

Protokoll des 7. Treffens der DVPW – Adhoc-Gruppe „Ordnungen der Gewalt“ am 12.11.2004 in der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften zum Thema:

Steuer- und Gewaltmonopole

Programm

11:00 Begrüßung

Julia Eckert, MPI für Ethnologie, HalleSaale

11:15 Fiskalität in Uganda und anderswo

Klaus Schlichte, HU zu Berlin

12:15 Globalisierung und die Transformation des Steuerstaats

Philipp Genschel, International University, Bremen

13:15 – 14:00 Mittagspause

14:00: Besprechung geplanter Tagungen

15:00: Steuern und Gewalt in Pakistan

Boris Wilke, SWP, Berlin

16:00: Steuermonopol und Bürgerkrieg in Indonesien

Felix Heiduk, SWP, Berlin

17:00 Ende

Protokoll

Moderation: Julia Eckert

Anwesende: Julia Eckert, Judith Strasser, Daria Isachenko, Alexander Veit, Astrid Nissen, Regine Schönenberg, Jan Köhler, Teresa Koloma Beck, Dietrich Jung, Peter Lock, Stephan Hensell, Barbara Lemberger, Sonja Grigat, Björn Aust, Christopher Steinmetz, Philipp Genschel, Katrin Radtke, Daniel Kramer, Felix Heiduk, Boris Wilke, Klaus Schlichte,

1. Fiskalität in Uganda und anderswo

Klaus Schlichte

Woher nimmt Uganda, ein Staat nach „*Ende eines Bürgerkriegs*“, mit einer sehr hohen Bevölkerungswachstumsrate, einem GDP/ Kopf von 194 Euro (2003) und einer Auslandsverschuldung von 3,9 Mrd. Euro das Geld, um die laufenden Staatsausgaben für Schuldendienst, Verteidigung, Allgemeine Verwaltung, öffentliche Sicherheit (Polizei und Geheimdienst) sowie Erziehung zu decken? Das war die leitende Frage in diesem Vortrag.

Wie bei anderen Staaten mit diesen Konstellationen auch, fließt Geld zum überwiegenden Teil durch indirekte Steuern, in geringem Umfang durch direkte, personenbezogene Steuern, und nach offiziellen Schätzungen bestreitet der ugandische Staat sein Budget bis zur Hälfte aus internationalen „grants and loans“ Geldern.

Die Schwierigkeiten, effektiv Steuern zu erheben, rühren unter anderem von einem „Mangel an bürokratischem Wissen“ her. So weiß „der Fiskus“ weder, wo ökonomische Flüsse überhaupt stattfinden (Unternehmensbesteuerung), noch gibt es eine allgemeine Meldepflicht, wodurch alle potentiellen Steuerzahler erfasst werden könnten. Dennoch zieht man in der Hauptstadt Kampala direkte Steuern von allen über 21-jährigen Männern, die im formellen Sektor arbeiten ein, die so genannte *poll tax* , auch *graduated tax* genannt. In ländlichen Gegenden wird nach dem „Neidsystem“ Steuergeld eingetrieben, d.h. Beamte fragen die Nachbarn über ihren jeweiligen Besitz aus und ermitteln danach den entsprechenden Abgabesatz. Was die „Steuerwilligkeit“ betrifft, liegt das Hauptproblem der Bürger im fehlenden Vertrauen in den Staat. Da öffentliche Aufgaben, wie Gesundheitsversorgung oder Bildungseinrichtungen nicht von staatlicher, sondern von „internationaler“ und privater Seite

übernommen werden, wird er als illegitim empfunden, was schließlich ein Fiskalitätsdilemma mündet: Der ugandische Staat ist nicht leistungsfähig, weil er nicht effektiv besteuern kann, und weil er nicht leistungsfähig ist, fehlt ihm die Legitimität, effektiv zu besteuern. In Uganda haben sich verschiedene Antworten auf dieses Dilemma ergeben:

Auf Druck der internationalen Geldgeber, besonders der *World Bank*, werden wie in anderen „Dritt-Welt-Staaten“ auch, relativ hohe indirekte Steuern, vor allem auf Importe und durch Verbrauchssteuer, erhoben.

Eine dritte, lukrative Geldquelle für das Staatsbudget ergibt sich über das Einwerben von „grants and loans“ – Geldern, die Ugandas Haushalt mindestens bis zu einem Drittel decken. Diese Strategie wiederum, so Klaus Schlichte, führt zu einem Kreislauf der moralischen Ökonomie innerhalb des internationalen Systems. Ebenfalls auf Anraten der Geldgeber „von außen“ richtete man in Kampala ein „Superfinanzamt“ ein, das Korruption und Bestechungspraktiken einen Riegel verschieben soll.

