

Petersen, Hans-Georg

**Working Paper**

## Steuern in Fragilen Staaten: Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, No. 61

**Provided in Cooperation with:**

Chair of Public Finance, University of Potsdam

*Suggested Citation:* Petersen, Hans-Georg (2010) : Steuern in Fragilen Staaten: Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, No. 61, Universität Potsdam, Lehrstuhl Finanzwissenschaft, Potsdam, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-48465>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/59038>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



U n i v e r s i t ä t P o t s d a m

**Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge**

**Steuern in Fragilen Staaten – Empfehlungen für  
die Entwicklungszusammenarbeit**

Hans-Georg Petersen

Diskussionsbeitrag 61  
Potsdam 2010



**Hans-Georg Petersen**

University of Potsdam and German Institute for Economic Research (DIW Berlin)  
E-mail: [hgpeter@uni-potsdam.de](mailto:hgpeter@uni-potsdam.de)

**Publisher:**

Prof. Dr. Hans-Georg Petersen  
University of Potsdam  
Faculty of Economics and Social Sciences  
Chair of Public Finance  
August-Bebel-Str. 89  
D - 14482 Potsdam

Homepage: <http://lsfiwi.wiso.uni-potsdam.de/start/index.html>

Hans-Georg Petersen

# **Steuern in Fragilen Staaten – Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit**

August 2010

Mit den Finanzwissenschaftlichen Diskussionsbeiträgen werden Manuskripte von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung sind die Autoren verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an sie zu wenden und etwaige Zitate aus ihrer Arbeit vorher mit ihnen abzustimmen. Alle Rechte liegen bei den Verfassern.

**ISSN 0948 - 7549**



# **Steuern in Fragilen Staaten – Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit**

Prof. Dr. Hans-Georg Petersen  
Universität Potsdam, DIW Berlin

## **Abstract:**

Fragile states are characterized by institutions which do not have the political will or ability to reduce poverty in the interests of their citizen, to establish basic social security, to promote a successful development process, and to guarantee security and human rights. The regional disintegration processes after the period of imperialism and the fall of the iron curtain have created many new states, which still are politically unstable and unable for a sustainable development. In the literature such states are describes as “weak”, “failing or failed”, “collapsed”, “conflict or post-conflict” - dependant on the extent of the particular state failure. Several indicators try to describe such states and partly allow for projections of the future development. Then the role of taxation is discussed in detail before recommendations for the development cooperation are presented. Obviously taxation plays a key role for the democratization process in fragile states.

**JEL-classification:** H11, H20, F5, O1, O2, O57, P50

**Keywords:** fragile state, state theory, stable states, fragility index, taxation, shadow economy, tax administration, development cooperation

## **Inhalt**

Abbildungsverzeichnis.....	3
Tabellenverzeichnis.....	3
Abkürzungsverzeichnis .....	4
Vorbemerkung.....	7
I.  Einleitung.....	7
II. Fragilität und Kontinuität in der staatlichen Entwicklung.....	9
II.1. Grundlagen von Staatstheorie und Staatsbildung.....	10
II.2. Merkmale Fragiler Staaten.....	12
(a) CPIA Index.....	15
(b) CFIP.....	18
(c) FSI.....	21
(d) ISW .....	22
(e) WGI.....	24
(f) BTI .....	24
(g) Sonstige Indizes.....	25
(h) Schattenwirtschaft.....	26
II.3. Merkmale Gefestigter Staaten .....	27
III. Staatsfinanzierung und Stabilität .....	31
III.1. Finanzierungsquellen.....	32
III.2. Formelle und Informelle Wirtschaft. ....	34
III.3. Besteuerung und Steuermentalität .....	36
III.4. Steuerpolitik, Steuerverwaltung und Berufsethos .....	40
IV. Besteuerung in Entwicklungsländern.....	43
IV.1. Steuerarten und Bemessungsgrundlagen .....	44
IV.2. Effiziente Steuerverwaltung.....	51
IV.3. Triebkräfte der steuerlichen Entwicklung.....	57
V.  Entwicklungszusammenarbeit.....	59
V.1. Budgethilfe und Staatsfinanzierung.....	59
V.2. Steuerreformen in Entwicklungsländern.....	61
V.3. Capacity Building in Parlament und Verwaltung.....	64
V.4. Risiken in der Entwicklungszusammenarbeit .....	66
V.5. Leistungspakete für erfolgreiche Reformvorhaben.....	67
V.6. Nachhaltigkeit über Verankerung in der Hochschullehre.....	69
VI. Zusammenfassung .....	70

Literatur.....	72
Internetquellen .....	81

### **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: „Severe“ und „Core“ LICUS Staaten .....	18
Abbildung 2: Ermittlung des CIFP .....	19
Abbildung 3: ISW im Überblick.....	23
Abbildung 4: Steuerquoten bezogen auf das BIP .....	60

