

Wilhelm Pfähler\* und  
Margot Schüller

## Neue Herausforderungen für Chinas Steuerpolitik\*\*

### 1 Einleitung

Die außenwirtschaftlich orientierte Transformation des Wirtschaftssystems in eine Marktwirtschaft stellt vielfältige Anforderungen an die Steuerpolitik Chinas. Zu den neuen Herausforderungen zählen u.a. der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems, die Angleichung der regionalen Wirtschaftsentwicklung mit den damit verbundenen hohen Infrastrukturinvestitionen sowie die Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch eine Ausweitung der staatlichen Förderung von Bildung, Wissenschaft und Technologie. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, sind Prinzipien einer „guten Steuerpolitik“ zu berücksichtigen. Diese hat die politische Führung in China jedoch lange Zeit nicht ausreichend beachtet. Erst der rapide Verfall der Staatseinnahmen und die gleichzeitig steigenden Ansprüche an den Staatshaushalt haben die notwendigen Einsichten und Reformbestrebungen ausgelöst und zur Steuerreform des Jahres 1994 geführt. Die bessere Mobilisierung von Steuereinnahmen und die schrittweise Anhebung der Staatseinnahmenquote wurde allgemein auch als notwendig angesehen, um Chinas Staatskapazität zu stärken, und zwar im Sinne der Fähigkeit, für die Durchsetzung wichtiger wirtschaftspolitischer Ziele die erforderlichen Ressourcen bereitzustellen.<sup>1</sup>

Der vorliegende Beitrag beginnt mit einer kurzen Erläuterung der wichtigsten Grundprinzipien einer „guten Steuerpolitik“ unter Berücksichtigung der besonderen Probleme der Steuerpolitik in Entwicklungs- und Transformationsländern (Abschnitt 2). Danach stellen wir die Entwicklung des Steuerniveaus und der Steuerstruktur in China dar (Abschnitt 3). Die aufkommensstärksten Steuern Chinas, namentlich die Umsatz- und Einkommensteuer und die Zölle, beleuchten wir dann etwas stärker und weisen auf die wichtigsten aktuellen Reformnotwendigkeiten und -bestrebungen hin (Abschnitt 4). Ein eigenes kurzes Kapitel widmen wir den Steueranreizen und den Reformbestrebungen in diesem Bereich (Abschnitt 5). Zum Schluss findet der Leser eine Reihe von Schlussfolgerungen zur Steuerpolitik in China (Abschnitt 6).

<sup>1</sup>Zum Begriff der Staatskapazität und der Diskussion im chinesischen Kontext siehe u.a. Herrmann-Pillath (1996), S.3 und Heberer (2002).

## 2 Grundprinzipien einer „guten Steuerpolitik“

### 2.1 Die wichtigsten allgemeinen Steuergrundsätze

Seit Adam Smith (1776) herrscht weitgehende Übereinstimmung über die wichtigsten grundlegenden Prinzipien einer „guten Steuerpolitik“. Für den modernen Interventionsstaat westlicher Prägung wurden sie von Neumark in seiner Monographie über die *Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik* (1970) in ihrer auch heute noch gültigen Ausprägung und Bedeutung dargelegt. Danach sollte eine „gute Steuerpolitik“ folgende Grundsätze beherzigen:

- *fiskalisch-budgetäre Grundsätze*
  - in Bezug auf das Steueraufkommen *ausreichend* und *steigerungsfähig* sein, um den wachsenden Ansprüchen an das Staatsbudget zu genügen;
- *ethisch-sozialpolitische Grundsätze*
  - in Bezug auf die Verteilung der Steuerlast (*iustitia distributiva*) *allgemein*, *gleichmäßig* und *verhältnismäßig*,
  - und in Bezug auf die Verteilung der Einkommen und Vermögen (*iustitia commutativa*) *redistributiv* sein;
- *wirtschafts- bzw. allokatonspolitische Grundsätze*
  - in Bezug auf die statische Ressourcenallokation *ökonomisch effizient* (bzw. *neutral*) und *nichtdirigistisch*,
  - und in Bezug auf die dynamische Ressourcenallokation *wachstumsfördernd* sein;
- *prozesspolitische Grundsätze*
  - in Bezug auf die Unterstützung eines stabilen Konjunkturverlaufs *aktive Flexibilität* und *passive Flexibilität* gewähren;
- *steuerrechtliche und -technische Grundsätze*
  - in Bezug auf das Steuerrecht *einfach*, *konsistent*, *transparent*, *praktikabel*, *stetig* und in Bezug auf die Technik der Steuerverwaltung für die Besteuererten und die öffentliche Verwaltung „*wohlfeil*“<sup>2</sup> und *bequem* sein.

Natürlich unterliegen diese Steuergrundsätze dem allgemeinen sozialen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Wandel. Sieht man aber von einigen Besonderheiten ab (siehe unten), gelten sie nicht nur für hoch entwickelte Industriestaaten, sondern auch für Entwicklungs- (bzw. Schwellen-) und Transformationsländer, sofern diesen der Anschluss an die hoch entwickelten Länder und eine verstärkte Integration in die internationale Arbeitsteilung gelingen soll.

<sup>2</sup>Das heißt, geringe administrative Kosten der Veranlagung, Erhebung und Kontrolle für Zahler und Empfänger verursachen.

Im Zentrum einer „guten Steuerpolitik“ stehen regelmäßig die *trade-offs* zwischen einer *effizienten* und *gerechten* und dabei gleichzeitig *einfachen* Steuerpolitik. Das gilt gleichermaßen für hoch entwickelte Länder, insbesondere für jene, die unter einer Wachstumsschwäche leiden, wie für Entwicklungs- und Transformationsländer. Auch und gerade in China kann die kluge Beherrschung dieser *trade-offs* der Steuerpolitik einen wichtigen Beitrag zur Lösung des „magischen Dreiecks“ von Strukturreform, Wachstum und sozialer Kohäsion leisten.

## 2.2 Besonderheiten von Entwicklungs- und Transformationsländern

Eine „gute Steuerpolitik“ sieht sich in Entwicklungs- und Transformationsländern und damit auch in der VR China vielfältigen Besonderheiten gegenüber. Hierzu zählen insbesondere:<sup>3</sup>

- *Hoher Anteil der informellen Ökonomie:* In Entwicklungsländern sind die Einkommen oft sehr unregelmäßig, in ihrer Höhe stark schwankend und werden oft als Sachleistungen und Barauszahlungen, d.h. *off-the-books*, ausbezahlt. Außerdem wird auch ein großer Teil der Verbrauchsausgaben in kleinen Geschäften am Straßenrand *off-the-books* umgesetzt. Beides begrenzt die Einsatzmöglichkeiten bzw. die Ergiebigkeit der Hauptsäulen eines modernen Steuersystems: der Einkommens- und allgemeinen Verbrauchsteuer (Mehrwertsteuer).
- *Zunehmende Ungleichheit der Einkommensverteilung:* Der geht oftmals einher mit einer zunehmenden Disparität der Einkommensverteilung zwischen Regionen, einzelnen Berufsgruppen, verschiedenen Altersstufen etc.
- *Abhängigkeit von ausländischen Direktinvestitionen, Güterexporten und heimischer Kapitalbildung:* Der Wachstumsprozess in Entwicklungs- und Transformationsländern wird wesentlich befördert durch ausländische Direktinvestitionen (Kapitalimporte), durch den Export von lohnintensiven Produkten und durch die Umwandlung heimischer Ersparnisse in produktive private Investitionen. Damit geht jedoch oft eine fast unübersehbar große Zahl von „Steueranreizen“, über deren Kosten und Wirkung man allerdings nur wenig weiß und die wesentlich zur Intransparenz und zur mangelnden Verlässlichkeit, Stetigkeit sowie Aufkommensschwäche des Steuersystems beitragen.
- *Geringe Kalkulierbarkeit und Vorhersagbarkeit der Steuerpolitik:* Hochentwickelte Länder stützen ihre Steuerpolitik auf ausgefeilte Methoden und Datengrundlagen der Steuerschätzung und der Simulation von Aufkommens- und anderen Effekten von Steueränderungen. Diese Methoden stehen Entwicklungs- und Transformationsländern nicht zur Verfügung. Die Effekte der Steuerpolitik sind für diese vielfach unkalkulierbar und unvorhersagbar. Die Folge davon ist, dass die Regierungen dieser Länder notwendige größere Steuerstrukturänderungen aus Angst vor großen Haushaltsrisiken nicht in Angriff nehmen, vielmehr

marginalen Steueränderungen den Vorgang geben und sich auf diese Weise ineffiziente Steuerstrukturen perpetuieren.

- *Qualifikation und Ressourcen der Steuerverwaltung:* In allen Entwicklungsländern ist die Steuerverwaltung unterbesetzt, unterqualifiziert und (in Bezug auf moderne EDV etc.) unterkapitalisiert. Dies fördert ein Ausweichen auf Gebühren und Beiträge anstelle von Steuern, ein Verzetteln der Steuerpolitik bei der Wahl der Steuerquellen (man nimmt, wo man kann) und die Bestechlichkeit der Steuerverwalter.
- *Verfall der Staatsindustrie und Strukturreformen:* In allen Transformationsländern ist ein Verfall der monopolistisch strukturierten und hoch integrierten Staatsindustrie zu beobachten. Unterschiede gibt es nur bei dem Grad und der Geschwindigkeit des Verfalls. Diese Staatsbetriebe bildeten vormals die Hauptquellen der Staatseinnahmen, gleichzeitig haben sie eine Vielzahl bei uns öffentlicher Aufgaben (im Bereich Wohnen, Bildung, Gesundheit, Altersversorgung, Kultur etc.) wahrgenommen, die nun der Ausgabenverantwortung des Staates bzw. der privaten Vorsorge anheim fallen.
- *Sektorale Verschiebungen der Steuerbasis:* Mit dem Verfall der Staatsbetriebe in den Transformationsländern und der aufkeimenden Wachstumsdynamik im privaten Sektor verlagert sich die Steuerbasis weg von wenigen, nicht länger wettbewerbsfähigen Betrieben der „alten“ Industrie hin zu vielen, kleinen Betrieben der „neuen“, technologieintensiven Industrie und zum polypolitischen Dienstleistungssektor. Damit ändert sich dramatisch die Zahl der Steuergläubiger, der Charakter und die Gestaltungsmöglichkeiten der Steuerarten sowie die Verfahren der Steuerfestlegung, -eintreibung und -kontrolle. Die jungen, privaten Unternehmen sind steuerlich weit schwerer zu fassen und sollten gleichzeitig steuerlich geschont werden.

Alle genannten Besonderheiten in Entwicklungs- und Transformationsländern begrenzen die Möglichkeiten einer Steuerpolitik nach dem Vorbild hoch entwickelter Interventionsstaaten. Die Steuerpolitik in Entwicklungs- und Transformationsländern steht als Disziplin der Kunst (des Möglichen) näher als der angewandten Wissenschaft und stellt höchste Herausforderungen, bei Reformen im Kleinen die Richtung im Großen zu einer „gerechten und ökonomisch rationalen Steuerpolitik“ im Auge zu behalten.

## 3 Steuerniveau und -struktur in China

### 3.1 Entwicklung des Steuerniveaus in China

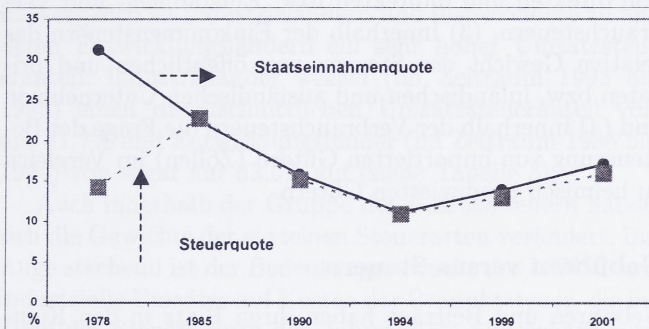
Ein gutes Steuersystem muss als Erstes sicherstellen, dass das Steueraufkommen zum einen (absolut oder in Prozent des BIP) „ausreichend“ ist, um das jeweils optimale Niveau an Staatsaufgaben zu finanzieren, und zum anderen „hinreichend steigerungsfähig“ (z.B. gemessen an der Aufkommenselastizität), um den zukünftig wachsenden Staatsaufgaben gerecht zu werden.

<sup>3</sup>Zu den Besonderheiten der Steuerpolitik in Entwicklungsländern siehe u.a. Tanzi und Zee (2001) sowie Rose (1999), S.23-62.

Leider gibt es keine einfache, theoretisch gut begründbare und praktikable Antwort auf die Frage nach der optimalen Ausgabenhöhe und -dynamik in den unterschiedlichen Entwicklungsstadien einer Volkswirtschaft, sodass sich auch die Frage nach der im Zeitablauf optimalen Steuer- bzw. Staatseinnahmenquote nicht theoretisch zwingend beantworten lässt. Im Prinzip verbleibt zur Einschätzung dieser Quoten in Entwicklungs- oder Transformationsländern nur die Möglichkeit, diese in ihrer zeitlichen Entwicklung aufzuzeigen und mit den entsprechenden Quoten anderer Länder auf gleicher oder höherer Entwicklungsstufe der Volkswirtschaft zu vergleichen. Weitere Schlussfolgerungen über das optimale Niveau und die ausreichende Dynamik lassen sich aus einem solchen Vergleich freilich nicht ziehen.

