in Entwicklungsländern zu tun?**

Internationale Steuerkooperation gewinnt mit der voranschreitenden Globalisierung an Bedeutung. Zunehmend internationalisierte Finanzströme und Geschäftstätigkeit schaffen für nationale Steuersysteme Probleme. Die Steuerpolitik wird von Nationalstaaten gemacht und vollzogen, aber im Zuge der Globalisierung fällt es multinationalen Unternehmen und superreichen Individuen zunehmend leicht, Steuergesetze zu umgehen. Einzelstaaten können daran nichts ändern, deshalb ist internationale Zusammenarbeit nötig, und deshalb steht das Thema auf der Tagesordnung der Weltpolitik. Diese Diskussion ist Entwicklungsländern sehr wichtig, denn sie spüren die Auswirkungen von Steueroasen noch deutlicher, als die führenden Volkswirtschaften das tun.



**STEFANIE RAUSCHER**

ist Fachplanerin für Steuerreform und plant Projekte zur Stärkung von Steuersystemen in

Entwicklungs- und Schwellenländern für die GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) in Eschborn.

[stefanie.rauscher@giz.de](mailto:stefanie.rauscher@giz.de)



**Ländliche Infrastruktur kostet Geld: tansanische Straße.**

# Schädliche Staatsausgaben

**Viele reiche Länder besteuern Kraftstoffe und treiben so Geld ein. Viele Entwicklungsländer hingegen bezuschussen Brennstoff, damit er günstig ist. Diese Zuschüsse sind letztlich negative Steuern und weder ökologisch noch finanziell tragbar. Die Abschaffung der Subventionen würde Asiens öffentliche Finanzen deutlich verbessern.**

Von Shikha Jha

Vor rund 150 bis 200 Jahren veränderten Öl, Kohle und Erdgas alles – Häuser bekamen Strom, Maschinen und Motoren wurden angetrieben und Distanzen verkürzt. Damals sagte Erfinder Thomas Alva Edison: „Ich würde mein Geld in Sonne und Sonnenenergie investieren. Was für eine Kraftquelle! Ich hoffe, es müssen nicht erst Öl und Kohle ausgehen, bevor wir damit beginnen.“

Heute werden durch das stetige Wachstum, das viele sich entwickelnde asiatische Volkswirtschaften in den mittleren

Einkommensbereich gehoben hat, Kohle, Öl und Gas aufgebraucht. Diese Ressourcen sind über Millionen von Jahren aus pflanzlicher und tierischer Materie entstanden. Weil sie massiv staatlich subventioniert werden, sind fossile Brennstoffe heute eine wichtige Energiequelle, von der Milliarden von Asiaten profitieren. Durch Verbrennen dieser Rohstoffe gelangen aber alarmierende Mengen an Treibhausgasen in die Atmosphäre – die Temperaturen weltweit steigen, ein gefährlicher Klimawandel setzt ein (siehe Kasten, S. 39).

Das ökologische Risiko ist nur ein Grund, warum Bewegung in die Sache kommt und die Subventionen weltweit reformiert werden sollen. Es liegt auch daran, dass die öffentlichen Kassen knapp sind und es teuer ist, den Menschen Öl, Gas und Kohle billig zugänglich zu machen. Laut Asiatischer Entwicklungsbank (Asian Development Bank – ADB) ist ein erster Schritt hin zu ökologischer und finanzieller Nach-

haltigkeit, diese teuren Zuschüsse abzuschaffen (siehe ADB 2016).

Asien ist in seiner aktuellen Entwicklung an einem Punkt angekommen, an dem es am meisten zum Erreichen der Ziele des Pariser Klimaabkommens beitragen und am meisten davon profitieren kann. In den 1990er Jahren verursachte die Region 15 Prozent der weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen; heute sind es 40 Prozent. Grund ist die wachsende Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen – der Hauptquelle für Stromerzeugung und industrielle Expansion.

1990 stammten 70 Prozent der Primärenergie Asiens aus fossilen Brennstoffen, 2014 schon 85 Prozent (Abbildung 1), weil der Anteil traditioneller Biokraftstoffe abnimmt und erneuerbare Energien noch keine große Rolle spielen. Kohle ist in diesem Energiemix zentral.

