



Eigeneinnahmen statt Entwicklungszusammenarbeit?

Niedrig- und Mitteleinkommensländer vor der Herausforderung, zusätzliche Einnahmen zu generieren

Christian von Haldenwang

Zusammenfassung

Verstärkt durch Kürzungen in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), leiden viele Niedrig- und Mitteleinkommensländer aktuell unter großer Finanznot. Höhere eigene Einnahmen sind vor diesem Hintergrund für die meisten Länder ein erstrebenswertes Ziel. Auch im internationalen entwicklungspolitischen Diskurs nimmt die Stärkung von eigenen Einnahmen mehr Raum ein – und zwar über das gesamte politische Spektrum hinweg. Für die einen soll sie die Entscheidungsspielräume der jeweiligen Regierungen erweitern und die Entwicklungsorientierung öffentlichen Handelns stärken, für die anderen die Industrieländer des sog. globalen Nordens von Transferleistungen entlasten und die „Sucht“ der Empfängerländer nach EZ-Zahlungen beenden.

Aber welche Möglichkeiten stehen Niedrig- und Mitteleinkommensländern überhaupt offen, mehr eigene Einnahmen zu erzielen? Der vorliegende Policy Brief zeigt, dass besonders die Besteuerung von Privateinkommen und Grundbesitz Chancen auf Mehreinnahmen eröffnen könnte. Ein bedeutendes Feld ist zudem die Rationalisierung von Steuervergünstigungen, die häufig substanzielle Mindereinnahmen verursachen, ohne dass ein entsprechender Nutzen erkennbar wäre. Gleichzeitig ist es aber auch wichtig, den systemischen – und eminent politischen – Charakter von

Steuerreformen zu erkennen. Jenseits der technischen und administrativen Machbarkeit muss immer auch die politische Umsetzbarkeit von Reformen berücksichtigt werden. Darum sind kurzfristige Steuererhöhungen – etwa durch höhere Verbrauchssteuern oder Zölle – für sich genommen oft wenig nachhaltig. Vielmehr geht es darum, den sog. „Fiskalvertrag“ zwischen Steuerzahler*innen und Staat auf eine breitere und stabilere Grundlage zu stellen, bei der auch bessere öffentliche Leistungen eine Rolle spielen. Es ist daher nicht ohne weiteres möglich, eine Einnahmenart – EZ – durch die andere – Steuern – zu ersetzen. Das wird von den Befürwortern von EZ-Kürzungen gerne unterschlagen. Bei der Umstellung muss EZ weiterhin und trotz insgesamt sinkender Mittel Beiträge leisten.

Internationale Akteure, darunter auch die Bundesregierung und die EU, können Partnerregierungen in vielerlei Hinsicht unterstützen. Sie tun das schon heute, etwa durch die Förderung der Addis Tax Initiative (ATI). Deutschland und die EU sollten darüber hinaus entschlossen dazu beitragen, multilaterale Ansätze der Zusammenarbeit zu stärken. Dies gilt vor allem für die Rahmenkonvention der Vereinten Nationen (UN) für die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen, die derzeit ausgehandelt wird.

Einleitung

Es ist nun 18 Monate her, seit US-Präsident Trump an seinem ersten Tag im Amt die nationale Entwicklungsagentur USAID per Dekret faktisch auflöste. Andere westliche Länder haben ebenfalls deutliche Kürzungen an ihren Entwicklungsbudgets vollzogen, darunter auch Deutschland, dessen EZ-Budget bereits seit 2024 schmilzt. Der Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) umfasst nicht die gesamte EZ, zeigt aber den allgemeinen Trend. Er liegt im laufenden Jahr bei knapp über 10 Milliarden Euro – 2024 waren es noch 11,1 Milliarden Euro.

Die weltweiten Kürzungen der EZ kommen zu einem Zeitpunkt, an dem viele Niedrig- und Mittlereinkommensländer ohnehin schon unter Druck stehen. Klimawandel, Covid-19-Pandemie und Kriege haben zu einem massiven Wachstum der öffentlichen Verschuldung bei oftmals sinkenden Steuereinnahmen geführt. Für viele Menschen, die auf Programme der medizinischen Versorgung, Ernährungssicherung und Betreuung Geflüchteter angewiesen sind, sind die aktuellen Einschnitte ein Desaster.