In China liegt gegenwärtig (in 2001) die gesamte *Staatseinnahmenquote*<sup>4</sup> bei rund 17% des BIP (siehe Abbildung 1). Sie war zwischen 1978 bis 1994 kontinuierlich von 31,2% auf 11,2% gefallen. Im Zuge der Steuerreform des Jahres 1994, die im Wesentlichen auf eine bessere Mobilisierung von Steuereinnahmen und die Anhebung der Staatseinnahmenquote auf ein international vergleichbares Niveau abzielte, nahm sie Schritt für Schritt wieder zu.

Abbildung 1: Anteil der Staatseinnahmen und der Steuern am BIP



Quelle: Erstellt nach Angaben in *China Statistical Yearbook 2002*, S.265.

Die wesentlichen Ursachen des Quotenverfalls bis Mitte der 90er Jahre waren vor allem die krisenhafte Entwicklung des Staatssektors, gekennzeichnet durch rückläufige Gewinne und steigende Verluste der Staatsunternehmen, der geringe Steuerzugriff auf den sich entfaltenden Privatsektor und die fiskalische Dezentralisierung. Im Rahmen dieser Dezentralisierung hatten die Lokalregierungen mit Beginn der 80er Jahre starke Anreize zur Mobilisierung von haushaltsexternen Einnahmen erhalten, die sie auf lokaler Ebene verwenden konnten und die nicht in den konsolidierten Haushalt der Zentralregierung einfließen. Weiterhin durften sie bis 1994 auf der Basis ausgehandelter Steuerablieferungsquoten darüber hinaus gehende Über-

<sup>4</sup>Hier ist der konsolidierte Haushalt der Zentralregierung gemeint. Nach Hauff (2002), S.86, zählen zum zentralen Haushalt die zentralen Haushaltseinnahmen und -ausgaben, der Überschuss des Vorjahres, Steuerrücküberweisung und Subventionen an die Lokaltäten sowie nach oben abgeführte Einnahmen der Lokaltäten. Außerbudgetäre Einnahmen sind in der obigen Staatseinnahmenquote nicht enthalten.

schüsse einbehalten und zur Förderung des lokalen Wachstums verwenden. Das hat zwar den gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozess beflügelt,<sup>5</sup> aber der Zentralregierung auch eine deutlich sinkende Staatseinnahmenquote beschert.

Innerhalb der Staatseinnahmen hat sich der Anteil der *Steuereinnahmen* an den Staatseinnahmen seit 1978 in etwa verdoppelt und macht heute (2001) rund 93,4% im Vergleich zu 45,9% im Jahre 1978 aus (siehe Tabelle 1). Die wesentliche Ursache liegt im Ersatz der Einnahmen von staatlichen Unternehmen durch Steuern. Dementsprechend liegt die *Steuerquote* seit 1985 sehr nahe bei der Staatseinnahmenquote, sonstige Einnahmen spielen im Haushalt der Zentralregierung – im Gegensatz zu den Haushalten der Lokalregierungen – so gut wie keine Rolle. Vor 1985 lag die Steuerquote deutlich unter der Einnahmenquote. Zwischen 1978 bis 1985 ist sie wegen der Umstellung von Gewinnabführungen der Staatsunternehmen auf Gewinnsteuern und wegen der Einführung neuer Steuerarten zunächst von 14,3% auf 22,8% gestiegen, danach aber bis Mitte der 90er Jahre wieder bis auf 10,2% (1996) gefallen. Erst mit zeitlicher Verzögerung setzte die Wirkung der Steuerreform von 1994 ein und hob die Steuerquote bis 2001 auf ein Niveau von wenigstens 16% an.

Tabelle 1: Struktur der Staatseinnahmen in China 1978-2001 (in Prozent)

	1978	1993	2001
Gesamte Staatseinnahmen	100	100	100
- Steuern	45,9	97,8	93,4
- Einnahmen aus Staatsunternehmen	50,5	1,1	-
- Subventionen an Verlustunternehmen	-	-9,5	-1,8
- Einnahmen aus dem Fonds zur Finanzierung von Schlüssel-Infrastrukturprojekten	-	2,7	-
- Einnahmen aus dem Haushaltsausgleichsfonds	-	2,4	-
- Einnahmen aus Gebühren für Bildungszwecke	-	1,0	1,0
- Sonstige Einnahmen	3,6	4,4	7,4

Quelle: Errechnet nach Angaben in *China Statistical Yearbook 2002*, S.266.

Vergleicht man die Entwicklung und das Niveau der Steuerquote Chinas mit jener von Industrieländern zwischen 1985 und 1999, ist festzustellen (siehe Tabelle 2), dass 1. sich die Steuerquote in China während dieses Zeitraums fast halbiert hat, während sie sowohl in den EU- als auch in den gesamten OECD-Ländern um rund 3-4 Prozentpunkte angestiegen ist; weiterhin ist sie 2. in China im Jahre 1999 mit 13% nur etwa halb so groß wie die OECD-Steuerquote (27,2% ohne Zuschüsse zur Sozialversicherung) bzw. macht weniger als die Hälfte der EU-Steuerquote (30,2% ohne Zuschüsse der Sozialversicherung) aus. Zieht man die Zuschüsse zur Sozialversicherung in den EU- bzw. gesamten OECD-Ländern in die Betrachtung

<sup>5</sup>Hierzu Zhang (2000), S.260-261.

tung ein, liegt die chinesische Steuerquote im Vergleich sogar mehr als 25 Prozentpunkte (EU) bzw. 20 Prozentpunkt (OECD) unter den Vergleichsquoten.

**Tabelle 2: Vergleich der Steuerquoten (Steuereinnahmen in % des BIP)**

	China	OECD	EU
1985	22,8	33,8 (25,9)	37,9 (27,7)
1990	15,2	35,0 (26,8)	39,2 (28,3)
1995	10,3	36,1	40,0
1999	13,0	37,3 (27,7)	41,6 (30,2)

Anmerkung: Die Zahlen in Klammern für alle OECD- und EU-Länder stellen die gesamten Steuereinnahmen ohne Berücksichtigung der Zuschüsse zur Sozialversicherung dar.

Quelle: OECD (2002), S.630.

Der Rückgang der Steuerquote fand zwar auch in anderen Transformationsländern statt, aber nicht in demselben Ausmaß. Zwischen Anfang bis Ende der 90er Jahre fiel beispielsweise die Steuerquote in den GUS-Staaten von 24% auf 22% und in den zentral- und südosteuropäischen Transformationsländern von 35% auf 33%.<sup>6</sup>

Allerdings reflektiert die niedrige Steuerquote weder die gesamte Finanzkraft des Staates noch die tatsächliche Belastung der Unternehmen und Beschäftigten in China. Zum einen werden insbesondere auf lokaler Ebene noch eine Vielzahl von legalen und illegalen Gebühren und Beiträgen erhoben. Zum anderen finanzieren Zusatzsteuern aus der Landwirtschaft, Gebühren und Gewinne aus Unternehmensbeteiligungen (der lokalen Regierungsorganisationen, insbesondere in den ländlichen Gebieten) haushaltsexterne Einnahmen, die dezentral erhoben, verwaltet und verwendet werden. Sie sind nicht Teil des konsolidierten Haushalts der Zentralregierung und werden für örtliche Infrastrukturmaßnahmen und sonstige lokale Initiativen eingesetzt.<sup>7</sup> Das Volumen der haushaltsexternen Einnahmen betrug 2,6% im Jahre 1978 und stieg bis 1998 auf 4% des BIP,<sup>8</sup> im Jahre 2000 lag dieser Wert bei 4,3%.<sup>9</sup> Bezogen auf die gesamten Einnahmen der Lokalregierungen im lokalen Haushalt beliefen sich die haushaltsexternen Einnahmen im Jahre 2000 auf zusätzlich rund 60% und sind damit für die Lokalregierungen von enormer Bedeutung.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass selbst unter Einbeziehung der haushaltsexternen Steuereinnahmen der Lokalregierungen die Steuerquote in China gegenwärtig nur etwa halb so hoch ist wie die der entwickelten Länder (ohne Zuschüsse zur Sozialversicherung). Für den Wachstumsprozess, der zwischen 1980 bis 2001 Wachstumsraten von durchschnittlich rund 9%<sup>10</sup> generierte, war dies sicher förderlich. In Zukunft kann China ein hohes Wachstums-

tempo aber ohne beträchtlich höhere Investitionen in die materielle und immaterielle Infrastruktur und ohne höhere Ausgaben zur Eindämmung der sozialen und regionalen Disparitäten nicht sicherstellen – und dafür benötigt es eine höhere Steuerquote.

### 3.2 Die Entwicklung der Struktur des chinesischen Steuersystems

Neben dem „richtigen Steuerniveau“ muss ein gutes Steuersystem auch den „richtigen Steuer-Mix“ aufweisen. Grundsätzlich muss die Einnahmenstruktur so beschaffen sein, dass sie – von genau umgrenzten Ausnahmen abgesehen (siehe Abschnitt 5) – möglichst wenig in den Allokationsprozess der sich entfaltenden Marktkräfte eingreift (*Neutralität bzw. Allokationseffizienz*), soziale Akzeptanz findet, indem sie als gerecht empfunden wird und ausufernde Disparitäten eindämmt (*Gerechtigkeit*) und dabei so einfach und transparent (*Einfachheit*) ist, dass die Steuerloyalität hoch, die Steuerzahlung und -eintreibung mühelos sind und Fehlentwicklungen oder Missbräuche sofort sichtbar werden.

Konkret hat die Frage der richtigen Einnahmenstruktur in Entwicklungs- und Transformationsländern vor allem drei Aspekte: (1) das relative Gewicht von Steuereinnahmen im Vergleich zu Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen, (2) innerhalb der Steuern das relative Gewicht von direkten und indirekten bzw. Einkommen- und Verbrauchsteuern, (3) innerhalb der Einkommensteuern das relative Gewicht der Steuern von öffentlichen und privaten bzw. inländischen und ausländischen Unternehmen und (4) innerhalb der Verbrauchsteuern die Frage der Besteuerung von importierten Gütern (Zöllen) im Vergleich zu heimisch produzierten Gütern.

#### Gebühren versus Steuern

Gebühren und Beiträge haben ihren Platz in den Kommunal финанzen. Sie sollten im Prinzip als nutzen- bzw. kostenäquivalente „Preise“ für die Inanspruchnahme individuell oder gruppenmäßig zurechenbarer kommunaler Güter und Dienstleistungen ausgestaltet sein. In Entwicklungs- und Transformationsländern trifft dies vielfach nicht zu. Mangels funktionierender Steuersysteme und/oder zerbrochener finanzföderalistischer Strukturen bedienen sich örtliche und Provinzverwaltungen zuweilen willkürlich und im Übermaß dieses Finanzierungsinstruments für allgemeine Finanzierungszwecke und zur eigenen Bereicherung.

In China haben Gebühren auf der Ebene der Zentralregierung so gut wie keine Bedeutung (siehe Tabelle 4). Ganz anders verhält es sich auf der Ebene der Lokalregierungen.<sup>11</sup> Dort werden eine Vielzahl von Gebühren und Abgaben erhoben. Neben den legalen Gebühren gibt es eine große Zahl von illegalen Gebühren, die nicht in dem von der Zentralregierung erlassenen Gebührenkatalog erfasst sind.<sup>12</sup> Weit überwiegend haben diese nicht den Charakter von nutzen- oder kostenmäßigen Entgelten für die

<sup>6</sup>Siehe dazu den Vergleich von Steuersystemen in Transformationsländern von Mitra und Stern (2003), S.12-13.

<sup>7</sup>Siehe dazu im Einzelnen Hauff, a.a.O., S.24-25.

<sup>8</sup>OECD, a.a.O., S.665.

<sup>9</sup>Nach Angaben in *China Statistical Yearbook 2002*, S.265 und 272; von den 382,64 Mrd. Yuan haushaltsexterner Einnahmen des Jahres 2000 flossen 93,5% an die lokalen Regierungen.

<sup>10</sup>In der Periode 1986-90 lag das BIP-Wachstum bei 7,9%, stieg dann zwischen 1991-95 auf 11,6% und erreichte im Zeitraum 1996-2001 ein Niveau von 8,1%. Siehe dazu *China Statistical Yearbook 2002*, S.23.

<sup>11</sup>Der prozentuale Anteil der „Income from Administrative Fees“ an den gesamten Einnahmen der Lokalregierungen belief sich im Jahre 2001 auf 4,8%. *China Statistical Yearbook 2002*, S.275-278.

<sup>12</sup>Hauff, a.a.O., S.26.