Vor allem in Süd- und Südostasien investieren Länder weiter in subkritische Kohlekraftwerke. „Subkritisch“ heißt, sie sind nicht so effizient, wie sie sein könnten, weil sie nicht die neueste Technologie nutzen. Auf neueste Hightech-Kohletechnologien umzusteigen wäre teuer, da dafür Speziallegierungen, eine präzise Herstellung und qualifizierte Fachleute nötig sind.

Zugleich machen billige Erdölprodukte in vielen Ländern mehr als die Hälfte der Zuschüsse für fossile Brennstoffe aus. Auch wenn zu erwarten ist, dass der Ölverbrauch abnimmt, wird man in Bereichen wie Luftfahrt und Schifffahrt, die nicht leicht zu entkarbonisieren sind, wohl weiterhin vorrangig Öl nutzen.

Als der Weltmarktpreis für Rohöl vor zehn Jahren die Marke von 100 US-Dollar pro Barrel durchbrach, kam ein Drittel der weltweiten Zuschüsse für fossile Brennstoffe aus Asien, meist für Erdölprodukte. Vor rund fünf Jahren gaben die asiatischen Volkswirtschaften durchschnittlich rund 2,5 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts für Öl-, Gas- und Kohlesubventionen aus, um die Produktion zu fördern und den Armen billige Energie verfügbar zu machen.

2013 fielen die Ölpreise drastisch. Einige asiatische Regierungen nutzten das, um die Subventionen zu kürzen, viele tun sich aber weiter schwer damit. Kraftstoffpreise sind ein Politikum, viele Menschen betrachten niedrige Preise als ihr Recht. Es ist offen, ob geringere Subventionen haltbar bleiben, wenn die Weltmarktpreise für Öl wieder steigen.



Kohle wird für Indien immer wichtiger – Menschen nahe einer Mine in Jharkand.



Subventionen belasten die öffentlichen Finanzen enorm. Zudem nutzen die künstlich niedrigen Kraftstoffpreise vor allem den Reichen, die mehr Energie verbrauchen als die Armen. Die marginalisierten ländlichen Gemeinschaften sind weiter auf Brennholz und andere Biokraftstoffe angewiesen – von den Zuschüssen haben sie gar nichts.

Die Preisdifferenzen zwischen subventionierten und nicht subventionierten Kraftstoffen fördern Überkonsum, Diebstahl und Schmuggel und führen zu Luftverschmutzung, die Millionen von Menschen in den Städten betrifft – nicht nur in Megastädten wie Delhi oder Peking, sondern auch in Städten wie Gwalior in Indien, Peshawar in Pakistan oder Xingtai in China. Verschlimmert wird die Lage dadurch, dass wegen billiger fossiler Brennstoffe weniger in erneuerbare Stromerzeugung investiert wird – was absurderweise die ganze Energieversorgung einschränkt.

Würden fossile Brennstoffe nicht bezuschusst, könnte ein Energiemix entwickelt werden, der die tatsächlichen Kosten der verschiedenen Energieformen abbildet. So gewonnene Einnahmen könnten besser genutzt werden, man könnte etwa den Zugang zu erschwinglichen Energiedienstleistungen ausbauen, Investitionen in erneuerbare Energien fördern oder soziale Sicherungssysteme verbessern.

Wenn die Regierungen nicht entschieden gegen den Klimawandel vorgehen, steigt der Verbrauch fossiler Brennstoffe und Asien wird immer abhängiger davon.

In erneuerbare Energien wird zwar enorm investiert, aber Technologien für die Erzeugung von Wind- und Solarenergie sind immer noch ziemlich teuer. Sollte Asien seine kohlenstoffintensive Linie fortsetzen, sind die Ziele des Pariser Abkommens nicht zu erreichen, selbst wenn der Rest der Welt keine Abgase mehr erzeugen würde.

Um Subventionen zu reformieren, müssten die Regierungen:

- marktbasiertere Systeme errichten, die dem Interessendruck politisch mächtiger, von den Subventionen profitierender Gruppen standhalten,
- die negativen Folgen höherer Energiepreise für die Armen mindern und
- die makroökonomischen Folgen reduzieren, etwa hinsichtlich Inflation und staatlichem Einkommen.

