
Burkina Faso: Gegengift Eigeneinnahmen

Richard Gerster*

Das ärmste Fünftel aller Haushalte im westafrikanischen Burkina Faso bezahlt proportional mehr Steuern als andere Haushalte mit höherem Einkommen. Zu diesem überraschenden Schluss kommt eine Studie von CAPES, einer Denkfabrik in der Hauptstadt Ouagadougou. Den Wissenschaftler Abdoulaye Zonon hat interessiert, wen in Burkina Faso wie sehr die Steuerlast drückt. Sein Erkenntnisinteresse orientiert sich dabei an der offiziellen Politik, welche ein auf Gerechtigkeit basierendes Wirtschaftswachstum anvisiert. Beim Kampf gegen die Armut stellt die Mobilisierung von Eigeneinnahmen das Gegengift zur Abhängigkeit von der Auslandhilfe dar.



Das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen hat die Aufgabe, Eigeneinnahmen zu mobilisieren.

Mobilisierung von Eigeneinnahmen

Burkina Faso zählt zu den Ländern weltweit mit der höchsten Abhängigkeit von der Auslandhilfe. Ihr Anteil wird auf rund die Hälfte des Staatsbudgets geschätzt. Dazu kommen weitere Zuwendungen an Selbsthilfeorganisationen und andere private Partner im Lande. Die gesamten Staatsausgaben von Burkina Faso machen 2008 rund 2,5 Milliarden Schweizer Franken aus. Lokale Einnahmen von Städten und Gemeinden sind derzeit noch unbedeutend. Burkina Faso hat mit 15 Millionen Einwohnern eine Bevölkerung, die doppelt

so zahlreich ist wie jene der Schweiz. Flächenmässig ist Burkina Faso sogar über sechs mal so gross. Doch pro Einwohner steht dem Staat von Burkina Faso mit 166 Franken pro Kopf trotz der Auslandhilfe weniger als ein Hundertfüngstel der Mittel zur Verfügung, welche in der Schweiz die öffentliche Hand für jeden Einwohner aufbringt, nämlich 26'000 Franken (2008).

Die Mobilisierung von Eigeneinnahmen ist ein vitales Ziel der Regierung. Die Steuerlast ist im regionalen Vergleich insgesamt mit gut 13 Prozent (2007) des Volkseinkommens (BIP) gering. Bis 2012 will die Regierung 17 Prozent erreichen, was der regionalen Richtschnur der Wirtschaftsunion von Westafrika (UEMOA) entspricht. Von den 1,2 Milliarden Franken an Eigeneinnahmen stammen rund ein Viertel von direkten Einkommens- und Gewinnsteuern natürlicher und juristischer Personen. Die Hälfte davon erbringen rund 450 Unternehmen. Drei Viertel des Steueraufkommens sind jedoch indirekte Steuern wie die Mehrwertsteuer, Zölle, die Belastung von Benzin, und verschiedene Gebühren. So liefert ein siebenköpfiger Haushalt in Burkina Faso im Durchschnitt doch rund 230 Franken (100'000 CFA) bzw. rund 33 Franken pro Person und Jahr an Steuern ab. Verschiedentlich hatte die Regierung im Budget die Einnahmen überschätzt, die Ausgaben wie geplant getätigt und war dann mit einem höheren Defizit konfrontiert.

Wer trägt die Steuerlast?

Bei der Mobilisierung von Eigeneinnahmen stellt sich nicht nur die Frage der Quantität, sondern auch, wer letztlich die Steuerlast trägt. Dieser Frage ging die CAPES-Studie mit der Auswertung von Haushaltsbefragungen nach. „Es handelt sich um eine Pionierstudie, welche mehr Fragen aufwirft als beantwortet“, sagt der Autor Abdoulaye Zonon bescheiden. Die Armutsbekämpfung



Der Internationale Währungsfonds spielt eine Schlüsselrolle bei Reformen der öffentlichen Finanzen.

geniesst in Burkina Faso einen hohen Stellenwert. So interessiert besonders, wie die Armen von der Besteuerung betroffen sind. Die offizielle Armutsgrenze liegt bei 183 Franken (82'672 CFA) pro Jahr, bzw. bei 50 Rappen (226 CFA) pro Person und Tag. 42 von 100 Burkinabe fallen derzeit unter diese Armutsgrenze. Aber sie erbringen rund 15 Prozent aller Fiskaleinnahmen. Der ländliche Bereich mit einem hohen Grad an Selbstversorgung ist nur schwach mit der Geldwirtschaft verbunden. „Es wird wenig für den Markt produziert, nennenswerte

Geldeinkommen gibt es nicht, es werden kaum Konsumgüter gekauft. So gibt es oft nur wenig zu besteuern“, erläutert Abdoulaye Zonon. Umso mehr überraschte auch ihn das Ergebnis, dass die ärmeren Regionen und Bevölkerungsgruppen eine substantielle Steuerlast tragen.