Nutzung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, sondern beruhen auf einem willkürlichen Zugriff der Regierungs- und Verwaltungsbehörden und versickern nicht selten in dunklen Kanälen. Schätzungen über die Höhe der illegalen Einnahmen gehen davon aus, dass sie den Umfang der legalen außerbudgetären bzw. haushaltsexternen Einnahmen der Lokalregierungen überschreiten.<sup>13</sup> Von diesen illegalen Gebühren sind – trotz wiederholter Kritik der Zentralregierung an dieser Praxis der Lokalregierungen – vor allem die ländlichen Produzenten betroffen. Aus Sicht des Finanzministers Xiang Huaicheng sind die ausufernden Gebühren nicht nur ein Störfaktor für die reguläre Erhebung von Steuern, sondern beeinträchtigen auch das Ansehen der Regierung und erleichtern die Korruption. Xiang forderte bereits mehrfach, den „Gebührendschungel“ zu durchforsten und die illegalen Gebühren abzuschaffen.<sup>14</sup>

### Direkte versus indirekte Steuern

In China hat sich im Verlauf des Entwicklungs- und Transformationsprozesses während der letzten Jahre die Struktur der Steuereinnahmen grundlegend verändert: Der Anteil der (indirekten) Steuern vom Umsatz an den gesamten Steuereinnahmen ist zwischen 1985 und 1995 um 23,3 Prozentpunkte von 43,5% auf 66,8% gestiegen (siehe Tabelle 3) und betrug im Jahre 2000 sogar 68,3% der gesamten Steuereinnahmen (siehe Tabelle 4). Das ist im Vergleich zu Industrieländern und insbesondere zu anderen Entwicklungsländern ein sehr hoher Umsatzsteueranteil: Industrieländer weisen (im Zeitraum 1993 bis 1995) einen durchschnittlichen Umsatzsteueranteil von nur 41,7% und Entwicklungsländer (im Zeitraum 1986 bis 1994) von sogar nur 33,5% auf (siehe Tabelle 3).

Auch innerhalb der Gruppe der Umsatzsteuern haben sich die Gewichte der einzelnen Steuerarten verändert. Ins Auge stechend ist der Bedeutungszuwachs der MWST auf industrielle Umsätze auf Kosten der Produktsteuer, die im Zuge der Steuerreform des Jahres 1994 abgeschafft und durch (Spezial-) Verbrauchsteuern ersetzt wurde (siehe Tabelle 3 und Tabelle 4 sowie im Detail Kapitel 4.1).

Der Anteil der (direkten) Steuern vom Einkommen ist entsprechend zwischen 1985 und 1995 in China um 18,5 Prozentpunkte von 31,9% auf 16,2% aller Steuereinnahmen gefallen und liegt damit deutlich unter dem anderer Entwicklungsländer (31,6% zwischen 1986-94) und natürlich erst recht unter dem der Industrieländer (50,5% zwischen 1993-95). Ursache für den Verfall der Einkommensteuerquote war vor allem die Erosion der Steuern auf die Gewinne staatseigener Unternehmen und die unzureichende steuerliche Erfassung der Einkommen privater Unternehmen und Haushalte. Bis zum Jahre 2000 stieg der Anteil der Einkommensteuern auf 20,5% der gesamten Steuereinnahmen (siehe Tabelle 4 und im Detail Kapitel 4.2). Innerhalb der Einkommensteuern dominieren heute die Unternehmenssteuern (mit 12,1% aller Steuereinnahmen in 2000) und die persönliche Einkommensteuer (mit 5,6% in 2000). An dieser Entwicklung waren Unternehmen mit Auslandskapital beteiligt, auf die ein Anteil von 2,8% an den Körperschaftsteuern entfiel. Noch immer ist

der Anteil der persönlichen Einkommensteuerquote sehr gering, und zwar sowohl im Vergleich zu anderen Entwicklungs- als natürlich auch zu Industrieländern.

**Tabelle 3: Steuerstruktur in China zwischen 1985 und 1995 und im Vergleich zu anderen Ländern (in Prozent aller Steuereinnahmen)**

	China		Entwicklungs-länder <sup>1</sup>	Industrie-länder <sup>2</sup>
	1985	1995		
<b>Umsatzsteuern</b>	43,5	66,8	33,5	41,7
- MWST	6,8	42,8		
- Produktsteuer	27,1	8,9 <sup>3</sup>		
- Geschäftsteuer	9,6	15,1		
<b>Steuern auf Einkommen</b>	31,9	16,2	31,6	50,5
- Unternehmen	31,9	13,4	20,5	9,2
- Personen	–	2,8	11,1	41,3
<b>Zölle</b>	9,4	4,4	24,4	1,3
<b>Sonstige</b>	12,8	12,6	10,5	6,5

Anmerkungen:

<sup>1</sup> im Zeitraum 1986-94 in 83 Ländern.

<sup>2</sup> im Zeitraum 1993-95 in 22 Ländern.

<sup>3</sup> Formal wurde die Produktsteuer im Rahmen der Steuerreform von 1994 abgeschafft und erscheint deshalb in anderen chinesischen Publikationen wie dem *China Statistical Yearbook* auch nicht mehr.

Quelle: Bahl (1999), S.8.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die (indirekten) Steuern vom Umsatz in 2000 mehr als zwei Drittel der gesamten Steuereinnahmen ausmachen, während die (direkten) Steuern auf Einkommen, Grundbesitz und Vermögen zusammen mit rund 31% Anteil am gesamten Steueraufkommen nur die Hälfte der (indirekten) Umsatzsteuern beitragen. Damit ist das Gewicht der direkten Steuern in China in Relation zu den indirekten Steuern sowohl im Vergleich zu den Industrieländern als auch gegenüber anderen Entwicklungsländern deutlich niedriger.

Die Frage nach dem „richtigen“ relativen Gewicht von direkten und indirekten Steuern ist in der Steuertheorie noch immer umstritten und ein Konsens dürfte auch in naher Zukunft nicht zu erwarten sein. Gegen die Einkommensteuer, die in der Regel eine Steuer auf Lohn- und Kapitaleinkommen darstellt, wird im Wesentlichen aus Effizienzsicht vorgebracht, dass sie die Sparanreize und damit die Kapitalbildung für private Investitionszwecke negativ beeinflusst. Dieser Einwand ist besonders für wenig entwickelte Volkswirtschaften von Bedeutung, in denen man mangels öffentlicher Einnahmen bzw. begrenzter Schuldenfähigkeit und demzufolge unzureichender öffentlicher Investitionsausgaben auf eine hohe private Sparfähigkeit und -willigkeit angewiesen ist. Im Prinzip kann dieser Einwand mit einer im Vergleich zum Lohneinkommen niedrigeren Besteuerung der Kapitaleinkommen (oder einer völ-

<sup>13</sup> OECD, a.a.O., S.638.

<sup>14</sup> CHINA aktuell, 1998, S.906.

Tabelle 4: Steuereinnahmen in China: Niveau, Struktur und föderale Verteilung (im Jahr 2000)

Steuerart	Steuervolumen in Mrd. Yuan	Anteil in Prozent	Föderale Verteilung:	
			Zentralregierung	Lokalregierungen
Gesamteinnahmen	1.212,59	100,0	54,9	45,1
<b>1. Steuereinnahmen</b>	<b>1.185,58</b>	<b>97,8*</b>	<b>56,1</b>	<b>43,9</b>
<b>Umsatzsteuern</b>		<b>68,3</b>		
- MWST <sup>1)</sup>	534,69	45,1	78,2	21,8
- davon im Inland	466,75	(39,4)	75,0	25,0
- Geschäftsteuer	188,57	15,9	13,7	86,3
- Verbrauchsteuer	86,97	7,3	100	0
<b>Einkommensteuern</b>		<b>20,5</b>		
- Körperschaftsteuer einheimischer Untern.	144,46	12,1	46,9	53,1
- Körperschaftsteuer UmA <sup>2)</sup>	32,61	2,8	27,4	72,6
- Persönliche Einkommensteuer	66,04	5,6	22,6 <sup>3)</sup>	77,3 <sup>3)</sup>
<b>Steuern auf Grundbesitz und -Nutzung</b>		<b>5,8</b>		
- Ressourcensteuer	6,36	0,5	0	100
- Gebäudesteuer	20,96	1,8	0	100
- Städtische Bodennutzungssteuer	6,49	0,5	0	100
- Stadterhaltungs- und Bausteuer	35,21	2,97	0,9	99,1
<b>Vermögenssteuern</b>		<b>4,6</b>		
- Stempelsteuer	52,19	4,4	81,0	19,0
- Nutzung von Kfz und Schiffen	2,34	0,2	0	100
- Kfz-Kauf	Keine	--	--	--
<b>Steuern für besondere Zwecke</b>		<b>0,5</b>		
- Regulierungssteuer auf Anlageinvestition	4,61	0,4	0	100
- Grundstückswertzuwachssteuer	0,84	0,1	0	100
<b>Sonstige Steuern</b>		<b>0,3</b>		
- Schlachtsteuer	3,18	0,3	0	100
- Bankettsteuer	0,04	--	0	100
- Treibstoffsteuer	Keine	--	--	--
<b>2. Sonstige Einnahmen</b>	<b>27,70</b>	<b>2,2</b>	<b>3,6</b>	<b>96,4</b>

\* Gesamte Steuereinnahmen werden für die Berechnung der Anteile einzelner Steuerarten gleich 100% gesetzt.

1) Die Mehrwertsteuer umfasst folgende Positionen: a) inländische MWST, b) Einfuhr-MWST, c) abzüglich Ausfuhr-MWST, d) abzüglich MWST-Befreiung und -Erstattung.

2) UmA bzw. für Unternehmen mit ausländischem Kapital und Auslandsunternehmen.

3) Nach der anfänglichen Aufteilung sollte die persönliche Einkommensteuer zu 100% an die Lokalregierungen fließen.

Quellen: Erstellt nach Angaben in *Tax Yearbook of China 2001*, S.851.

ligen Befreiung der Kapitaleinkommen) abgemildert werden. In China, das offiziell keine „Kapitalisten“ kannte, gab es die längste Zeit auch keine Kapitaleinkommensteuer, sodass die Sparanreize hoch waren (und sind). Tatsächlich sind diese Sparanreize sogar so hoch<sup>15</sup> und die Anreize und Möglichkeiten zur Transformation der Ersparnisse in Investitionen so niedrig, dass sie die Konjunktur gefährden. Deshalb hat die chinesische Zentralregierung im November 1999 im Rahmen der antizyklischen Konjunkturpolitik (!) eine proportionale Zinseinkommensteuer von 20% mit der Hoffnung eingeführt, sie könne die offensichtlich zu hohen Sparanreize dämpfen und den Konsum stimulieren.

Gegen die Besteuerung der Verbrauchsausgaben wird aus Sicht der Steuergerechtigkeit meist der Einwand vorgebracht, dass sie im Vergleich zur Einkommensteuer eine regressive Wirkung habe, d.h. die armen Bevölkerungs-

schichten vergleichsweise stärker belaste, da diese einen größeren Anteil ihres Einkommens für Verbrauchszwecke verwenden als Reiche. Man kann diesen Einwand abmildern, indem man Ausgaben für den Grundbedarf mit einem geringeren Satz belegt. Auch die chinesische Verbrauchsbesteuerung kennt eine Vielzahl von Steuersätzen auf unterschiedliche Güterkategorien und trägt diesem Einwand Rechnung (siehe Kapitel 4.1 unten). Allerdings ist dabei vor einer zu starken Differenzierung, wie man sie in Entwicklungsländern häufig antrifft, zu warnen, da ihre Verteilungswirkung meist nicht absehbar und ihre administrative Umsetzung sich kaum zufrieden stellend bewerkstelligen lässt.

Vermutlich wird der Anteil der direkten Steuern in den kommenden Jahren steigen. Ursache ist im Wesentlichen das verbreitete Gefühl, die Gewinner des Entwicklungs- und Transformationsprozesses würden nicht ihren fairen Anteil am Steueraufkommen tragen. Schon auf dem XV. Parteitag der KPCh im September 1997 hatte der damalige Staatspräsident Jiang Zeming die stärkere Besteuerung sehr hoher Einkommen und die Einführung einer Erbschaftsteuer angekündigt. Auch die Einführung der Schenksteuer und der besonderen Besteuerung von Luxus-

<sup>15</sup>Die Sparquote (Bruttoinlandsersparnis als Anteil am BIP) lag nach Schätzung der Asian Development Bank im Jahre 2000 bei 37,4%. Neben der traditionell hohen Sparneigung gilt als wichtigste Ursache der hohen Sparquote der Zerfall des Sozialsystems. Chinesen müssen heute für ihr Alter, ihre Gesundheit, ihre Wohnung und ihre Bildung eine hohe private Vorsorge betreiben. Sie übertrifft (im Prozentanteil des Einkommens) bei weitem das Maß der privaten Vorsorge in westlichen Industrieländern.

gütern wird bereits seit Jahren diskutiert.<sup>16</sup>

### Steuern und Eigentümerstruktur

Die Zusammensetzung der Steuereinnahmen in China wird ganz wesentlich auch von den *Veränderungen der Eigentumsstrukturen im Verlaufe des Transformationsprozesses* beeinflusst. Zu den einheimischen Unternehmen sind Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung und Auslandsunternehmen getreten, die inzwischen einen Anteil von 16,8% zu den gesamten Steuern beitragen. Allerdings liegt ihr Beitrag zu den gesamten Körperschaftsteuern lediglich bei 18%. Innerhalb der Gruppe der einheimischen Unternehmen fand eine Diversifizierung der Eigentumsformen statt und Privatunternehmen sowie Unternehmen mit verschiedenen Mischformen sind entstanden (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Steuereinnahmen nach Eigentumsformen im Jahre 2000 (in Prozent)

	Mrd. Yuan	Steuern gesamt	MWST	Verbrauchssteuern	Geschäftssteuern	Körperschaftsteuern für einh. Unternehmen
<b>Einheimische Unternehmen</b>	<b>910,27</b>	<b>76,8</b>	<b>71,9</b>	<b>89,1</b>	<b>83,8</b>	<b>100,0</b>
darunter (einheimische Unternehmen = 100%):						
- Staatsunternehmen	492,04	54,1	47,6	74,9	59,4	38,5
- Kollektivunternehmen	102,48	11,3	10,9	1,3	16,7	11,8
- Genossenschaftsunternehmen mit Anteilen	16,39	1,8	2,3	0,4	1,4	1,6
- Verbundene Unternehmen	10,84	1,2	1,2	0,7	1,4	1,6
- Aktiengesellschaften	236,28	26,0	30,0	22,3	16,7	42,3
- Privatunternehmen	41,44	4,6	6,9	0,3	3,2	4,0
- Sonstige Unternehmen	10,81	1,2	2,0	0,0	1,0	0,2
<b>Unternehmen aus Hongkong, Macau und Taiwan</b>	<b>73,02</b>	<b>6,2</b>	<b>8,4</b>	<b>2,6</b>	<b>4,2</b>	--
<b>Unternehmen mit Auslandskapital</b>	<b>126,01</b>	<b>10,6</b>	<b>14,6</b>	<b>8,1</b>	<b>5,0</b>	--
<b>Kleingewerbebetriebe</b>	<b>76,27</b>	<b>6,4</b>	<b>5,0</b>	<b>0,1</b>	<b>6,9</b>	--

Quelle: Erstellt nach Angaben in *Tax Yearbook of China 2001*, S.868-870.