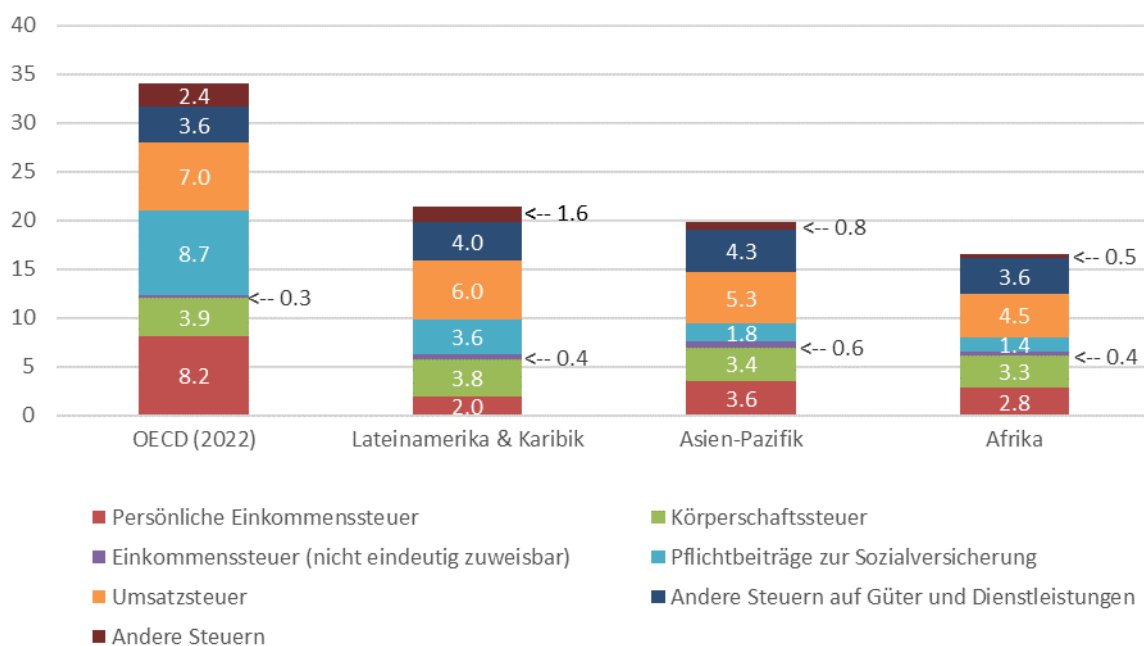
Dennoch gibt es – auch abseits des rechtspopulistischen Lagers – durchaus Stimmen, welche die Kürzungen als Chance bezeichnen. Schon seit längerem wird ja darauf verwiesen, dass die EZ weltweite Abhängigkeiten zementiert und Eigeninitiative lähmt. Der Forschungsstand dazu ist uneinheitlich: Der sog. „Crowding-out“-Effekt, also die Verdrängung der eigenen nationalen Ressourcennobilisierung durch Zuflüsse von außen, wurde mehrfach in akademischen Publikationen nachgewiesen (z. B. Belmonte et al., 2025; Benedek et al., 2012) – es gibt allerdings auch Studien, die in die gegenteilige Richtung weisen oder keine statistisch signifikanten Effekte beobachten (etwa Liu et al., 2024; Mascagni, 2016). Dessen ungeachtet findet die politische Botschaft, dass die Empfänger von EZ sich stärker auf eigene Füße stellen sollen, in vielen Weltregionen große Beachtung.

Unterschiede bei der Erhebung von Steuern

Im Unterschied zum „Crowding-out“-Effekt ist ein anderer Zusammenhang unstrittig: Die Einwerbung von Steuern korreliert mit dem allgemeinen Wohlfahrtsniveau von Staaten (oft gemessen als Pro-Kopf-Einkommen). Reichere Staaten schöpfen im Durchschnitt einen höheren Anteil der Wirtschaftskraft des Landes ab als ärmere. Das ist zunächst nur ein statistischer Befund, hinter dem sich große Unterschiede innerhalb der beiden Gruppen verbergen. Er wird vor allem dadurch erklärt, dass reichere Staaten über größere und stärker diversifizierte Volkswirtschaften verfügen, die Privathaushalte im Durchschnitt wohlhabender sind und gleichzeitig die Bevölkerung mehr und bessere öffentliche Leistungen fordert, was den Ausgabendruck auf die Staaten erhöht.