### **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Evaluationskriterien des CPIA Index .....	16
Tabelle 2: CPIA 2004 Länder-Ranking .....	17
Tabelle 3: CFIP in den 30 fragilsten Staaten.....	20
Tabelle 4: FPI für die „alert“ Länder .....	22

## Abkürzungsverzeichnis

AAA	Acra Agenda for Action
ARA	Autonomous Revenue Authority
AREU	Afghanistan Research and Evaluation Unit
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BTI	Bertelsmann Transformation Index
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
BuH	Bosnien und Herzegowina
CAST	Conflict Assessment System Tool
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CIOTA	Committee of International Organizations of Tax Administrations
CIFP	Country Indicators for Foreign Policy
CMI	Chr. Michelsen Institute
CPI	Corruption Perception Index
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) Index
CRISE	Centre for Research on Inequality and Social Exclusion
CSRC	Center for the Study of Religion and Conflict
DAAD	Deutscher Akademischer Austausch Dienst
DCD-DAC	Development Co-operation Directorate/Development Assistance Committee
DFID	UK Department for International Development
DIIS	Danish Institute for International Studies
DP	Discussion Paper
EAC	East African Community
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FfP	Fund for Peace
FRIDE	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
FSG	Fragile States Group
FSI	Failed States Index
FZ	Finanzierungszusammenarbeit
GDP	Gross Domestic Product
gesis	Leibniz Institut für Sozialwissenschaften
GM	Government Matters

GPPI	Global Public Policy Institute
GSDRC	Governance and Social Development Resource Centre
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HLTF	High Level Task Force
Hrsg.	Herausgeber
IEG	Independent Evaluation Group
inWEnt	International Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
IZA	Institut zur Zukunft der Arbeit
HDI	Human Development Index
HIS	International Homocide Statistics
IDA	International Development Association
IMF	International Monetary Fund
ISW	Index of State Weakness
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
KOF	Konjunkturforschungsstelle der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich
LIC	Low Income Country
LICUS	Low Income Countries under Stress
LTU	Large Taxpayer Unit
MDG	Millenium Development Goals
MIC	Middle Income Country
MSE	Micro- and Small-sized Enterprises
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
TIN	Tax Indentification Number
UK	United Kingdom
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UN-OHRLLS	United Nations – Office of the High Representative for the Least Developed Countries Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
US	United States
USAID	United States Agency for International Development
WGI	World Governance Indicators

WCO

World Customs Organization

WTO

World Trade Organization

ZEF

Zentrum für Entwicklungsforschung, Universität Bonn

## **Vorbemerkung**

Der vorliegende Beitrag zur Besteuerung in fragilen Staaten stellt einen Problemaufriss dar, der im Auftrag der GTZ erarbeitet worden ist. Parallel zu diesem Beitrag sind fünf Fallstudien von Mitarbeitern der GTZ erstellt worden, deren Ergebnisse zumindest zum Teil in diesem Beitrag mit verarbeitet worden sind. So berichten Jürgen Ehrke über Afghanistan, Judicaël Fétiveau über die Demokratische Republik Kongo, Meike Janosch und Nina Paustian über Madagaskar, Nadine Riedel über Nepal und Simon Loretz über Simbabwe.<sup>1</sup>

### **I. Einleitung**

Die Herausbildung von Nationalstaaten war einer der wichtigsten politischen Prozesse im modernen Europa des 19. Jahrhunderts. Dabei ist ein Nationalstaat typischer Weise durch eine mehr oder weniger ethnisch homogene Bevölkerung gekennzeichnet, die eine einheitliche Sprache und auch eine vorherrschende Kultur hervorgebracht hat.<sup>2</sup> Neben den ethnischen Wurzeln sind die Religionszugehörigkeit und dominante politische Ideologien wichtige Bestimmungsfaktoren der Staatenbildung. Gerade der Sozialismus hat als eine solche integrative Kraft gewirkt, die den Aufstieg der Sowjetunion erklärt, wobei unter dem Dach dieser Ideologie ein Weltreich aus unterschiedlichen ethnischen Gruppen und Religionszugehörigkeiten zusammengefügt wurde.

Allerdings waren die geografischen Grenzen, in denen sich die Nationalstaaten entwickelten, nicht immer konsistent mit der Zielsetzung eines effizienten Wirtschaftsraumes, wobei einzelne Staaten insbesondere an einem Mangel an natürlichen Ressourcen litten, aber auch das Humankapital nicht immer in ausreichender Qualität und Menge zur Verfügung stand. So stärkte eine koloniale, teils imperialistische Expansion in Richtung anderer Kontinente und nach Übersee die wirtschaftliche, politische und auch militärische Macht einiger europäischer Staaten. Imperien wurden gegründet, die ihre Macht unter anderem auf der Ausbeutung der Bevölkerungen in den Kolonien begründeten. Militärische Gewalt wurde zunehmend akzeptiertes Mittel der Machtpolitik, was in zwei Weltkriegen der nationalistischen und sozialistischen Supermächte mündete, gefolgt von einem kalten Krieg, der erst mit der Neige des letzten Jahrtausends endete.