Staats- und Kollektivunternehmen stellen zwar noch rund zwei Drittel der Steuereinnahmen, doch ist ihr Anteil seit Anfang der 90er Jahre rückläufig. Mit der politischen Unterstützung des Privatsektors auf dem XVI. Parteitag der KPCh im November 2002 sind die Rahmenbedingungen für ein schnelleres Wachstum des Privatsektors verbessert worden. Damit dürfte der Privatsektor in Zukunft noch deutlich mehr zum Steueraufkommen beitragen.

### Zölle

In Tabelle 4 sind Zolleinnahmen Chinas nicht gesondert aufgeführt.<sup>17</sup> Aber nach Angaben des staatlichen Statistikamtes lag der Anteil der Zölle an den Steuereinnahmen im Jahre 2001 bei 5,5%.<sup>18</sup> Mit der außenwirtschaftlichen Öffnung Chinas wurden die Zölle schrittweise reduziert,

<sup>16</sup> CHINA aktuell, 1997, S.843-845 und CHINA aktuell, 1998, S.811-812.

<sup>17</sup> Auch Agrarsteuern sind in Tabelle 4 nicht erfasst. Der Anteil der Agrarsteuern sank ebenfalls seit Beginn der Wirtschaftsreformen, und zwar von 5,5% im Jahre 1978 auf 3,1% im Jahre 2001.

<sup>18</sup> Der Anteil der Zölle an den Steuereinnahmen basiert auf Angaben im *China Statistical Yearbook 2002*, S.266. Berechnungen für die Jahre 1985 und 1995 ergeben mit 10% bzw. 4,8% leicht abweichende Werte gegenüber den Angaben in der Tabelle 3.

und ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen sank von 9,4% im Jahre 1985 auf 4,4% im Jahre 1995 (siehe Tabelle 3). Dass dieser gegenwärtig (2001) wieder höher liegt (5,5%), ist nicht das Ergebnis gestiegener Zollsätze, sondern einer erfolgreichen Bekämpfung des Schmuggels und einer Importzunahme in den letzten Jahren.<sup>19</sup> Eine detailliertere Betrachtung der Zölle in China findet sich in Kapitel 4.3.

### 3.3 Der Finanzföderalismus in China

Seit der Steuerreform des Jahres 1994 ist das System des Finanzföderalismus in China ein Mischsystem aus einem Trenn- und Verbundsystem.<sup>20</sup> Es sieht folgende Steuer- verteilung vor:

#### Trennsteuern

*Zentralregierung:* Der Zentralregierung steht allein die Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungshoheit über die Zölle, die Verbrauchsteuern, die Körperschaftsteuer von Unternehmen im Eigentum der Zentralregierung und ein Teil der „Geschäftssteuer“ (Umsatzsteuer auf nichtindustrielle Dienstleistungen), namentlich jener auf die Dienstleistungen von Banken und Versicherungen, zu. Außerdem übernimmt die Zentralbehörde die Rückerstattung der MWST im Exportgeschäft.

*Lokalregierungen:* Den Lokalregierungen steht das Aufkommen der persönlichen Einkommensteuer, der „Geschäftssteuer“ (Umsatzsteuer auf nichtindustrielle Dienstleistungen mit den o.g. Ausnahmen) und der Körperschaftsteuern der Unternehmen, die sich im Eigentum lokaler Wirtschaftseinheiten befinden, zu. Weiterhin hat die lokale Ebene die Ertragshoheit über die Steuern auf Grundbesitz und -nutzung (siehe Tabelle 4), die Nutzung

<sup>19</sup> CHINA aktuell, 2001, S.263-264 und CHINA aktuell, 2001, S.264-265.

<sup>20</sup> Davor gab es regional unterschiedliche Systeme der vertraglichen Aufteilung von Finanzeinnahmen und -ausgaben zwischen Zentralregierung und Lokalregierungen. Zu einer ausführlichen Beschreibung dieser Systeme siehe Hauff (2002), S.37-54.

von Kraftfahrzeugen und Schiffen, die Agrarsteuer, die MWST auf Land sowie die Schlacht- und Bankettsteuer. Einschließlich der Gemeinschaftssteuern erheben die lokalen Regierungen 17 verschiedene Steuerarten.<sup>21</sup>

### Verbund- bzw. Gemeinschaftssteuern

Die wichtigste Gemeinschaftssteuer ist die MWST; ihr Aufkommen steht zu 75% der Zentralregierung und zu 25% den Lokalregierungen zu. Weitere Gemeinschaftssteuern sind die Stempelsteuer für die Beurkundung von Dokumenten mit Steuersätzen zwischen 0,005% (Kreditverträge) und 0,1% (Leasing- und Versicherungsverträge), die überwiegend an die Zentrale abgeführt wird. Die in Tabelle 4 nicht aufgeführte Börsenumsatzsteuer geht seit 1998 zu 88% an die Zentralregierung.<sup>22</sup>

Weiterhin besteht eine Zusatzsteuer für Bildung in Form von 3% auf den Wert der MWST, „Geschäft“- und Verbrauchsteuer. Die zentrale Steuerbehörde erhebt die Zusatzsteuer auf MWST und Verbrauchsteuer, die lokalen Steuerbehörden ziehen die Zusatzsteuer auf die Verbrauchsteuereinnahmen von den lokalen Unternehmen, Kollektiven und anderen Wirtschaftseinheiten ein.

### Verteilung des Steueraufkommens

Die Tabelle 4 zeigt die Verteilung des Steueraufkommens der wichtigsten Steuern an die Zentral- und Lokalregierungen im Jahr 2000. Von den gesamten Steuereinnahmen ging im Jahre 2000 ein Anteil von 56,1% an die Zentralregierung. Damit ist bereits eine Annäherung an eines der Ziele der Steuerreform von 1994 erreicht, nämlich die Erhöhung des Anteils der Zentralregierung am Steueraufkommen bzw. an den gesamten Staatseinnahmen auf den internationalen Durchschnitt von 55-60%. Der Anteil der Lokalregierungen am gemeinsamen Haushalt hatte im Jahre 1993 noch 78% betragen.<sup>23</sup> Die Lokalregierungen profitieren (in 2000) vor allem von der „Geschäftsteuer“, von der sie einen Anteil von 86,3% erhielten. Auch von den Steuern vom Einkommen, den Steuern auf Grundbesitz und -Nutzung sowie auf Vermögensbesitz erhielten sie den Hauptanteil; eine Ausnahme dabei bildete die Stempelsteuer.

### 3.4 Die Entwicklung der Staatsverschuldung

Mit der Steuerreform von 1994 und den neuen steuerpolitischen Überlegungen der letzten Jahre wurde das Ziel verfolgt, den Abwärtstrend beim Steueranteil am BIP umzukehren und den Steueranteil an den Gesamteinnahmen durch die Substitution von Gebühren und Beiträgen durch Steuern deutlich zu erhöhen. Obwohl bereits einige Erfolge bei der Steigerung der Steuerquote verzeichnet werden

<sup>21</sup>Nähere Ausführungen dazu in Zhang, a.a.O., S.264; Bahl, a.a.O., S.53-54; Hauff, a.a.O., S.19 und Ge, Naixu (2003).

<sup>22</sup>Zum Anstieg der Stempelsteuer siehe Hauff, a.a.O., S.80.

<sup>23</sup>Diese Berechnung bezieht sich auf die Angaben im *China Statistical Yearbook 2002*, S.271. Allerdings unterscheiden sich die Anteile gegenüber Tabelle 4 geringfügig. So ging nach Angaben im *China Statistical Yearbook* der Anteil der Lokalregierungen bis zum Jahre 2000 auf 47,8% zurück. Zum internationalen Durchschnitt bei der Aufteilung der fiskalischen Einnahmen zwischen Zentralregierung und Lokalregierungen siehe Zhang, a.a.O., S.264.

konnte, kann der staatliche Finanzierungsbedarf für den weiteren Ausbau der materiellen und immateriellen Infrastruktur vermutlich nicht allein aus wachsenden Steuererträgen gedeckt werden. Denn zu den finanziellen Anforderungen beim Ausbau der Infrastruktur kommen noch die Anforderungen im Rahmen des Westchina-Entwicklungsprogramms, des Aufbaus eines nationalen Sozialversicherungssystems, der Finanzierung der Arbeitslosigkeit im Zuge der Reform des Staatssektors sowie der Armutsbekämpfung (vor allem in ländlichen Regionen). Zusammen überschreiten sie in nächster Zukunft vermutlich die zu erwartende Steuerkraft Chinas.

Ökonomisch macht es Sinn, Investitionsausgaben für die langlebige Infrastruktur mit Staatskrediten zu finanzieren. In China gibt es dafür nach der offiziellen Statistik auch noch reichlich Finanzierungsspielraum, denn die offizielle Schuldenfinanzierungsquote ist noch relativ niedrig: Im Jahre 2001 betrug das laufende Haushaltsdefizit (Netto-Neuverschuldung) 2,6% des BIP und die staatliche Schuldenquote 4,8% des BIP (siehe Tabelle 6). Die Quoten haben sich im zurückliegenden Jahrzehnt mehr als verdoppelt bzw. verdreifacht. Wesentliche Ursache waren die *Deficit-Spending*-Programme seit 1997 zum Zwecke der Konjunkturstützung im Gefolge der Asienkrise.

**Tabelle 6: Entwicklung der offiziellen Staatsverschuldung**

	Haushaltsdefizit in Relation zum BIP (%)	Öffentliche Kreditauf- nahme* in Relation zum BIP (%)
1993	0,8	2,1
1999	2,1	4,5
2001	2,6	4,8

\* Hierbei handelt es sich um im Inland begebene Staatsanleihen, Auslandsschulden und sonstige inländische Schuldenaufnahme des Staates.

Quelle: *China Statistical Yearbook 2002*, S.265 und 267.

Zwar sind die Schuldenfinanzierungsquoten, insbesondere die Schuldenquote von 4,8% des BIP (in 2001), im internationalen Vergleich sehr niedrig, gleichgültig ob man sie mit den entsprechenden Quoten der Industrie- oder Entwicklungsländer vergleicht. Aber internationale Institutionen und Experten schätzen den tatsächlichen Umfang der chinesischen Haushaltsdefizite und des Schuldenstands deutlich höher ein als die offiziellen chinesischen Statistiken. Sie gehen für das Jahr 2000 beim Haushaltsdefizit von 6-7% des BIP und bei der gesamten Staatsverschuldung von mehr als 75% des BIP aus.<sup>24</sup> Für das Jahr 2002 wird sogar mit einer tatsächlichen Verschuldungsquote von bis zu 100% des BIP gerechnet.<sup>25</sup> Dabei sind, im Gegensatz zur offiziellen Statistik, die „versteckten Staatsschulden“ in Form der Verpflichtung zur Übernahme uneinbringlicher Kredite der Staatsbanken (Rekapitalisierung und Finanzierung der Auffanggesellschaften) sowie die Verbindlichkeiten aus den Ausfällen im sozialen Sicherungssystem für Rentner und Arbeitslose einbezogen.

<sup>24</sup>Siehe dazu den Bericht der Deutschen Botschaft.

<sup>25</sup>Siehe dazu die Ausführungen in Deutsche Bank Research (2002), S.9-10, *Süddeutsche Zeitung*, Nr.288, 13.12.02, S.24.