Entscheidend ist jedoch, wer bzw. was überhaupt besteuert wird. Die Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) stellt gemeinsam mit anderen Organisationen Daten zur Verfügung, die einen vergleichenden Blick auf die Zusammensetzung der Steueraufkommen in den OECD-Mitgliedsländern und drei Weltregionen (Afrika, Lateinamerika & Karibik sowie Asien-Pazifik) ermöglichen (OECD et al., 2025).

Abbildung 1: Zusammensetzung der Steuereinnahmen in Afrika, Asien-Pazifik, Lateinamerika & Karibik und OECD in Prozent des BIP, 2022/2023



Quelle: OECD et al. (2025)

Zunächst bestätigt die Darstellung den oben erwähnten statistischen Zusammenhang: Die OECD-Staaten, größtenteils Hoheinkommensländer, erzielen Steuereinnahmen in Höhe von über einem Drittel (34 Prozent) des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Demgegenüber liegt das Aufkommen in Afrika, wo besonders viele Niedrigeinkommensländer liegen, bei weniger als der Hälfte dieses Werts (16,6 Prozent). Lateinamerika & Karibik sowie Asien-Pazifik, mit vielen Ländern mittleren Einkommens, verzeichnen Quoten um die 20 Prozent.

Interessant ist dabei vor allem der Blick auf den Steuermix. Hier gibt es Differenzen – aber auch eine erstaunliche Übereinstimmung. Letztere zeigt sich bei den Einnahmen aus der Unternehmensbesteuerung. Gemessen als Anteil am BIP liegen diese nämlich relativ gleichmäßig bei etwa 3,6 Prozent – etwas niedriger in Afrika (3,3 Prozent) und etwas höher im OECD-Durchschnitt (3,9 Prozent), aber doch im Wesentlichen auf einer Höhe. In Zeiten, in denen die Konkurrenz um Investitionen weltweit zunimmt, legt dieser Befund nahe, dass es nicht die Unternehmen sein werden, deren zusätzlichen Steuerzahlungen die

Staaten aus der fiskalischen Misere führen, auch wenn Steuervermeidung und -hinterziehung weitverbreitet sind und entschlossen bekämpft werden müssen.

Ein großer Unterschied besteht bei der Besteuerung der Privateinkommen. Für die OECD-Länder ist dies eine der wichtigsten Finanzierungsquellen. Sie generiert bei ihnen Einnahmen in Höhe von 8,2 Prozent des BIP. In Asien-Pazifik sind es dagegen nur 3,6 Prozent, in Afrika 2,8 Prozent und in Lateinamerika & Karibik sogar nur 2,0 Prozent.

Was bedeutet das konkret? Direkte Steuern auf Privateinkommen haben in der Regel eine progressive Verteilungswirkung: Bessergestellte Haushalte werden stärker belastet als ärmere. In den Mittel- und Niedrigeinkommensländern sind es aber häufig in erster Linie Angestellte im öffentlichen Sektor und in den großen Unternehmen, die diese Steuer bezahlen, weil sie als Lohnsteuer vom Arbeitgeber einbehalten und direkt abgeführt wird. Dagegen tragen die Einkommenseliten oft wenig bis gar nichts zur Finanzierung öffentlicher Leistungen in ihren Ländern bei. Auf der anderen Seite des Spektrums befindet sich die große Zahl der informell Beschäftigten,

die ebenfalls keine Steuern entrichten. Darum ist die Steuerbasis für die Einkommenssteuer in diesen Ländern oft sehr schmal und wird als ungerecht empfunden.

Ein weiterer bedeutsamer Unterschied verbirgt sich hinter der Rubrik „andere Steuern“: Während einige OECD-Länder (z. B. USA, Australien, Großbritannien) durch die Besteuerung von Grundbesitz hohe Einnahmen erzielen, wird dieser in vielen Ländern mittleren und niedrigen Einkommens kaum besteuert. Das ist besonders auf dem afrikanischen Kontinent relevant, wo hohe Urbanisierungsraten dafür sorgen, dass sich der Wert von Grundbesitz in städtischen Gebieten rasch erhöht. Kommunen könnten diese Wertsteigerung teilweise abschöpfen und damit z. B. lokale Infrastrukturmaßnahmen finanzieren. Sie tun das aber noch zu selten.