Nationalismus und Sozialismus haben als integrative Kräfte gewirkt; lokale Gruppierungen mit unterschiedlichen ethnischen oder auch religiösen Hintergründen sind in der Vergangenheit unter imperiale Regime gepresst worden.

---

<sup>1</sup> Vgl. Ehrke (2010), Fétiveau (2010), Janosch/Paustian (2010), Riedel (2010) und Loretz (2010).

<sup>2</sup> Im angelsächsischen Sprachgebrauch wird auch von einer „common national identity“ gesprochen; vgl. OECD (2008).

Diese Form der gewaltsamen Integration (oder Okkupation) ist heute nicht mehr Mittel der internationalen Politik, obwohl diese fragwürdige Integration in der Vergangenheit durchaus auch Vorteile für die regionale und globale Entwicklung mit sich brachte. So hat das sozialistische Regime in der Sowjetunion zumindest einige Regionen des Imperiums zunächst erfolgreich industrialisiert, wobei allerdings Millionen von Bauern und Landarbeitern nebst Angehörigen ihr Leben verloren haben. Die Unfähigkeit zur Reinvestition und zu einer befriedigenden Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Konsumgütern hat neben der Erosion der sozialistischen Wertvorstellungen und Ideale nicht nur zu einem Zusammenbruch der Sowjetunion, sondern auch der meisten verbündeten Staaten geführt. Schon einige Jahrzehnte zuvor waren die kolonialistischen Regime in Nahost wie Übersee kollabiert. Neue Grenzen mussten gezogen werden, welche überwiegend nicht in Übereinstimmung standen mit den ethnischen Gegebenheiten und sogar vermeintlich stabile Vielvölkerstaaten wie Jugoslawien fielen infolge eines blutigen Bürgerkriegs in die Anarchie zurück.

Dem lange wirksamen Prozess der gewaltsamen Integration folgte nun eine ebenfalls lang andauernde Periode der Desintegration und Sezession. Nationalistische und vor allem religiöse Vorstellungen ersetzten die bisher vorherrschenden Ideologien. Neue, nicht in einem langen historischen Prozess gefestigte Staaten erschienen auf der Bildfläche, denen es an den modernen Elementen jeglicher Staatlichkeit wie Verfassung, universeller Wertorientierung und zivilgesellschaftlicher Entwicklung mehr oder weniger erheblich mangelte. Vor allem in multi-ethnisch geprägten Staaten, aber auch in den plötzlich in eine ungewohnte Unabhängigkeit entlassenen neuen Staaten kam es zu zahlreichen neuen Konflikten, welche nicht nur die Existenz dieser Staaten selbst gefährdet, sondern aufgrund des Mangels global akzeptierter Werte auch die Nachbarn oder gar den Rest der Welt über terroristische Übergriffe bedrohen.

Dabei haben diese Desintegrationsprozesse die früheren ökonomischen Großräume weitestgehend zerstört, die regionale und über-regionale Arbeitsteilung und Spezialisierung aufgehoben und infolge dessen die Produktivität stark verringert. Massenarmut und Verelendung wurden zu brennenden Problemen sowohl in vielen Entwicklungs- als auch Transformationsländern. In diesem negativen Entwicklungsprozess haben diese Staaten durch Korruption und Misswirtschaft, in der sich zugleich Oligarchien große Teile des Volksvermögens aneignen konnten, das Vertrauen bei den Bürgerinnen und Bürgern verspielt. Alte Herrschaftsverhältnisse sind durch neue ersetzt worden, die ebenso wenig gesellschaftlich legitimiert sind. Zur drückenden Armut kommt das Gefühl einer vollkommenen politischen Ohnmacht, welches vor allem junge Leute zu Opfern politischer wie religiös verbrämter Argumentation macht. Damit sind die gefestigten Staaten bedroht von einer zunehmenden Gewaltbereitschaft, mit der das grundlegende Menschenrecht auf körperliche Unversehrtheit missachtet

wird, so dass mit fragwürdigen Heilsversprechen junge Menschen verleitet werden, ihr Leben aufs Spiel zu setzen und vor allem das anderer zu vernichten.