Eine nachhaltige Erhöhung der Staatsverschuldung zur Finanzierung der staatlichen Aufgaben ist demnach keine tragbare Option zur Ausweitung der Staatseinnahmen. Vielmehr muss die Ergiebigkeit des Steuersystems durch die Verbesserung der Wachstumsvoraussetzungen im privaten Sektor – z.B. durch schnellere Entbürokratisierung, effektivere Regelung der Eigentumsfrage und des Vertragsrechts und besseren Zugang von Privatunternehmen zum Kapitalmarkt – und durch die Verbesserung des Steuersystems, der Steuereintreibung und der Steuermoral gesteigert werden. Darauf zielen auch die jüngsten Reformbestrebungen ab.

### 3.5 Aktuelle Reformbestrebungen

Die wichtigsten Reformen bzw. Reformbestrebungen der letzten Jahre in Bezug auf das allgemeine Steuerniveau und die Steuerstruktur in China lassen sich in den folgenden Punkten zusammenfassen:

1. *Umwandlung von Gebühren in Steuern:* Um gegen die Belastung der Bauern mit unzähligen Abgaben vorzugehen, wurde in einigen Provinzen im Jahre 2000 mit dem Ersatz der Gebühren durch Steuern begonnen. Da mit einem Rückgang der Finanzmittel auf der lokalen Ebene gerechnet wurde, stellte die Zentralregierung Subventionen für die Finanzierung der ländlichen Bildungsaufgaben bereit. Die Reform sollte bis Ende 2002 landesweit umgesetzt werden, musste jedoch Mitte 2001 abgebremst und auf regionale Experimente beschränkt werden. Die Einkommenssteigerungen der Bauern und damit die Steuereinnahmen der Lokalregierungen waren so gering ausgefallen, dass die Bildungsaufgaben nicht ausreichend finanziert werden konnten.<sup>26</sup>
2. *Integration der haushaltsexternen Einnahmen der Lokalregierungen in die formale Haushaltsplanung:* Ziel dieser im März 2002 von Finanzminister Xiang angekündigten Maßnahme ist eine größere Transparenz des Steuerniveaus und der Steuerstruktur.
3. *Neuaufteilung des Körperschafts- und Einkommenssteueraufkommens:* Seit 2002 gilt eine Neuaufteilung der Steuereinnahmen zwischen Zentral- und Lokalregierung bei der Körperschaftsteuer für Unternehmen und bei der privaten Einkommensteuer. Die Steuern werden nicht mehr nach dem Gerichtsstand der Unternehmen bzw. dem Wohnort der Privatpersonen erhoben, sondern auf der Basis eines fixen Verteilungsmodus zwischen Zentral- und Lokalregierung.<sup>27</sup> Der erwartete Anstieg der Einnahmen im Zentralhaushalt ist gänzlich für Transferzahlungen aus dem Zentralhaushalt an die Lokalhaushalte vorgesehen, insbesondere für die Zentral- und Westregion.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> CHINA aktuell, 2001, S.267-268; CHINA aktuell, 2001, S.608-609.

<sup>27</sup> Das Jahr 2001 wird als Ausgangsjahr für die Berechnung gewählt, sodass Lokalregierungen eine Mindestgarantie über die Höhe der Steuereinnahmen erhalten. Die Einkommensteuern, die das Volumen des Basisjahrs 2001 überschreiten, werden zwischen der Zentralregierung und den Lokalregierungen zu einem Anteil von 50:50 im Jahre 2002 aufgeteilt, im Jahr 2003 wird das Verhältnis auf 60:30 verändert. Die prozentuale Steueraufteilung in den danach folgenden Jahren soll dann im Lichte der Erfahrungen festgelegt werden.

<sup>28</sup> CHINA aktuell, 2002, S.258-259.

4. *Erhöhung der Steuerquote:* Dies soll erreicht werden durch eine Erhöhung der Einkommen-, Vermögen- und Schenkungsteuer (siehe oben) und durch die strengere Überwachung der Steuererhebung und Verfolgung der Steuerhinterziehung von Unternehmen und Privatpersonen. Hierzu ist eine Verschärfung der Gesetzgebung sowie der Verbesserung der Steuereinzahlung und Verfolgung von Steuersündern vorgesehen. Außerdem soll der Bevölkerung ein stärkeres Rechtsbewusstsein über die Verpflichtung zur Zahlung von Steuern vermittelt werden. Dem Ziel, die Steuerverwaltung zu verbessern, dient ein neues Regelwerk für die Überwachung und Administration der Steuererhebung, das zum 15.10.02 in Kraft getreten ist. Die neuen Bestimmungen ersetzen die alten Regeln von August 1993 und legen in 113 Artikeln Maßnahmen zur strengeren Überwachung der Steuererhebung fest.<sup>29</sup>

## 4 Die wichtigsten Steuern in China und der Reformbedarf

Im Folgenden werden die wichtigsten Steuern Chinas, gemessen am Aufkommen bzw. ihrer zukünftigen Bedeutung, kurz beschrieben, ihre auffälligsten Mängel aufgezeigt und die wichtigsten Reformbestrebungen dargelegt. Unsere Darstellung umfasst die Umsatzsteuern, die Einkommensteuern für Unternehmen und Privatpersonen sowie die Zölle.

### 4.1 Umsatzsteuern

Die Umsatzsteuern sind mit einem Anteil von – je nach verwendeter Statistik – mehr als der Hälfte (Tabelle 7) oder rund zwei Dritteln (Tabelle 4) an den gesamten Steuereinnahmen die mit weitem Abstand wichtigsten Steuerquellen in China. Das heutige chinesische Steuersystem kennt eine allgemeine Umsatzsteuer in Gestalt einer Mehrwertsteuer und einer Verbrauchsteuer. Bei der Mehrwertsteuer wird zwischen der Besteuerung industrieller Warenumsätze (einschließlich industrienaher Dienstleistungen) und der Besteuerung von nichtindustriellen Dienstleistungsumsätzen unterschieden. Letztere wird als „Geschäftsteuer“ (bzw. *Business Tax*) bezeichnet. Die industrielle hat gegenüber der nichtindustriellen Umsatzsteuer in den letzten Jahren an Gewicht gewonnen und stellt im Jahr 2001 allein fast 35% des gesamten Steueraufkommens (siehe Tabelle 7). Die Verbrauchsteuer ist seit der Steuerreform von 1994 an die Stelle der Produktsteuer getreten und machte im Jahr 2001 lediglich 6% des Gesamtsteueraufkommens aus (siehe Tabelle 7).

Die industrielle Mehrwertsteuer ist – im Gegensatz zur Mehrwertsteuer in Industrieländern – noch eine Mehrwertsteuer vom *Einkommens- und nicht vom Konsumtyp*, mithin darf ein Vorsteuerabzug nur für Vorleistungen, aber nicht für Kapitalgüterkäufe vorgenommen werden. Sie wird sowohl auf den Verkauf industrieller Güter und den Import von Gütern angewandt als auch auf

<sup>29</sup> CHINA aktuell, 2002, S.1012-1013.

Tabelle 7: Struktur der Umsatzsteuern (in Prozent)

Jahr	Produktsteuer	I-MWST (MWST auf industrielle Umsätze)	NI-MWST „Geschäftssteuer“ (MWST auf nichtindustrielle Dienstleistungsumsätze)	Verbrauchssteuer	Gesamt*
1993	19,3	25,4	22,7	--	67,4
1999	--	36,3	15,6	7,7	59,6
2000	--	36,2	14,9	6,8	57,9
2001	--	35,0	13,5	6,1	54,6

\* Die einzelnen Steueranteile unterscheiden sich in ihrer Höhe von den Angaben in Tabelle 4, da die Bezugsgröße „Steueraufkommen“ deutlich höher liegt. Für das Jahr 2000 beträgt der Unterschied im Steueraufkommen zwischen den Angaben im *Tax Yearbook* und im *Statistical Yearbook* 72,6 Mrd. Yuan.

Quelle: Erstellt nach Angaben in *China Statistical Yearbook 2002*, S.267.

industrienahe Dienstleistungen (wie Lohnveredlungsarbeiten, Reparatur- und Austauschdienstleistungen). Der Normalsteuersatz der industriellen Mehrwertsteuer beträgt 17%. Um die befürchtete regressive Belastung der Mehrwertsteuer einzudämmen, gilt ein ermäßigter Steuersatz von 13% für bestimmte Produkte der Grundversorgung wie z.B. Wasser- und Gaslieferungen, Heizung, Bücher, Zeitschriften. Bauern werden durch einen verminderten MWST-Satz von 13% auf Kunstdünger, Agrarmaschinen und Tierfutter bevorteilt. Ein MWST-Satz von 6% kommt für Kleinunternehmer in Frage, die im Allgemeinen eine Umsatzgrenze von 1 Mio. RMB nicht überschreiten dürfen. Steuerbefreiungen gelten für bestimmte Produkte wie z.B. selbst hergestellte Agrarprodukte, Medikamente, Einfuhr von Ausrüstungen für die wissenschaftliche Forschung etc.<sup>30</sup> Alle sonstigen nichtindustriellen Dienstleistungsumsätze – wie beispielsweise in den Bereichen Transport, Baugewerbe, Finanzierung, Post, Versicherung, Telekommunikation, Kultur und Sport – werden alternativ von der „Geschäftssteuer“ erfasst. Im Rahmen dieser Steuer darf keinerlei Vorsteuerabzug vorgenommen werden.

Der Steuersatz liegt im Allgemeinen bei 3% oder 5% und nur bei wenigen Dienstleistungen wie z.B. in der Unterhaltungsindustrie bei 20%. Eine Steuerbefreiung erfolgt aus sozialen bzw. Verteilungsgründen in Bereichen wie Krankenpflege oder medizinische Dienstleistungen, von Krankenhäusern, Seniorenheimen, Schulen etc. Bei gemischten Geschäftstätigkeiten gilt das Prinzip der „überwiegenden Tätigkeit“: Fallen mindestens die Hälfte der Umsätze in den Bereich der Produktion oder des Groß- und Einzelhandels, dann gilt dies als Verkauf von Produkten, welcher der industriellen MWST unterliegt.

Die Verbrauchssteuer wird auf den Verkauf und die Einfuhr bestimmter Konsum- bzw. Luxusgüter – wie Spirituosen, Kraftfahrzeuge, Kosmetika, Schmuck, Benzin etc. – erhoben. Der Steuersatz variiert je nach Produkt und kann bis zu 45% erreichen (siehe Tabelle 8).<sup>31</sup>

Der wichtigste Reformbedarf im Rahmen der Umsatzbesteuerung liegt ohne Zweifel darin, den Übergang von einer Mehrwertsteuer vom Einkommens- zum Konsumtyp zu bewältigen, sodass auch für Kapitalgüterkäufe ein Vorsteuerabzug ermöglicht wird. Denn die gegenwärtige

Regelung diskriminiert aufgrund der „Doppelbelastung von Kapitalgüterkäufen“ kapitalintensive Industrien, führt damit zu Verzerrungen der Steuerbelastung einzelner Industrien und hemmt – auch nach Einschätzung einer OECD-Studie – die Entwicklung kapitalintensiver Industrien. Das gilt sowohl für kapitalintensive Hightech-Industrien wie für kapitalintensive Energie- und Rohstoffindustrien. Da Letztere in der Zentral- und Westregion Chinas konzentriert sind, besteht die Gefahr, dass diese Steuerverzerrung die großen regionalen Disparitäten noch verstärkt. Weiterhin ist das Problem der Doppelbesteuerung jener Industrien zu lösen, die auf nichtindustrielle Dienstleistungsumsätze „Geschäftssteuern“ zahlen müssen. Hierzu zählen zum Beispiel Unternehmen, die Transportdienstleistungen anbieten und für ihre Transportmittelkäufe keinen Vorsteuerabzug geltend machen können.<sup>32</sup>

Tabelle 8: Verbrauchsteuersätze

Verbrauchsgüterkategorien	Steuersatz
Tabak, unterschiedliche Qualitäten	30-45%
- Importzigaretten	45%
Alkoholische Getränke, unterschiedliche Sorten	5-25%
Kosmetik	30%
Haut- und Haarpflegeprodukte	17%
Gold- und Silberschmuck, Edelsteine	10%
Feuerwerkskörper	15%
Benzin	0,2 Yuan/Liter
Diesel	0,1 Yuan/Liter
Kfz-Reifen	10%
Kraftfahrzeuge, abhängig vom Hubraum	3-10%

Quelle: *Provisional Regulations of the People's Republic of China on Consumption Tax*, 1993.

Im Verlauf der Umstellung auf eine Mehrwertsteuer vom Konsumtyp wird zwar zunächst mit einem Rückgang der Steuereinnahmen gerechnet werden müssen, dessen Ausmaß und Folgen noch nicht vorhersehbar und wofür steuerliche Kompensationsmaßnahmen noch nicht abgeklärt sind. Mittelfristig werden aber die Vorteile einer Anpassung des chinesischen MWST-Systems an internatio-

<sup>30</sup>Siehe dazu die Angaben in OECD, a.a.O., S.628 und von Hoereth und Loick (2002), S.14-15.

<sup>31</sup>Ebenda, S.15-16.

<sup>32</sup>Beispielsweise können Fluggesellschaften, die auf den Kauf von Flugzeugen MWST zahlen müssen, keinen Vorsteuerabzug bei der Besteuerung ihrer Transportdienstleistungen vornehmen.

nale Standards vermutlich überwiegen und den Einnahmehausfall wettmachen.<sup>33</sup>

#### 4.2 Die Einkommensteuer für Körperschaften, Einzelunternehmen und Privatpersonen

Die zweitwichtigste Steuer Chinas ist die Einkommensteuer für Körperschaften (Körperschaftsteuer), Einzelunternehmen und Privatpersonen (persönliche Einkommensteuer).