Die Untersuchung brachte an den Tag, dass das ärmste Fünftel der Haushalte 10 Prozent ihres Einkommens direkt oder indirekt dem Staat abliefern. Das zweitärmste Fünftel entrichtet einen Obolus von 8 Prozent, das dritte Fünftel wiederum 10 Prozent, und das vierte Fünftel hat mit 9 Prozent wieder einen geringeren Steuerdruck als die Ärmsten. Nur die reichsten 20 Prozent haben wirklich eine höhere Steuerbelastung hinzunehmen, kommen aber mit 15 Prozent ihres Einkommens immer noch glimpflich weg.

Zwar sehen die Einkommenssteuern durchaus höhere Steuersätze für höhere Einkommen vor. Die Benzinbesteuerung trifft die Armen mit Velos wenig, hingegen die Mittelschicht mit Mofas und die Oberschicht mit Autos stärker. Auch ist bei der Mehrwertsteuer der Satz bei Gütern des



Sogar die Armen, welche weniger als 50 Rappen pro Tag zur Verfügung haben, bringen 15 Prozent aller Abgaben und Steuern auf.

täglichen Bedarfs wie Reisgeringer. „Doch in Wirklichkeit ist das Steuersystem nicht progressiv“, folgert Abdoulaye Zonon. Der Grund dafür liegt im hohen Gewicht der indirekten Steuern und den zahlreichen Abgaben, welche von produktiven Haushalten erhoben werden.

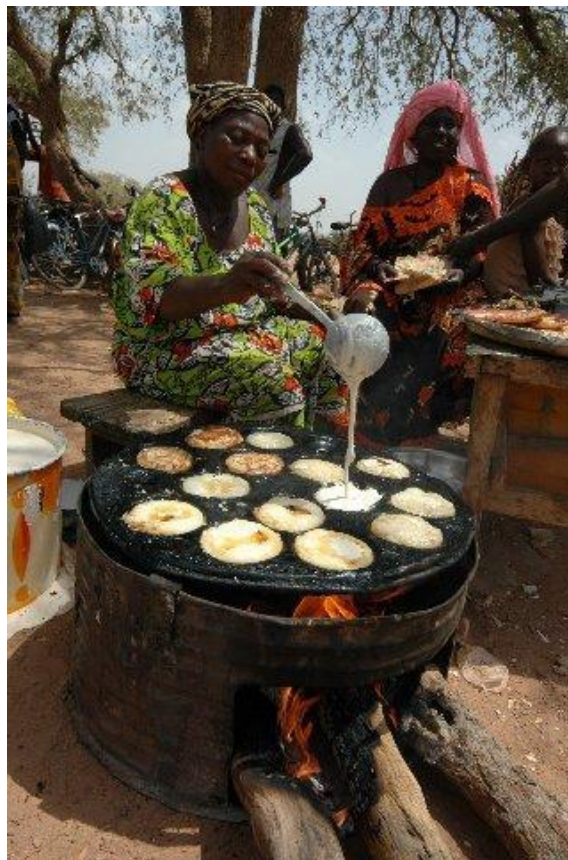
Externe Unterstützung

Jener Teil der Entwicklungszusammenarbeit, der ungebunden dem Staat zur Mitfinanzierung seiner Kernaufgaben zur Verfügung gestellt wird („Budgethilfe“), macht rund 15 Prozent der Staatsausgaben aus. Die Schweiz beteiligt sich mit acht Millionen Franken. In der Vereinbarung, welche die Regierung mit den Gebern abgeschlossen hat, sind unter anderem auch konkrete Ziele zur Mobilisierung von Steuern und Abgaben festgeschrieben. Des Weiteren hat sie sich verpflichtet, dem Parlament ein Programm für eine Steuerreform zu unterbreiten. Die Schweiz hat die Auszahlung von 4 Millionen Franken direkt damit verknüpft, dass die Regierung ihre Ziele in Sachen Fiskalreform und Korruptionsbekämpfung erreicht. Das war 2008 der Fall und der gesamte Betrag wurde ausbezahlt.