Abschließend stellte der Vortragende drei Thesen (hier stark verkürzt) zur Diskussion: Erstens, Steuersysteme geben Auskunft über die Extraktionsstärke von Staaten. Zweitens, im Kontext der „europäischen Erfahrung“ indiziert die Entwicklung von Steuersystemen die Entwicklung staatlicher Herrschaft, was schließlich zur Verschränkung von Staat und Gesellschaft in Form der „Trias der Pflichten“ von Wehrpflicht, Steuerpflicht und Wahlrecht geführt hat. Drittens, die Differenz des postkolonialen Staates: Da der postkoloniale Staat den Zwangscharakter nicht abgestreift hat, hat sich und wird sich in diesen Kontexten die „Trias der Pflichten“ nicht herausbilden, so dass die Bindungen, die direkte personenbezogene Besteuerung voraussetzt, nie hergestellt werden können. In anderen Worten „das Heranrobben des Staates an die Geldbörse des Bürgers“ wird nicht gelingen.

In der anschließenden Diskussion wurde angemerkt, die Geldemission nicht außer Acht zu lassen, wie dies beispielsweise in einem großen Umfang unter Mobutu in Zaire geschehen sei. Denn solange nationale Geldräume existieren und diese abschottbar sind, ist dies eine effektive Möglichkeit, durch Besteuerung ohne Steuererhebung zugunsten der Verarmung der Bevölkerung, das Staatsbudget aufzufüllen: Das Anwerfen der Notenpresse, so Peter Lock (Hamburg) wirke wie eine Steuer.

Im Hinblick auf Ugandas Strategie von „grants and loans“ wies Klaus Schlichte darauf hin, dass ein Hauptargument ist, das Land werde von „außen“ (Kongo, Ruanda etc.) bedroht, so dass etwa Mittel für die Armeeausrüstung fast immer eingeworben werden können.

Zum Stichwort „Steuerunwilligkeit“ führte Regine Schönenberg (Berlin) Beispiele aus Südamerika an. Dort sind in bestimmten Regionen so hohe „informelle“ Steuern zu entrichten, dass man sich den „offiziellen“ Steuererhebungen möglichst zu entziehen sucht. Andererseits ist die Steuerextraktion in Brasilien beispielsweise wiederum sehr hoch, zumindest bei der Mittelschichtsbevölkerung. Dies hat mit der „bürgerlichen Haltung“ zu tun wie auch mit dem hohen Grad der Informatisierung. Denn bei Angestellten im formellen Sektor geschieht die Steuerabgabe bereits per Internetkommunikation.

Ein weiterer Schwerpunkt der Diskussion ergab sich aus der Erörterung um die „Durchdringung des Einzelnen“ vom Staatsgedanken, das in postkolonialen Staaten unter anderem mit dem Legitimitätsdefizit des Staatsapparates zusammenhängt. Nicht staatliche Organe, sondern westliche Stiftungen und Organisationen übernehmen in solchen Ländern oftmals die Aufgaben z.B. im Gesundheitssektor. In diesem Zusammenhang wurde auf die Möglichkeit des „Outsourcing“ von staatlichen Aufgaben oder auch die „Selbstverwaltung einer Behörde“ hingewiesen. Bis zu einem gewissen Grade und variierend im Ausmaß des „privaten Charakters“ war dies beispielsweise beim Polizeiapparat in Albanien der Fall, so Stephan Hensell (Hamburg). Hier stellt sich allerdings die Frage, wie es um die „Reversibilität des Out-sourcing“ bestellt ist (Jan Koehler, Berlin) oder anders gefragt, verliert der Staat durch Outsourcing nicht die Kompetenz-Kompetenz? Geschieht dann die „Entladung des Staates nach innen“, wie dies in den Arbeiten von Béatrice Hibou genannt würde?

2. Globalisierung und die Transformation des Steuerstaates

Philipp Genschel

Das zentrale Argument in Philipp Genschels Überlegungen zum Verhältnis von Globalisierung und nationalem Steuerstaat war, dass die Globalisierung den nationalen „Steuerstaat“ nicht unterhöhlen wird, sondern, dass sie im Wesentlichen die „Technik der Einnahmeerzielung“ verändert hat und weiterhin verändern wird. Dazu zählt erstens der Ausbau des Außensteuerrechts. Damit sollen transnationale Finanzaktionen besteuert werden können. Durch diese effektive Maßnahme, Unternehmen zu erfassen, die Gewinne in ein steuergünstigeres Land transferieren, führt jedoch zu einem Wettbewerb unter Staaten um „Steuergünstigkeit“ sowie zu einem verwaltungstechnisch komplizierten und teuren Unterfangen.