##### Körperschaftsteuer

Körperschaftsteuerpflichtig sind sowohl chinesische Unternehmen als auch von Ausländern kapitalisierte Unternehmen (Equity Joint Ventures, Contractual Joint Ventures, Unternehmen im 100%igen ausländischen Eigentum) und ausländische Unternehmen, die nicht nach chinesischem Recht gegründet wurden, in China eine Betriebsstätte haben oder sonstige Geschäfte betreiben. Seit der Steuerreform im Jahre 1994 unterliegen alle inländischen Unternehmen der unbeschränkten Steuerpflicht. Dies gilt auch für ausländisch kapitalisierte Unternehmen, wenn sich ihre Geschäftsleitung in China befindet und sie nach chinesischem Gesetz eingetragen sind. Diese Unternehmen müssen Körperschaftsteuern auf ihr Welteinkommen entrichten; für die übrigen ausländischen Unternehmen und die ausländisch kapitalisierten Unternehmen mit Geschäftsleitung im Ausland gilt nur die beschränkte Steuerpflicht auf in China erzielte Einkommen. Die Steuerbemessungsgrundlage umfasst im Wesentlichen die um die abzugsfähigen Ausgaben verminderten Einkünfte aus Produktion und Geschäftsbetrieb, Zinsen, Vermietungs- und Verpachtungseinkünfte, Einkommen aus Übertragung von Patenten und Lizenzeinkünfte.<sup>34</sup> Gegenstände des Anlagevermögens können im Rahmen der steuerlichen Gewinnermittlung linear abgeschrieben werden; die Mindestabschreibungszeiträume variieren für unterschiedliche Arten von Anlagevermögen zwischen 5-20 Jahren. Der nationale Regelsteuersatz der Körperschaftsteuer beläuft sich seit 1994 auf 30%; dazu kommt ein lokal erhobener Körperschaftsteuersatz von zusätzlich 3%. Vor 1994 hatten die staatlichen chinesischen Betriebe einen Körperschaftsteuersatz von 55% zu zahlen. Für ausländische Unternehmen und von Ausländern kapitalisierte Unternehmen gelten zahlreiche Steuervergünstigungen, die als Anreize für die Ansiedlung in China eingeführt wurden und regional stark variieren (siehe Abschnitt 5).<sup>35</sup>

##### Persönliche Einkommensteuer

Die persönliche Einkommensteuer basiert auf einer gesetzlichen Regelung des Jahres 1980, die im Verlauf des Transformationsprozesses in den Jahren 1993 und 1999 neu angepasst wurde.<sup>36</sup> Das Gesetz unterscheidet zwischen unbeschränkter und beschränkter Einkommensteuerpflicht. Jede Person, die im Inland ihren Wohnsitz hat oder sich in

China mindestens ein Jahr aufhält, gilt als unbeschränkt einkommensteuerepflichtig. Die Basis der Besteuerung ist das gesamte im In- und Ausland erzielte Einkommen. Die beschränkte Steuerpflicht gilt für Personen, die ihren Wohnsitz nicht in China haben; ihre Besteuerung ist abhängig von der Dauer des Aufenthalts und der Einkommensart.

Die Einkommensart bestimmt, wie die Steuerbasis ermittelt und ob ein progressiv gestaffelter oder ein einheitlicher Steuersatz angewandt wird. Verschiedene Einkommensarten werden mithin getrennt besteuert, eine Saldierung der Einkunftsarten findet nicht statt. Für Einkünfte aus privaten Dienstleistungen, Lizenzen, Vermietung und Verpachtung, Zinsen, Dividenden und Veräußerungsgewinnen gilt ein einheitlicher Steuersatz. Für Löhne und Gehälter sowie gewerbliche Einkünfte gilt ein progressiver Steuersatz. Im Folgenden wird nur die Besteuerung der Löhne und Gehälter sowie der gewerblichen Einkünfte kurz vorgestellt.

*Besteuerung von Löhnen und Gehältern:* Die Bemessungsgrundlage (pro Monat) der Lohnsteuer ergibt sich aus dem Monatseinkommen abzüglich eines allgemeinen Freibetrags von 800 RMB. Dieses zu versteuernde Einkommen unterliegt einem Stufentarif mit progressiv gestaffeltem Grenzsteuersatz, der in neun Stufen von 5% auf 45% ansteigt (siehe Tabelle 9).

**Tabelle 9: Besteuerung der persönlichen Einkommen (Löhne und Gehälter)**

Stufen	Zu versteuerndes Monatseinkommen (in RMB)	Grenzsteuersatz innerhalb der jeweiligen Stufe
1	weniger als 500	5%
2	500 - 2.000	10%
3	2.000 - 5.000	15%
4	5.000 - 20.000	20%
5	20.000 - 40.000	25%
6	40.000 - 60.000	30%
7	60.000 - 80.000	35%
8	80.000 - 100.000	40%
9	mehr als 100.000	45%

Quelle: *Personal Income Tax Law of the People's Republic of China*, 1999.

*Gewerbliche Einkünfte aus dem Betrieb von Einzelunternehmen:*<sup>37</sup> Bemessungsgrundlage ist der Saldo aus dem gesamten Einkommen eines Jahres und den Betriebsausgaben. Zusätzlich können von diesem Betrag noch bestimmte „Fonds“ abgezogen werden – z.B. für Schadenersatzleistungen, Ausgleich von Vorjahresverlusten, Reservefonds, Prämien- und Sozialfonds der Beschäftigten und Entwicklungsfonds des Unternehmens. Die Abschreibung muss linear erfolgen und ist auf einen Restwert von 10% beschränkt. Der Steuertarif auf die gewerblichen Einkünfte ist gleichfalls ein Stufentarif mit progressiv gestaffeltem Grenzsteuersatz, der in fünf Stufen von 5% bis auf 35% steigt (siehe Tabelle 10).

<sup>33</sup>OECD, a.a.O., S.635-636.

<sup>34</sup>Hoereth und Loick, a.a.O., S.11-12.

<sup>35</sup>Jehle (1996), S.30-32.

<sup>36</sup>Siehe dazu die englischsprachige Übersetzung des *Personal Income Tax Law of the People's Republic of China*, 1999.

<sup>37</sup>Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Einkünfte von Handwerksunternehmen, Bau-, Transport-, Handels-, Reparatur-, Kommunikations- sowie Hotel- und Gaststättenunternehmen.

**Tabelle 10: Besteuerung des gewerblichen Einkommens**

Stufen	Zu versteuerndes Jahreseinkommen (in RMB)	Grenzsteuersatz innerhalb der jeweiligen Stufe
1	weniger als 5.000	5%
2	5.000 - 10.000	10%
3	10.000 - 30.000	20%
4	30.000 - 50.000	30%
5	mehr als 50.000	35%

Quelle: *Personal Income Tax Law of the People's Republic of China*, 1999.

### Einschätzung und Reformbedarf

Bei einem durchschnittlichen Jahresgehalt von landesweit 10.870 RMB (im Jahr 2001) und einem jährlichen Einkommensteuerfreibetrag auf Löhne und Gehälter von 9.600 RMB ist die Basis für die Erhebung von Einkommensteuern in China insgesamt noch recht dünn. Regional gibt es jedoch große Gehaltsunterschiede und damit große Unterschiede im Einkommensteueraufkommen.<sup>38</sup> Auch variieren die Gehälter in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen stark.<sup>39</sup> Insgesamt trifft die Einkommensteuer nur die sehr gut verdienenden Beschäftigten und damit nur einen relativ geringen Teil der Bevölkerung. Das erklärt, neben der laxen Steuermoral und ineffektiven Steuerverwaltung, das vergleichsweise geringe Aufkommen aus der persönlichen Einkommensteuer. Für die Zukunft ist ein Abbau der Steuerstufen auf maximal drei bis vier und eine weitere Vereinfachung der Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage für gewerbliche Einkünfte zu empfehlen.

### 4.3 Zölle

In Entwicklungs- und Transformationsländern findet man meist eine Vielzahl von Zöllen und Importsteuern (mit unterschiedlichen Sätzen für verschiedene Güterkategorien) vor, die ursprünglich die heimische Industrie – im Sinne List'scher „Erziehungszölle“ – vorübergehend vor der ausländischen Konkurrenz schützen sollten. Ergänzt wird dieser Schutz meist noch durch Exportsubventionen an heimische Unternehmen. Mit der Integration in die Weltwirtschaft und die WTO ist die Selbst- bzw. vertragliche Verpflichtung verbunden, die Zölle (und die Exportsubventionen) mittelfristig abzubauen. Das gilt auch für China.

Im Zuge der außenwirtschaftlichen Liberalisierung senkte China bereits vor dem WTO-Beitritt schrittweise die Zollschränken von einem durchschnittlichen Importzollsatz in Höhe von 44,1% im Jahre 1991 auf 15,3% im Jahre 2001. Auch die Unterschiede zwischen den ver-

schiedenen Zollsätzen wurden angepasst und die Spitzenzölle gesenkt. Neben der Variation des Zollsatzes stellte die Zollbefreiung ein wichtiges Instrument zur Förderung exportorientierter Unternehmen dar. So waren Importe von Rohstoffen und Zwischengütern zollfrei, die im Rahmen der Exportveredelung eingeführt wurden. Neben dem Import von Teilen und Komponenten für die Exportveredelung bestand für die von Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung und Auslandsunternehmen importierten Kapitalgüter eine Zollbefreiung sowie Befreiung von der MWST. Dies traf für Investitionsprojekte zu, die im Rahmen des MOFTEC-Investitionskatalogs als „gefördert“ aufgelistet waren. Ausnahmen galten seit 1997 auch für wissenschaftliche Forschungs- und Lehrinstitutionen, die technische Ausrüstungen für Forschungs- und Lehrzwecke einfuhrten. Als Folge der Zollsenkung und Zollbefreiungen ging der Anteil der Zölle in Relation zum Importwert stetig zurück. Neben der legalen Nutzung von Zollbefreiungen trat in den letzten Jahren zunehmend eine illegale Inanspruchnahme dieser Regelung, insbesondere durch den direkten Verkauf von zollfreien Importgütern.<sup>40</sup> Mit dem WTO-Beitritt verpflichtete sich China zu einer weiteren Senkung der Importzölle, und zwar von einem gewichteten durchschnittlichen Zollsatz von nominal 11,1% auf 6,9% innerhalb von fünf Jahren. Nur für wenige Produkte bzw. Produktgruppen werden die Zollbarrieren im Jahre 2006 noch relativ hoch sein. Hierzu werden beispielsweise bestimmte Agrarprodukte (u.a. Weizen mit einem Importzoll von 6,9%), verarbeitete Nahrungsmittel (11,3%), Kleidung (11,3%) sowie Kfz und Kfz-Teile (22,3%) zählen. Um die technologische Entwicklung zu fördern, soll der Importzoll auf Maschinen und Elektronikprodukte schrittweise auf 3-0% gesenkt werden.<sup>41</sup>

Der Zollabbau führt zu einem Einnahmefall, der ohne kompensatorische Maßnahmen finanziell nicht verkraftet werden kann. Die nächstliegende Lösung ist die Erhöhung inländischer Verbrauchsteuersätze. Besser aber ist in der Regel, wenn man zunächst Zollbefreiungen und Satzdifferenzierungen im gegenwärtigen System abbaut, um die Wettbewerbsneutralität zu verbessern, im Gegenzug korrespondierende inländische Spezialverbrauchssteuern und, so weit noch Finanzierungslücken bleiben, den Satz der Mehrwertsteuer erhöht.

China hat damit begonnen, den ersten Teil dieser Wegstrecke zurückzulegen. Nach der Nivellierung der Zollsatzdifferenzen in der Vergangenheit und im Rahmen des Beitrittsvertrags zur WTO hat seit Herbst 2002 eine Trendwende beim Einsatz von Zollbefreiungen für ausländische Unternehmen eingesetzt. So gilt ab Anfang Oktober 2002 eine neue Regelung hinsichtlich der Abgabenbefreiung bei Ausrüstungsimporten für Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung, die nach dem 1.10.2002 genehmigt wurden. Eine Befreiung bzw. Rückerstattung der Importzölle wird nur dann möglich sein, wenn die mit den Ausrüstungen in China hergestellten Produkte komplett exportiert werden. Ansonsten werden neben Rohstoffen und Kraftfahrzeugen für Großprojekte insgesamt 20 Importkategorien, die bisher von Einfuhrabgaben ausgenommen waren, wieder zollpflichtig.<sup>42</sup> Ausnahmeregelungen gelten wei-

<sup>38</sup>Deutlich überdurchschnittliche Gehälter werden etwa in Shanghai (21.781 RMB), Beijing (19.155 RMB), in der Provinz Zhejiang (16.385 RMB) und in der Provinz Guangdong (15.682 RMB) erzielt. Sie übertreffen die Durchschnittsgehälter etwa der armen Provinzen wie Henan und Anhui um das Zwei- bis Dreifache.