Die Schweiz zählte nicht nur zu den Teilnehmern der ersten Stunde bei der Gebergruppe für Budgethilfe, sondern leistete von Anfang an zusätzliche Beiträge, um die Kapazitäten von Burkina Faso im Finanzwesen auszubauen. Namentlich trug sie zum Aufbau der Finanzverwaltung („Direction générale du trésor et de la comptabilité publique, DGTCP“) in den Regionen bei und unterstützte die drei Kleinstädte Fada N’Gourma, Ouahigouya und Koudougou bei der Beschaffung lokaler Einnahmen. Eine 2004 durchgeführte unabhängige Evaluation kam zu einem „insgesamt sehr positiven Resultat“ und insbesondere die Fortschritte bei der Mobilisierung von Einnahmen bei den drei Kleinstädten werden als „eindrücklich“ eingestuft.

In den Jahren 2009 – 2011 will die Schweiz die Generaldirektion für das Steuerwesen („Direction Générale des Impôts, DGI“) bei der Mobilisierung der Eigenmittel unterstützen. Die zu finanzierenden Aktivitäten wurden von der Regierung gemeinsam mit

dem Internationalen Währungsfonds und den anderen Gebern von Budgethilfe identifiziert. So erhält die Steuerebene gut qualifiziertes Personal, technische Hilfsmittel (Informatik) und kann organisatorische Verbesserungen durchführen – Meilensteine auf dem Weg zu einer Erhöhung der Eigeneinnahmen. Die Unterstützung wird auch den Ausbildungsstand des Personals in der Steuerebene und die Beziehungen mit den Steuerzahlenden verbessern, indem namentlich das Veranlagungsverfahren vereinfacht und automatisiert wird. Das ist auch entscheidend für ein günstiges Geschäftsklima des Privatsektors. „Unsere Eigeneinnahmen sind die Basis für die Budgethilfe“, fasst Soma Baro, Präsident der Finanzkommission des Parlaments, zusammen.



Abgaben werden oft auch auf kleingewerblichen Aktivitäten wie z.B. Marktküchen erhoben.

Armutsorientierte Steuerreform?

„Die Erhebung von Steuern ist nicht neutral, sie belastet ungleich, und das sollte bei der Armutsbekämpfung einfließen“, ist Abdoulaye Zonons wichtigste Folgerung. Bei der nächsten Steuerreform will die Re-

gierung nicht die Steuersätze erhöhen. Denn hohe Unternehmenssteuern können ein Wettbewerbsnachteil sein. Zielkonflikte gibt es auch im Bereich der Zölle, wo die angestrebte regionale Öffnung der Märkte mit einer Senkung der Zölle und damit mit weniger Einnahmen verbunden ist. Hingegen stehen die Verbreiterung der Steuerbasis und effizientere Steuerbehörden im Vordergrund. Hier passt sich die anlaufende Unterstützung der Schweiz ein.



Die Mittelschicht fährt Mofa in Burkina Faso. Benzinsteuern treffen ihr Portemonnaie.

„Studien ohne Folgen sind leider die Regel. Ein Graben zwischen Wissenschaftlern und Entscheidungsträgern ist nicht zu übersehen“, kommentiert Hartmut Janus, im Finanzministerium im Auftrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (GTZ) tätig. Die Tatsache, dass die Studie weitgehend unbekannt war, zeigt aber auch, dass die Wissenschaft zu wenig unternimmt, um ihre Resultate zu vermarkten. „Wir werden

die Ergebnisse in unsere Gespräche mit der Regierung und dem Internationalen Währungsfonds einspeisen“, kündigt Moise Ouedraogo an, der bei der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit für die Budgethilfe zuständig ist.



Viehmärkte wie hier in Fada N'Gourma generieren Einkommen für die Gemeinden. Die Schweiz hat den Neubau dieses Viehmarkts gezielt unterstützt.

* Der Autor, Dr. Richard Gerster, ist Wirtschaftswissenschaftler und arbeitet als selbständiger Berater und Publizist (www.gersterconsulting.ch). Dieser Artikel ist Teil einer Serie, welche vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) in Auftrag gegeben wurde, um die Budgethilfe aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten. Sie geben die persönliche Meinung des Verfassers wieder.