Zweitens hat Globalisierung zu einer verstärkten internationalen Kooperation geführt, um gerade im OECD-Kontext so genannte Steueroasen auszutrocknen. Mit der zunehmenden internationalen Kooperation geht in vielen Fällen eine Reform im nationalen Steuersystem einher. Für Deutschland kann man sagen, dass die Globalisierung zu einer „Versteinerung des Steuersystems“ geführt hat, d.h. seit 1970 mit der Einführung der Mehrwertsteuer wurde keine große Steuer mehr implementiert, auch die Besteuerungstechnik hat sich im Wesentlichen nicht verändert.

In der Diskussion wies ein Teilnehmer auf die britische Doppelsteuersystematik hin. In Großbritannien beispielsweise gibt es die Regelung, dass ein indischer Stahlunternehmer mit Sitz in London nicht besteuert wird, wenn es dem Staat nützlich ist, indem viele Arbeitsplätze im Land gesichert sind. Dänemark wurde als Beispiel für fiskalische Reaktion auf globale Mobilität angeführt, wo man *expatriates* mit eigenen Sätzen besteuert. Philipp Genschel zufolge zeichnet sich jedoch ab, dass im Zuge der Globalisierung und damit der Mobilität von Personen und Kapital der Trend dahin geht, auf genereller Ebene Regelungen zu standardisieren und ebenso die zunehmenden Ausnahmeregelungen zu vereinheitlichen. Sonderregime werden in Zukunft abnehmen, weil sich dies nachteilig auf die Steuerpraxis auswirkt.

Die Einkommenssteuer war weiter ein Punkt der Diskussion. Ein Teilnehmer sprach den Zusammenhang von der Einführung einer Steuer und Krieg an. Könne man behaupten, dass angesichts eines drohenden oder gerade beendeten Krieges die Bevölkerung gefügiger ist? Tatsächlich erhob man 1799 in England zur Finanzierung des Krieges gegen Napoleon erstmals eine Einkommenssteuer, zur Massensteuer avancierte sie in Deutschland erst nach dem Zweiten Weltkrieg, davor war sie niedriger bemessen und sollte besonders die Wohlhabenden erreichen.

Abschließend erörterte man die Frage nach einer einheitlichen EU-Steuer. In den 1960ern, so Philipp Genschel, diskutierte man ernsthaft eine solche Steuer, die heute jedoch gänzlich unrealistisch erscheint. Erhöbe die EU zentrale Steuern, wäre sie ja ein einheitlicher Staat, und das steht momentan wohl bei keinem EU-Mitgliedsstaat zur Debatte.

Diskussion über die anstehenden Tagungen

1. *Tagung im Januar 2006 „State formation“*: Die von der Gruppe bereits länger vorgesehene Tagung soll früh im Jahr 2006 stattfinden. Neben einem „call for paper“

sollen auch einzelne Referenten hierzu gezielt eingeladen werden. Thematisch sollen in Abgrenzung zu laufenden politischen Diskussionen über „nation building“ und Politik in Nachkriegssituationen langfristige Prozesse der Staatsbildung in den Blick genommen werden. Als Struktur wurde vorgeschlagen, zu einem Thema einen „theoretischen“ Vortrag begleitet von ein, zwei Fallstudien. Außerdem sollen, je nach Finanzlage, Wissenschaftler aus den jeweiligen Regionen eingeladen werden. Die Planung hierfür übernehmen Dietrich Jung, Ulrich Schneckener und Klaus Schlichte. Sie nehmen auch Vorschläge für Referenten und Einzelthemen entgegen und werden in Kürze einen Zeitplan für die Vorbereitung beraten.

2. *Panel bei der „Offenen Sektionstagung“* der Sektion „Internationale Beziehungen“ der DVPW im Herbst 2005: Auf dieser Tagung sollte die Adhoc-Gruppe ein Panel bestreiten, Vorschläge nehmen Stephan Hensell und Boris Wilke entgegen.

Neue Koordinatoren der Adhoc Gruppe: Bis Februar 2005 wird vorerst Stephan Hensell die Leitung übernehmen, danach Boris Wilke. Als mögliches Thema für das nächste Treffen schlug Julia Eckert „Reversibilität und Irreversibilität von staatlichem Outsourcing“, Boris Wilke brachte den Themenvorschlag „Die Rolle der Internationalen Organisationen im „Staatsbildungsprozess/ Interventions- und Statebuildingsprozess“ vor. Der in der Gruppe übliche Abstimmungsprozess wird in Kürze von der neuen Leitung eingeleitet.