Reformen sind sinnvoll und möglich, wie eine ADB-Studie zeigt (ADB 2016b). Dafür wurden Daten aus Indien, Indonesien und Thailand ausgewertet, um herauszufinden, welche Folgen es für verschiedene Wirtschaftsbereiche hat, wenn Subventionen gekürzt werden. Wenn fossile Brennstoffe teurer werden, ändern Verbraucher ihr Verhalten und steigen auf billigere Energien um. Dadurch wird mehr in erneuerbare Energien investiert, und diese werden kostengünstiger. Eine Verteuerung fossiler Brennstoffe ist also zunächst schmerzhaft, aber letztlich gewinnen die Volkswirtschaften saubere Energie, und die öffentlichen Finanzen werden nachhaltiger.

Reformen sind notwendig, um den nationalen Ausstoß zu verringern und zu

verhindern, dass zu viel Energie verbraucht und dann rationiert werden muss. Es geht auch darum, wirtschaftlich effizienter zu werden und die öffentlichen Finanzen zu stärken.

Führende Politiker der G20-Staaten (außer den USA) haben im Sommer 2017 in Hamburg die Unumkehrbarkeit des Pariser Abkommens bekräftigt. Globale Erwärmung schadet allen, daher ist gemeinsames Handeln notwendig. Das kommt allen zugute – auch unseren Kindern und Enkeln.

Es ist Zeit, die Erfolge des Pariser Abkommens zu nutzen und von fossilen Brennstoffen auf nachhaltige Energie umzustellen. Es ist Zeit, Edisons Wünsche zu verwirklichen.

#### LINKS

**ADB, 2016: Asian Development Outlook 2016**

**Update: Meeting the low-carbon challenge**

<https://www.adb.org/publications/asian-development-outlook-2016-update>

**ADB, 2016b: Fossil fuel subsidies in Asia – Trends, impacts and reforms.**

<http://www.adb.org/sites/default/files/publication/182255/fossil-fuel-subsidies-asia.pdf>



**SHIKHA JHA**

ist Chefökonomin in der Abteilung für Forschung und regionale Zusammenarbeit bei der Asiatischen

Entwicklungsbank.

[sjha@adb.org](mailto:sjha@adb.org)

## Was gegen fossile Brennstoffe spricht

Treibhausgase wirken wie eine Decke und halten die Erde warm, damit Leben gedeihen kann. Durch die schnelle Zunahme der Emissionen – insbesondere von Kohlendioxid – ist diese Decke jedoch zu dick geworden. Öffentliche Ausgaben müssen auf eine Lösung des Problems zielen.

Die globalen Temperaturen steigen seit Jahren so schnell wie nie zuvor. 2015, 2016 und 2017 waren die heißesten je dokumentierten Jahre. Gletscher schmelzen, der Meeresspiegel steigt, und Taifune werden stärker. Die Arktis erwärmt sich doppelt so schnell wie andere Regionen.

Forscher sind sich grundsätzlich über die langfristigen Risiken einig. Die Auswirkungen sind potenziell enorm und weitreichend, wenn auch nicht bekannt. Der aktuelle Treibhausgas-Ausstoß soll noch in diesem Jahrhundert zu Temperaturen führen, wie es sie seit Millionen von Jahren nicht gab. Die Universität der UN schätzt, dass die daraus resultierenden harten Lebensbedingungen und Hungersnöte bis zu einer Milliarde Menschen weltweit zur Migration zwingen könnten.

Im bahnbrechenden Pariser Klimaabkommen von 2015 stimmten fast 200 Länder dafür, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf nicht mehr als zwei Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Alles darüber hinaus kann katastrophale und irreversible Folgen haben, die die physische Geographie der Welt verändern könnten. Öffentliche Ausgaben müssen die richtigen Anreize setzen und statt den Klimawandel zu verschärfen, helfen, das Problem zu lösen. (sj)

Die meisten Blumenfarmen in Kenia zahlen keine Steuern.

Seite 30



Foto: picture-alliance/Photostock