In vielen Ländern des sog. globalen Südens liegt die Hauptlast der Steuerfinanzierung demgegenüber bei den Verbrauchssteuern. In Afrika tragen sie über die Hälfte (52,1 Prozent) zum gesamten Steueraufkommen bei. Die Verteilungswirkung von Verbrauchssteuern ist oft problematisch, weil ärmere Haushalte einen höheren Anteil ihres Einkommens konsumieren als reichere. Unter fiskalischem Druck erhöhen Regierungen manchmal den Mehrwertsteuersatz, um kurzfristig zusätzliche Steuereinnahmen zu erzielen. Das stellt für ärmere Bevölkerungsgruppen eine weitere Belastung dar, wirkt sich dämpfend auf das Wirtschaftswachstum aus und kann die Inflation vorantreiben. Darum ist dieser Ansatz für eine dauerhafte Kompensation von ausbleibenden EZ-Mitteln in den wenigsten Fällen geeignet.

Steuern sind Teil des Fiskalvertrags

Die oben dargestellten Unterschiede beim Steuermix sind Ausdruck gesellschaftlicher und politischer Verhältnisse, die oft mit dem Begriff des „Fiskalvertrags“ erfasst werden. Dahinter verbirgt sich zum einen die Beobachtung, dass Bürger*innen wie Unternehmen ihren Steuerpflichten eher nachkommen, wenn sie im Austausch ein ange-

messenes Maß öffentlicher Leistungen erhalten, sich gerecht behandelt fühlen und den Eindruck gewinnen, dass der Staat auf ihre Forderungen und Bedürfnisse eingeht. Forschungen zeigen: Ein Steuersystem, das ausschließlich auf dem Risiko beruht, bei Steuerhinterziehung erlappt und bestraft zu werden, ist weniger effizient und stabil als eines mit einem funktionierenden Fiskalvertrag (Besley, 2020; Levi, 1988).

Das Bild eines impliziten Vertrages verdeutlicht zum anderen aber auch: Steuern sind stets politisch. Was technisch und administrativ machbar wäre – etwa eine effektivere Besteuerung von Grundbesitz –, ist deswegen noch lange nicht politisch umsetzbar. Viele jener Akteure, von denen man sich höhere Beiträge zur Finanzierung von Entwicklung erwartet, gehören gleichzeitig zu jenen Gruppen, die am meisten politischen Einfluss haben. Darum ist es notwendig, steuerlich sinnvolle Vorschläge in breitere Reformansätze einzubetten. Hier spielt eine große Rolle, wie glaubwürdig Regierungen z. B. in Aussicht stellen können, dass öffentliche Leistungen und Infrastruktur tatsächlich verbessert werden. Auch Transparenz und Fairness sind wichtig, denn Reformen werden eher akzeptiert, wenn Be- und Entlastungen nachvollziehbar und gerecht gestaltet werden.

Welche Reformen sind sinnvoll (und machbar)?

Nachhaltig wirksame Reformen sind schwierig, aber nicht unmöglich. Viele Steuersysteme sind ohnehin dringend reformbedürftig. Das gilt für die Gesetzgebung wie auch für die Steuerverwaltungen. Nicht selten sind diese chronisch unterfinanziert, durchsetzungsschwach und anfällig für Korruption. Solche Defizite beeinträchtigen im Übrigen auch die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen – wichtig für die wirksame Bekämpfung von Steuervermeidung und -hinterziehung.

Teilweise lassen sich allein durch bessere Verwaltung beachtliche Aufkommenssteigerungen erzielen. Das ist zum Beispiel bei der Grundsteuer möglich. Häufig sind veraltete Kataster und die massive Unterbewertung von Grundbesitz eine

entscheidende Ursache für niedrige Einnahmen. Hier bedarf es dann keiner umfassenden gesetzgeberischen Eingriffe, sondern gezielter Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung.

In anderen Fällen sind steuerpolitische Reformen notwendig. Das gilt z. B. für die Besteuerung digitaler Dienstleistungen (einschließlich Finanzdienstleistungen), die Einführung von Umweltsteuern oder die Besteuerung von Zucker. Manchmal geht es bei diesen Steuern weniger um das Einkommen als darum, Verhaltensänderungen zu bewirken; aber insgesamt können sie dafür sorgen, Steuersysteme auf eine breitere Grundlage zu stellen und damit weniger krisenanfällig zu machen.