3. Steuern und Gewalt in Pakistan

Boris Wilke

Der Fokus von Boris Wilkes Ausführungen lag auf dem Zusammenhang von *state-building* und Fiskalität in Pakistan. Das Charakteristikum des Staates Pakistan ist seine über Nuklearwaffen verfügende, zahlenmäßig sehr starke Armee, die in der gesamten Geschichte des Landes immer wieder in den Staats- und Nationsbildungsprozess, also in zivile und innere Angelegenheiten, eingegriffen hat. Trotz des umfangreichen Gewaltapparates und einer „überentwickelten“ Staatsbürokratie mit hohem „bürokratischem Wissen“ ist die Steuerextraktion erheblich schwach, und der größte Anteil der entrichteten Steuer fließt in den Militärapparat zurück. So liegt der Anteil der direkten Steuern an den Staatseinnahmen bei weniger als 20 Prozent, der Anteil der personenbezogenen Besteuerung bei weniger als einem

Prozent. Volkswirtschaftliche Schäden entstehen durch illegale Reimporte auf Basis des „Afghan Transit Trade Agreement“ sowie durch Schutzgelderpressung etwa in der Wirtschaftsmetropole Karachi. Der Versuch, verstärkt Steuern auf den Einzelhandelsumsatz durch den Einsatz von Polizei- und Militärkräften zu erheben, scheiterte am Widerstand der Händler.

Weiterhin entgeht dem pakistanischen Fiskus Geld, das im Ausland liegt, also die *labour – remittances*, die seit den 1980er Jahren ungebrochen hoch sind.

In der Diskussion wurde auf die Alternative zur Besteuerung über das Einfahren von internationalen Renten hingewiesen, das Unannehmlichkeiten bei der Besteuerungspraxis umgehe. Außerdem zeigt sich auch am Beispiel Pakistan der internationale Trend, dass die Besteuerung weg von der Einkommens- hin zur Konsumsteuer gehe. Weiterhin sprach man an, dass sehr oft pakistanische Armee-Einheiten für UN-Missionen eingesetzt werden und dadurch, neben der Stärkung der korporativen Identität des Militärs, regelmäßige Gehaltszahlungen gesichert werden. Darüber hinaus wäre es im Kontext „Staat und Fiskalität“ wichtig, die Rolle des Geheimdienstes ISI näher zu betrachten, inwieweit er beispielsweise als Mittler zwischen Staat und Armee fungiert.

4. Steuermonopol und Bürgerkrieg in Indonesien

Felix Heiduk

Felix Heiduk erläuterte „Fiskalitäten“ im Aceh-Konflikt. Auch in Indonesien ist das Steueraufkommen aufgrund von Bürgerkrieg und Erwerbstätigkeit besonders im informellen Sektor sehr gering. Für den indonesischen Staat sind daher Einkommen aus dem Export von Rohstoffen, besonders Erdöl, von besonderer Bedeutung.

In der Bürgerkriegsregion Aceh lassen sich seit einigen Jahren komplexe Verbindungen und Verselbständigungen der Akteure beobachten. Abgabenerhebungen durch verschiedene Kriegsakteure lassen sich auch als „Steuern“ interpretieren.

Die Herausbildung von eigenen Fiskalstrukturen des Militärs und der GAM in der Aceh-Region fördern das dezentralisierte politische System in Indonesien sowie der Superiorität des Militärs. Das Militär sichert sich Einnahmen durch Schmuggel, Vermietung von Einheiten für die Sicherung der Exxon-Mobil-Förderstätten und Pipelines in Aceh wie auch durch Abgaben im Transportbereich (Straßensperren). Insgesamt finanziert sich das Militär weitgehend selbständig. Die Guerillaeinheit GAM dagegen reproduziert sich etwa durch Piraterie und

Drogenschmuggel; statt das Transportwesen „besteuern“ sie alle lokalen geschäftlichen Transaktionen mit 18 Prozent. Zusätzlich streichen sie regelmäßig Gelder von den lokalen Verwaltungen, also von staatlicher Seite, ein. Die durch die Weltbank geforderte Dezentralisierung eröffnete somit einen „fiskalischen Teufelskreis“.

Im Mittelpunkt der Diskussion stand zuvorderst die Struktur des Militärs. Denn die Tatsache, dass sie sich zum Teil über die „primitive“ Art der Straßensperren finanzieren, obwohl sie doch auch an Öl-Renten beteiligt sind, lassen Inkohärenz und „Verteilungsschwierigkeiten“ innerhalb der militärischen Reihen vermuten. Außerdem trägt die Armee immer noch den Mythos von der „Hüterin der Einheit Indonesiens“ nach außen. Eine weitere Besonderheit bei der Rekrutierung des Militärs stellen die Militärakademien dar. Ganze Beziehungsgeflechte festigen sich bereits dort und werden vornehmlich in den oberen militärischen Rängen nicht selten auch durch Heiratspolitik ergänzt.

Mit dem Ausblick, dass dem Militär in Gewaltkontexten eine eigene Adhoc- Sitzung gewidmet werden müsste, wurde die Veranstaltung geschlossen.

Protokoll: Barbara Lemberger