<sup>39</sup>Während die Durchschnittsgehälter in der verarbeitenden Industrie 9.774 RMB ausmachten, erreichten sie im Bank- und Versicherungssektor 16.277 RMB und in der Forschung 16.437 RMB. *China Statistical Yearbook 2002*, S.145-149.

<sup>40</sup>Lardy (2002), S.35-37.

<sup>41</sup>Ma (2002), S.1-3.

<sup>42</sup>Bfai, 27.9.02.

ter für Investitionsprojekte, die im MOFTEC-Katalog als gefördert ausgewiesen sind, und für Investitionsprojekte in Westchina.

## 5 Steueranreize

Steuerliche Anreize gibt es in Entwicklungs- und Transformationsländern vor allem für ausländische Direktinvestitionen. Daneben werden vielfach Exportunternehmen, einzelne Schlüssel- bzw. Hightech-Industrien, die Agrar- und Nahrungsmittelindustrie sowie die inländische Kapitalbildung (Investitionen und Ersparnisse) steuerlich begünstigt. Die wichtigsten steuerlichen Anreizinstrumente für ausländische Direktinvestitionen sind

- die zeitweise, allgemeine oder projekt-, industrie- oder regionengebundene völlige Steuerbefreiung (*tax holidays*);
- Steuerminderungen durch die zeitweise, projektgebundene Einräumung verminderter Steuersätze (*tax rate privileges*), die Gewährung von Steuergutschriften (*tax credits*), von steuerfreien Abzugsbeträgen (*tax allowances*) und einer beschleunigten Abschreibung (*accelerated tax depreciation*);
- indirekte Erleichterungen in Gestalt von niedrigeren Importzöllen oder niedrigeren Umsatzsteuersätzen für Vorprodukte und Investitionsgüter, die in der Exportgüterbranche eingesetzt werden;
- Subventionen in Form von Investitionsprämien (*investment subsidies*).

## 5.1 Steueranreize vor dem WTO-Beitritt

Auch China setzte im Rahmen seiner außenwirtschaftlichen Liberalisierungspolitik vor dem WTO-Beitritt steuerliche Anreize ein, um privates Auslandskapital, vor allem in Form ausländischer Direktinvestitionen (ADI), anzulocken.<sup>43</sup> Das Anfang der 80er Jahre eingeführte System von Steueranreizen für ausländische Investoren basierte auf regional- und industriepolitischen Erwägungen und bot Steuerbefreiungen und -vergünstigungen bei der Körperschaftsteuer in bestimmten Fördergebieten, für das verarbeitende Gewerbe sowie für technologieintensive und exportorientierte Industrien an. Die steuerlichen Anreize umfassten im Allgemeinen eine auf zehn Jahre ausgerichtete Steuervergünstigung für Unternehmen im produzierenden Gewerbe mit einer steuerfreien Periode von zwei Jahren (ab dem ersten Gewinnjahr) sowie einer Phase von weiteren drei Jahren der Steuerminderung, in der nur 50% der Körperschaftsteuer erhoben wurden. Hightech-Unternehmen erhielten eine Verlängerung der Steuerminderung für weitere 3 Jahre. Steuervergünstigungen galten auch für Investitionen im Agrarsektor, im Hafen- und Werftbau sowie für Finanzinstitute.

Zu den steuerlichen Fördergebieten zählten die Sonderwirtschaftszonen (SWZ), die Wirtschafts- und Technologieentwicklungszonen, die Hightech-Industrieentwicklungszonen sowie die Freihandelszonen. Die ausländischen Investoren und sino-ausländischen Joint-Venture-(JV)-Unternehmen kamen dort in den Genuss des reduzierten Körperschaftsteuersatzes von 15% sowie von anderen

**Tabelle 11: Steuerbefreiungen und -vergünstigungen für ausländische Investoren (Stand Ende der 90er Jahre)**

Beschreibung der Auslandsinvestition	Steuerliche Anreize bei der Körperschaftsteuer
ADI im produzierenden Gewerbe, mit Betriebsdauer von 10 Jahren und länger	2 Jahre Steuerbefreiung* 3 Jahre Steuerminderung um 50%
Joint Venture im Hafenanlagenbau mit Betriebsdauer von 15 Jahren und länger	5 Jahre Steuerbefreiung* 5 Jahre Steuerminderung um 50%
ADI in SWZ Hainan und in Neuer Zone Pudong/Shanghai in Infrastruktur- und Agrarprojekten mit Betriebsdauer von 15 Jahren und länger	5 Jahre Steuerbefreiung* 5 Jahre Steuerminderung um 50%
ADI in SWZ im Dienstleistungssektor mit Investitionen über 5 Mio. US\$ und Betriebsdauer von 10 Jahren oder länger	1 Jahr Steuerbefreiung* 2 Jahre Steuerminderung um 50%
Banken (ausländische Töchter und JV) in SWZ und ausgewählten Regionen mit Investitionen von mehr als 10 Mio. US\$ und Betriebsdauer von 10 Jahren und länger	1 Jahr Steuerbefreiung* 2 Jahre Steuerminderung um 50%
Hightech-JV in ausgewählten Zonen mit Betriebsdauer von 10 Jahren und länger	2 Jahre Steuerbefreiung*
Exportorientierte ADI mit Exportquote von über 70% (nach Auslaufen der ursprünglichen Steuervergünstigungen)	Weitere 50% Steuerminderung (nach Auslaufen der ursprünglichen Steuervergünstigung)
ADI mit fortgeschrittener Technologie, wenn sie noch als solche klassifiziert bleiben (nach Auslaufen der ursprünglichen Steuervergünstigungen)	Weitere 3 Jahre Steuerminderung um 50% (nach Auslaufen der ursprünglichen Steuervergünstigung)
ADI in Agrarsektor, Forstwirtschaft, Viehzucht bzw. mit Standort in wirtschaftlich wenig entwickelten und abgelegenen Regionen	Weitere 10 Jahre Steuerminderung um 50% (nach Auslaufen der ursprünglichen Steuervergünstigung)

\* Ab dem ersten Gewinnjahr.

Quelle: Wang Luolin et al (1997), zitiert in OECD, a.a.O., S.334.

<sup>43</sup>Zu steuerlichen Vergünstigungen für andere Zwecke siehe im Einzelnen OECD, a.a.O., S.632.

Steuerermäßigungen mit unterschiedlicher Dauer. In den offenen Küstenstädten wurde ein ermäßigter Steuersatz für Unternehmen mit ausländischem Kapital im produzierenden Gewerbe von 24% festgelegt.<sup>44</sup> Weitere Steueranreize erhielten ausländische Investoren, die in Industrien und Projekten engagiert sind, die nach dem chinesischen Investitionskatalog in die Kategorie „encouraged investment“ fallen. Für diese Unternehmen war eine Befreiung von der lokalen Körperschaftsteuer sowie eine Befreiung von der MWST und von Zöllen auf importierte Ausrüstungen und Technologie möglich. Außerdem konnten alle ausländischen Investoren eine Rückerstattung von 40% der Einkommensteuer auf reinvestierte Gewinne über einen Investitionszeitraum von bis zu fünf Jahren erhalten.<sup>45</sup>

Die Steuerreform von 1994 hat die steuerliche Gleichbehandlung von in- und ausländischen Investoren als Ziel festgelegt, sodass mittelfristig – nach einem schrittweisen Auslaufen der Steuerbefreiungen und -vergünstigungen – auch die ausländischen Unternehmen eine Körperschaftsteuer von 33% (inklusive lokalem Zuschlag von 3%) zahlen müssen. Aber noch Ende der 90er Jahre bestanden – nach einem Bericht der OECD – vielfältige steuerliche Anreize für ausländische Investoren in bestimmten Branchen und Regionen (siehe Tabelle 11).

Chinas Bedeutung als Zielland für ausländische Direktinvestitionen (ADI) nahm vor allem ab Anfang der 90er Jahre zu. 1995 entfiel auf China rd. ein Drittel aller ADI-Zuströme in Nicht-OECD-Länder.<sup>46</sup> Für das Jahr 2002 rechnet die UNCTAD damit, dass China die USA als das wichtigste Empfängerland für ADI überholen wird.<sup>47</sup> Allerdings ist fraglich, ob die steuerlichen Anreize für dieses Ergebnis verantwortlich sind, insbesondere ob sie ihren Zweck erreicht haben, *zusätzliche* (Direkt-)Investitionen anzulocken.<sup>48</sup> Vor allem das Instrument der zeitweisen Steuerbefreiung (*tax holidays*), das auch in China höchste Priorität genießt, steht im Verdacht, entweder nur Mitnahmeeffekte oder Fehlanreize zur Steuervermeidung zu bieten. Solche Fehlanreize können darin bestehen, dass existierende Unternehmen geschlossen und anschließend unter neuem Namen neu gegründet werden oder dass geplante Investitionen in bereits existierenden Unternehmen in neu gegründete, steuerbefreite Unternehmen umgelenkt oder Allianzen mit steuerbefreiten Unternehmen (und anschließender Gewinnverschiebung durch interne Verrechnungspreise) eingegangen werden oder dass Investitionen mit kurzer Lebens- bzw. Abschreibungsdauer ohne nachhaltige

Wirkung auf die Regionalentwicklung präferiert werden.

Auch in China sind eine Reihe von negativen Effekten der steuerlichen Vergünstigungen zu registrieren. So wurden die ausländischen Unternehmen gegenüber den inländischen bevorzugt, sodass es zu einem „unfairen“ Wettbewerb und entsprechenden Verzerrungen auf dem Markt gekommen ist. Um vom Status eines Unternehmens mit ausländischer Kapitalbeteiligung steuerlich profitieren zu können, wurde inländisches Kapital – oftmals auf illegalem Wege – über Hongkong oder bekannte Steuerparadiese wieder eingeführt. Als „recycled capital“ gilt es als Teil des gesamten Auslandskapitals, obwohl es tatsächlich von inländischen Investoren stammt.<sup>49</sup>

Weiterhin trugen die steuerlichen Anreize dazu bei, dass sich die Auslandsunternehmen auf die Ostküstenregion konzentrierten und dass dadurch die bestehenden regionalen Disparitäten zunahmten. Während Ostchina bis 1999 kumuliert rd. 88% aller realisierten ADI absorbieren konnte, blieb das Interesse ausländischer Investoren für Westchina sehr gering. Dorthin flossen lediglich 3% der kumulierten ADI.<sup>50</sup> Zudem sind die „Steuerkosten“ (d.h. die Höhe der entgangenen Steuererträge) von Steuerbefreiungen oder -ermäßigungen in der Regel sehr hoch und intransparent, sodass dieses Instrument oft nicht in einem vernünftigen Kosten-Nutzen-Verhältnis im Vergleich mit anderen Anreizinstrumenten steht.<sup>51</sup> Es gibt zwar keine offiziellen Daten zur Frage, in welchem Umfang Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung nach dem fünften Jahr ihrer Geschäftstätigkeit Verluste ausweisen, um der Steuerpflicht zu entgehen – nachdem sie i.d.R. zwei Jahre von der Steuer befreit waren und drei Jahre eine Steuerermäßigung erhalten hatten. Einige Autoren weisen jedoch auf Berichte zu dieser Praxis hin, die zu einem Verlust von Steuereinnahmen für die chinesische Regierung führt.<sup>52</sup> Schätzungen zur Summe der gesamten entgangenen Steuereinnahmen im Jahre 1996 liegen bei rd. 130 Mrd. Yuan. Einschließlich entgangener Zölle belief sich die Summe der Steuerverluste auf 1,5% des BIP bzw. 10% der gesamten Steuereinnahmen.<sup>53</sup>

## 5.2 Steueranreize nach dem WTO-Beitritt

Nach dem WTO-Beitritt ist eine Überarbeitung der steuerlichen Anreize erforderlich, so weit diese nicht WTO-kompatibel sind. Die Besserstellung ausländischer Unternehmen gegenüber inländischen Unternehmen verstößt nicht gegen die WTO-Vorgaben. Ausländische Steuerexperten gehen davon aus, dass einige geographisch und sektoral bezogene Vergünstigungen zunächst beibehalten werden. Dies könnte vor allem Anreize für Hightech-Unternehmen und Unternehmen in Westchina betreffen. Weiterhin wird mit Übergangsregeln (*grandfathering*) für bereits in China angesiedelte Unternehmen mit einem

<sup>44</sup>Zur Auflistung der einzelnen Standorte siehe Cullen und Hueck (1999), D.IX, S.1-18 und OECD, a.a.O., S.633.

<sup>45</sup>OECD, a.a.O., S.335.

<sup>46</sup>WTO (1996); Asian Development Bank (1996).

<sup>47</sup>CHINA aktuell, 2002, S.1126-1127.

<sup>48</sup>Aufgrund des hohen Anteils der ADI, der auf Überseechinesen aus Hongkong und Taiwan entfällt, argumentieren Fan (1998), S.24ff., sowie Tso (1998), S.13ff., dass unter den Rahmenbedingungen eines nicht transparenten Marktes die Transaktionskosten für Auslandsinvestoren aus Hongkong, Taiwan und Singapur niedriger als für andere Investoren waren. Geographische und kulturelle Nähe waren demnach wohl ebenso bedeutend, wenn nicht gar wichtiger als Steueranreize. Ein weiterer Grund war die Übertragung der relativ einfachen Produktionstechnologien der Unternehmen aus den asiatischen NIEs, die mit geringen Reibungsverlusten in China eingesetzt werden konnten.