Schließlich ist es auch notwendig, über Steuervergünstigungen zu reden, denn hier schlummern oft ungenutzte Potenziale für eine Erhöhung des Steueraufkommens. Der Begriff umfasst Ausnahmeregelungen – Befreiungen, Ermäßigungen etc. –, mit denen Staaten bestimmte Gruppen, Tätigkeiten oder Wirtschaftszweige fördern. Steuervergünstigungen werden z. B. für Investitionsförderung oder Armutsbekämpfung eingesetzt. Studien belegen jedoch, dass sie ihre Ziele oft verfehlen. Sie machen Steuersysteme tendenziell komplizierter, regressiver und intransparenter – und können sogar schädlich sein, wenn sie negative externe Effekte erzeugen (von Haldenwang et al., 2025).

Darüber hinaus sind Steuervergünstigungen kostspielig. Nach Angaben der Global Tax Expenditures Database (GTED) beliefen sich 2023 die veröffentlichten Einnahmeverluste durch Steuervergünstigungen im weltweiten Durchschnitt auf 4 Prozent des BIP. Da es kaum gründliche Kosten-Nutzen-Analysen gibt, wissen die meisten Regierungen nicht genau, was ihre Steuervergünstigungen tatsächlich kosten, geschweige denn, welche positiven oder negativen Auswirkungen sie haben. Viele Regierungen denken derzeit darüber nach, obsoletere und teure Steuervergünstigungen zu reformieren oder ganz abzuschaffen. Das könnte erhebliche Mittel generieren.

Welche Rolle können externe Akteure spielen?

Es gibt also durchaus Möglichkeiten, Steuersysteme aufkommensstärker, nachhaltiger und gerechter zu gestalten. Diese Ansätze sind in den meisten Fällen bekannt, aber ihre Umsetzung ist häufig mit politischen Kosten und administrativen Herausforderungen verknüpft. Unterstützung von außen kann dazu beitragen, Hindernisse zu überwinden. Die weltweite Senkung der EZ-Mittel darf nicht dazu führen, diesen Zusammenhang aus dem Blick zu verlieren.

Was hilft, sind z. B. regionale Workshops, die den horizontalen Austausch zwischen den Ländern befördern, so wie sie die Addis Tax Initiative (ATI) seit längerem veranstaltet – u. a. zum Thema Steuervergünstigungen in Kooperation mit IDOS und dem Council on Economic Policies (CEP). Erfahrungen aus den Nachbarländern können für die jeweils eigenen Reformbemühungen unerhört nützlich sein – auch im Hinblick auf ihre politische Durchsetzung. Die Bundesregierung hat dies erkannt und unterstützt die ATI seit ihrer Gründung im Jahre 2015.

Viele weitere internationale Organisationen und Initiativen unterstützen Steuerverwaltungen weltweit bei ihren Modernisierungsbemühungen. Ein Beispiel ist das Programm „Tax Inspectors Without Borders“. Es wird seit 2015 gemeinsam von der OECD und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) betrieben und hat in dieser Zeit Steuerprüfungen in mehr als 70 Ländern begleitet und unterstützt. Das Programm trägt dazu bei, dass sich Steuerbehörden und Unternehmen „auf Augenhöhe“ begegnen.

Staaten sind in der Gestaltung ihrer Steuerpolitik und -verwaltung nicht völlig frei. Die Handlungen dritter Staaten, aber auch internationale Regularien und Standards setzen den eigenen Entscheidungen gewisse Grenzen. In den vergangenen 15 Jahren hat sich die internationale Staatengemeinschaft auf eine vertiefte Zusammenarbeit in Steuerfragen verständigt. Dazu gehören z. B. der Austausch von Informationen zwischen Steuerbehör-

den oder die Einführung einer Minimalbesteuerung von 15 Prozent auf die Gewinne großer multinationaler Konzerne.

Viele Initiativen werden von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Forschungseinrichtungen vorangetrieben. Zum Beispiel hat IDOS gemeinsam mit vier anderen internationalen Think-Tanks im vergangenen Jahr bei der Vierten Internationalen Konferenz für Entwicklungsfinanzierung in Sevilla die „Coalition on Tax Expenditure Reform“ (COATE) ins Leben gerufen. COATE tritt u. a. dafür ein, Mindeststandards für die Berichterstattung zu Steuervergünstigungen zu vereinbaren, um die Transparenz in diesem Bereich weiter zu erhöhen.

Die Rahmenkonvention für die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen, die derzeit unter dem Dach der UN ausgehandelt wird, geht auf eine Initiative afrikanischer Staaten zurück. Sie soll künftig Regeln und Standards festlegen, um Steuerhinterziehung und -vermeidung einzuhegen und die nationalen Steuersysteme an die Herausforderungen der modernen Weltwirtschaft anzupassen. Manche Industrieländer treten zur Zeit noch eher auf die Bremse, übersehen aber womöglich, dass multilaterale Ansätze im Rahmen der UN künftig einen besseren Schutz vor einseitigen Handlungen großer Mächte bieten könnten, als es die gegenwärtigen Strukturen allem Anschein nach vermögen.

Literatur

- Belmonte, A., Bove, V., & Di Salvatore, J. (2025). Bad signals? Foreign aid and tax morale across Sub-Saharan Africa. *World Development*, 194, 107055. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2025.107055>
- Benedek, D., Crivelli, E., Gupta, S., & Muthooru, P. (2012). *Foreign Aid and Revenue: Still a Crowding Out Effect?* (IMF Working Paper 12/186). International Monetary Fund (IMF). <https://doi.org/10.5089/9781475505344.001>
- Besley, T. (2020). State Capacity, Reciprocity, and the Social Contract. *Econometrica*, 88(4), 1307-1335. <https://doi.org/10.3982/ECTA16863>
- Levi, M. (1988). *Of Rule and Revenue*. University of California Press. <https://www.ucpress.edu/books/of-rule-and-revenue/paper>
- Liu, F., Liu, F., Huang, J., & Dong, H. (2024). Aid and national tax capacity: Empirical evidence from Chinese aid. *China Economic Review*, 102169. <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2024.102169>
- Mascagni, G. (2016). Aid and Taxation in Ethiopia. *The Journal of Development Studies*, online, 1-15. <https://doi.org/10.1080/00220388.2016.1153070>
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), AU, (African Union), & ATAF (African Tax Administration Forum). (2025). *Revenue Statistics in Africa 2025: Commonalities and Specificities across African Revenue Classifications 1990-2023*. <https://doi.org/10.1787/8d3bf3af-en>
- Von Haldenwang, C., Redonda, A., Aliu, F., & Berg, S. (Eds). (2025). *Tax Expenditure Effectiveness. Tax Expenditures Lab Flagship Report 2025*. IDOS and CEP. <https://doi.org/10.23661/r3.2025>

Dr Christian von Haldenwang ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung „Transformation politischer (Un-) Ordnung“ am German Institute of Development and Sustainability (IDOS) in Bonn.

E-Mail: christian.vonhaldenwang@idos-research.de

Das German Institute of Development and Sustainability (IDOS) wird institutionell vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) auf Grundlage eines Beschlusses des Deutschen Bundestages und vom Land Nordrhein-Westfalen als Mitglied der Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft (JRF) finanziert.

Zitationsvorschlag:

von Haldenwang, C. (2026). *Eigeneinnahmen statt Entwicklungszusammenarbeit? Niedrig- und Mitteleinkommensländer vor der Herausforderung, zusätzliche Einnahmen zu generieren* (IDOS Policy Brief 19/2026). IDOS. <https://doi.org/10.23661/ipb19.2026>

Dies ist die überarbeitete Version eines Textes, der im April 2026 in der Ausgabe 04/2026 der Zeitschrift „Welternährung“ erschienen ist. Wir bedanken uns bei der Welthungerhilfe für ihre Zustimmung.

Disclaimer:

Die in diesem Papier dargelegten Analysen geben die Meinung der Autor*innen wieder und stellen nicht unbedingt jene des German Institute of Development and Sustainability (IDOS) dar.



Sofern nicht anders angegeben, ist der Inhalt dieser Publikation unter einer Creative Commons Attribution 4.0 International Licence lizenziert. Es ist erlaubt, dieses Werk zu vervielfältigen, zu verbreiten und zu bearbeiten, solange das German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH und der/die Autor*in(nen) genannt werden.

IDOS Policy Brief / German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

ISSN (Print) 2751-4455

ISSN (Online) 2751-4463

DOI: <https://doi.org/10.23661/ipb19.2026>

© German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

Tulpenfeld 6, 53113 Bonn

E-Mail: publications@idos-research.de

<http://www.idos-research.de>

Gedruckt auf umweltfreundlichem, zertifiziertem Papier.