<sup>49</sup>World Bank (2002a).

<sup>50</sup>Jiang (2001).

<sup>51</sup>Man könnte dieser Intransparenz der „Steuerkosten“ entgegenwirken, indem man die steuerbefreiten Unternehmen nötigt, Steuerbescheide über die dann erlassenen Steuern auszufüllen. Das brächte allerdings beim Fiskus und den Unternehmen selbst Verwaltungskosten mit sich.

<sup>52</sup>Lin (2002), S.3.

<sup>53</sup>OECD, a.a.O., S.634.

Zeitraumen von bis zu fünf Jahren gerechnet. Andererseits wird ein schärferes Vorgehen gegen die Einräumung „illegaler“ lokaler Steuervergünstigungen sowie die stärkere Durchsetzung bestimmter Steuern (z.B. der Grundstückwertzuwachssteuer) erwartet.<sup>54</sup>

Dagegen müssen steuerliche Vergünstigungen abgebaut werden, die offensichtlich nicht WTO-konform sind. Dies betrifft beispielsweise solche Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung, die Exportquoten zu erfüllen hatten. Mit dem Prinzip der Gleichstellung ausländischer Investoren mit inländischen Unternehmen entfällt die Exportauflage und dementsprechend auch die Steuerermäßigung bei der Körperschaftsteuer. Eine klare Verletzung der WTO-Regeln stellt auch die völlige Rückerstattung der MWST an Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung dar, die bestimmte im Inland hergestellte Ausrüstungen kaufen. Hierzu zählt ebenfalls die steuerliche Vergünstigung für exportorientierte Unternehmen, die sich von der MWST befreien lassen können, wenn sie im Inland erzeugten Stahl kaufen.<sup>55</sup>

Obwohl Steueranreize, die Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung besser stellen als einheimische Unternehmen, nicht gegen die WTO-Regeln verstoßen, sollten sie aufgrund der o.g. Marktverzerrungen überdacht werden. Im Zentrum sollte die Frage stehen, ob die mit einzelnen Steueranreizen verbundenen Ziele erreicht wurden und ob die Vorteile die negativen Nebeneffekte kompensieren. Fraglich ist auch, ob neue steuerliche Anreize eingeführt werden sollten, wie dies im Rahmen des Westchina-Entwicklungsprogramms geschehen ist.<sup>56</sup> Aus Sicht der OECD sollten kürzere Abschreibungsperioden als Anreize an die Stelle von Steuerbefreiungen gesetzt werden.<sup>57</sup>

Die beste Strategie zur nachhaltigen Investitionsförderung ist die Gewährleistung eines stabilen, transparenten gesetzlichen und regulatorischen Umfelds und eines Steuersystems nach internationalem Muster, mit dem die Unternehmen vertraut sind. Werden zusätzliche steuerliche Anreize gewährt, ist vor allem anderen sicherzustellen, dass ihre Vergabe regelgebunden und nicht diskretionär erfolgt, der Steuervorteil also automatisch gewährt wird, wenn spezifische, objektiv überprüfbare Kriterien erfüllt sind. Eine diskretionäre Vergabe, die an die Prüfung und Gewährung durch eine Behörde gebunden ist, bietet zwar mehr Flexibilität, sie ist aber intransparent im Entscheidungsprozess, öffnet damit Ermessensspielräume und lädt zu Rent-Seeking-Aktivitäten und zur Bestechung ein. Ist die Regelgebundenheit sichergestellt, dann ist die Einräumung beschleunigter steuerlicher Abschreibungen die vergleichsweise beste Methode. Denn sie sind in ihren „Steuerkosten“ relativ transparent und kalkulierbar, überdies geringer als bei Steuerkrediten oder steuerfreien Abzügen, weil die anfänglichen Steuerausfälle später wettgemacht werden. Sie sind – wie Steuergutschriften oder steuerfreie Abzüge – einfach steuerlich zu administrieren und können gezielt für bestimmte Investitionen eingesetzt werden. Im Gegensatz zu Steuergutschriften oder steuerfreien Abzü-

gen bieten sie auch keinen Anreiz für kurzlebige Investitionen und – im Gegensatz zu Investitionsprämien – begünstigen nur profitable Investitionen. Werden sie zudem nur vorübergehend gewährt, haben sie auch das Potenzial, einen kurzfristigen Investitionsstoß auszulösen.

## 6 Schlussfolgerungen

China ist spätestens seit seinem Beitritt zur WTO gefordert, aber auch willens, seine Steuerpolitik so zu reformieren, dass mit einem Annäherungsprozess an die gegenwärtigen Steuersysteme westlicher Industrieländer zu rechnen ist. Ob dies freilich die richtige Richtung ist, muss bezweifelt werden. Noch hat China die Chance, auf ein gegenüber den Industrieländern radikal vereinfachtes Steuersystem der Zukunft zu setzen, das (1) aus nur wenigen Steuern besteht, (2) im Wesentlichen den Konsum (und die Erbschaft) belastet und die Kapitalbildung (Investition und Ersparnis) schont, (3) weitgehend auf industriell- und technologisch-politische (Neben-) Zwecke verzichtet, (4) so einfach konzipiert ist, dass wenig Anreize und Möglichkeiten zur Steuervermeidung und geringe Kosten der Steuerverwalter seitens der Zahler und der Eintreiber entstehen, und das (5) der Zentral- und den Regionalregierungen klar umrissene Steuerhoheiten und Aufgaben zuweist. Auch die meisten Industrieländer erwägen grundlegende Reformschritte in diese Richtung bzw. haben sie zum Teil schon realisiert.

Noch steht China allerdings vor großen Herausforderungen: Die Verantwortlichen müssen ein höheres Steuerniveau durchsetzen, um ihre Aufgaben im Bereich der öffentlichen Infrastruktur und der Sozialpolitik wahrnehmen zu können, sodass diese sich nicht als Wachstumsbremse oder Quelle politischer und sozialer Instabilität erweisen. Die Steuerreform des Jahres 1994 hat die Grundlage für eine Erhöhung der Steuerquote über neue Steuerarten und eine neue föderale Aufteilung der Steuern geschaffen. Hilfreich dabei war auch der Aufbau einer nationalen Steuerbehörde, die für die Erhebung der Steuern zuständig ist, die der Zentralregierung zustehen. Nach dem WTO-Beitritt müssen die Außenhandelssteuern (Zölle, Importsteuern) drastisch reduziert und eine große Zahl von Gebühren und haushaltsexternen Einnahmequellen abgeschafft werden. Das verlangt neben höheren Einnahmen aus Verbrauchs- auch höhere Einnahmen aus Körperschafts- und Einkommensteuer und birgt die Gefahr einer vermehrten Steuerausweichung in die illegale Wirtschaftstätigkeit bzw. Steuerflucht und einer Wachstumsdämpfung. Zudem muss ein effizientes und gegenüber Korruption weitgehend immun System der Steuerverwaltung aufgebaut werden, das mit der Dynamik und der Heterogenität der neuen Unternehmer und Unternehmen im privaten Sektor Schritt hält. Und schließlich muss der wachsenden sozialen und regionalen Disparität Einhalt geboten werden. China befindet sich damit in einem *trade-off* unterschiedlicher Grundsätze der „guten Steuerpolitik“, um den die chinesischen Steuerpolitiker nicht zu beneiden sind, und der nur zu bewältigen ist, wenn es China gelingt, noch auf lange Zukunft hohe Wachstumsraten zu erzielen.

<sup>54</sup>Thomas (2002).

<sup>55</sup>OECD, a.a.O., S.632.

<sup>56</sup>Für ausgewählte Provinzen gelten die Bestimmungen des MOFTEC-Katalogs „Catalogue of Advantageous Foreign Investment Industries in Central and Western China“, 22.6.2000.

<sup>57</sup>OECD, a.a.O., S.642.

## 7 Literaturverzeichnis

- Asian Development Bank (1996), *PRC Receives Largest Share of Developing World's Foreign Direct Investment*, News Releases, No.39
- Bahl, Roy (1999), *Fiscal Policy in China. Taxation and Intergovernmental Fiscal Relations*, South San Francisco
- Bfai, VR *China ändert Importabgabenregelung*, 27.9.02, <http://www.ahk-china.org>
- CHINA aktuell, verschiedene Jahrgänge
- China Statistical Yearbook, verschiedene Jahrgänge
- Deutsche Bank Research (2002), *China 2020: Vor großen Herausforderungen*
- Cullen, David und Christian Hueck (1999), *Steuer- und Abgabenrecht, Handbuch Wirtschaft und Recht in Asien*, München
- Deutsche Botschaft (2002), *Chinas Haushalt: Mehr Geld für die Armen*, [http://www.deutschebotschaft-china.org/de/wirtschaft/info\\_zahlen/budgetmitteilung\\_chi na.htm](http://www.deutschebotschaft-china.org/de/wirtschaft/info_zahlen/budgetmitteilung_chi na.htm)
- Fan, Chengze Simon (1998), „Why China Has Been Successful in Attracting Foreign Direct Investment: A Transaction Cost Approach“, in: *Journal of Contemporary China*, 8, 17, S.21-32
- Ge, Naixu (2003), *Das Finanzausgleichssystem der VR China: Theoretische Grundlegung, Entwicklung und praktische Neugestaltung unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit dem Finanzausgleichssystem Deutschlands*, Dissertation an der Universität Gießen, voraussichtliches Erscheinen 2003
- Hauff, Dagmar (2002), *Finanzausgleichspolitik in der Volksrepublik China*, Frankfurt
- Heberer, Thomas (2002), *Strategische Gruppen und Staatskapazität: Das Beispiel der Privatunternehmen in China*, Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft, Universität Duisburg, No.46
- Herrmann-Pillath, Carsten (1996), *Fiscal Federalism: The German Experience – Challenges to China*, Report prepared for the OECD, Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft, Universität Duisburg, No.34
- Hoereth, Ulrike und Eva Loick (2002), *Blick über die Grenze: Steuern in China*, ntv, „Steuern transparent“, [http://www.ey.com/global/download.nsf/Germany/STH\\_Blick\\_ueber\\_die\\_Grenze\\_China/\\$file/China.pdf](http://www.ey.com/global/download.nsf/Germany/STH_Blick_ueber_die_Grenze_China/$file/China.pdf)
- Jiang, Xiaoyuan (2001), „The Impacts of WTO Accession on the New Regional Patterns of Trade and Foreign Investment in China“, paper prepared for the Fourth ECAN Annual Conference on *China's WTO Accession: National and International Perspectives*, 1-2 February, Berlin
- Jehle, Eugen (1996), „Das Steuersystem – ein Überblick“, in: *Ost-West-Contact*, 1, S.30-32
- Lardy, Nicholas (2002), *Integrating China in the Global Economy*, Washington
- Lin, Shuanglin (1999), *Tax Reforms and Government Revenues in China*, East Asian Institute, Working Paper No.26
- Ma, Jun (2002), *Quantifying the Impact of China's WTO Entry*, DB-Research 2002
- Mitra, Pradeep und Nicholas Stern (2003), *Tax Systems in Transition*, World Bank Policy Research, Working Paper 2947
- MOFTEC-Katalog (2000), „Catalogue of Advantageous Foreign Investment Industries in Central and Western China“, in: *Deutsch-Chinesisches Wirtschaftsforum*, 3, S.33-36
- Neumark, Fritz (1970), *Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik*, Tübingen
- OECD (2002), *China in the World Economy. The Domestic Policy Challenges*, Paris
- Rose, Manfred (1999), „Recommendations on Taxing Income for Countries in Transition to Market Economies“, in: Rose, Manfred (ed.), *Tax Reform for Countries in Transition to Market Economies*, Stuttgart, S.23-63
- Smith, Adam (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*
- Tanzi, Vito und Howell Zee (2001), „Tax Policy for Developing Countries, International Monetary Fund“, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues27/>
- Tax Yearbook of China 2001*, Beijing
- „Tax Avoidance by Multinationals Costs China Dearly“, in: *China Economic News (CEN)*, No.34, 9.9.02
- Thomas, Melissa (2002), *Tax Reform and Changes in Preferential Treatment of Foreign Investors*, Freshfields, Bruckhaus, Deringer, Beijing
- Tso Allen Y. (1998), „Foreign Direct Investment and China's Economic Development“, in: *Issues & Studies*, 34, 2, 1998, S.1-34
- World Bank (2002), „China Data Profile“, in: <http://devdata.worldbank.org/external/CPProfile.asp?CCODE=CHN&PTYPE=CP>
- World Bank (2002a), *Global Development Finance*, Washington, D.C.
- WTO (1996), *Trade and Foreign Direct Investment*, Report by the WTO Secretariat, Press/57, 9.10.1996
- Zhang, Baohui (2000), „The Political Economy of China's 1994 Fiscal Reform“, in: *Asian Profile*, 28, 4, S.259-272

---

\* Wilhelm Pfähler ist Professor am Institut für Allokation und Wettbewerb, Universität Hamburg, und an der China Europe International Business School (CEIBS), Shanghai.

\*\* Es handelt sich bei diesem Artikel um eine leicht veränderte Fassung des Beitrages der Autoren für die Festschrift zu Ehren von Professor Manfred Rose, die im Jahr 2003 im Springer Verlag erscheinen wird.