Damit liegt es im Interesse der Gemeinschaft gefestigter Staaten, sich den Gebilden aus fragiler Staatlichkeit anzunehmen, nicht nur um den Bürgerinnen und Bürgern dieser Staaten zur Seite zu stehen, sondern auch die internationale Gemeinschaft zu schützen. Eine erfolgreiche Staatenbildung in überschaubarer Zeit ist somit zu einem Kernthema der Gesellschaftswissenschaft geworden, wobei bisher der Schwerpunkt in einer ausführlichen Beschreibung der Fragilität bestanden hat. Hinsichtlich der Beschreibung erfolgreicher Entwicklungsmodelle besteht hingegen ein eklatanter Mangel, dem im Folgenden durch eine Konzentration auf staatstheoretische Grundlagen wie konkrete Ansätze zu einer gefestigten und verfassten Staatlichkeit zumindest etwas abgeholfen werden soll. Kernziel bleibt dabei, über die staatlichen Finanzierungsinstrumente die Grundlagen dafür zu legen, dass eine nachhaltige Entwicklung möglich wird, wobei universelle Wertvorstellungen geachtet werden und regionale kulturelle Besonderheiten erhalten bleiben.

## **II. Fragilität und Kontinuität in der staatlichen Entwicklung**

Staatstheorie und die Beschreibung von Prozessen der Staatenbildung sind Kerninhalte der Philosophie, der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften wie selbstverständlich der Politikwissenschaft. Augenfällig ist dabei, dass in der Flut der Veröffentlichungen zur fragilen Staatlichkeit politikwissenschaftliche Ansätze dominieren, welche sich auf die Beschreibung der Fragilität konzentrieren und dass vor allem durch zahlreiche Fallstudien auch untermauern.<sup>3</sup> Dabei herrscht eine sehr instrumentelle Sicht von Staatlichkeit vor,<sup>4</sup> wobei die Wertebasis beinahe vollkommen vernachlässigt wird. Bevor auf die Definitionsprobleme fragiler Staatlichkeit eingegangen wird, sollen kurz die staatstheoretischen Grundlagen umrissen werden, die vor allem auf einen universellen Werteansatz aufbauen. Diese Basiselemente sowie die Beschreibung der Fragilitätsproblematik liefern dann die nötigen Bausteine, um etwas über eine nachhaltige Staatlichkeit aussagen zu können. Auf diesem Lösungsansatz bauen dann auch die Detailausführungen in den folgenden Kapiteln auf.

---

<sup>3</sup> Zu einem aktuellen Literaturüberblick vgl. vor allem McLaughlin (2009).

<sup>4</sup> So werden in einem Strategiepapier der DFID (2009) die Elemente der Staatenbildung auf drei Einflussgrößen reduziert (political settlement, survival functions, expected functions), die alle recht technisch erscheinen. Dabei geht es in den survival functions um „security, revenue, rule of law“, was alles wiederum ohne Bezug zu einer konkreten Wertebasis aufgeführt wird. In einem anderen Papier will man die „Souveränitätslücke von Staaten“ über einen Index aus zehn Politikvariablen (eine davon ist „public finances“!) bestimmen, die weder quantifizierbar sind noch in irgendeine Beziehung zu einer Wertebasis gesetzt werden; vgl. Ghani/Lockhart/ Carnahan (2005).

## **II.1. Grundlagen von Staatstheorie und Staatsbildung**

In der modernen Staatstheorie wird in der Regel auf naturrechtliche Begründungen zurückgegriffen, welche das Selbsterhaltungsrecht des Menschen, die Menschenwürde und seine körperliche Unversehrtheit (human dignity and physical integrity) in den Mittelpunkt der Betrachtung rücken.<sup>5</sup> Zu diesen Rechten zählen die Gleichheit in Bezug auf die Grundrechte, die Freiheit, sofern nicht die Grundrechte anderer Menschen beeinträchtigt werden, die Geselligkeit (in Familie und anderen gesellschaftlichen Institutionen) sowie die Existenzsicherheit in Bezug auf die Grundbedürfnisse.<sup>6</sup> Die Staatenbildung wird dabei als ein Entwicklungsprozess zwischen freien und gleichen Individuen gesehen, die zwecks Friedenssicherung einen Vertrag schließen, in dem sie sich in einem Gesellschaftsvertrag (Staatserrichtungsvertrag oder Verfassung) einem Regelsystem unterwerfen, welches dem Staat das Gewaltmonopol einräumt. Die Regeln sind dabei so allgemein zu formulieren, dass sich die Individuen unter einem Schleier des Nichtwissens (veil of ignorance<sup>7</sup>) einstimmig auf einen Katalog institutioneller Regeln einigen können, welche zum einen die **unveräußerlichen Menschenrechte** garantieren und zum anderen die staatlichen Aufgaben, deren Verteilung auf die Gebietskörperschaften sowie die Grundregeln der Staatsfinanzierung – also die so genannte **Finanzverfassung** – umfassen. Wenn auch dieser Ansatz vielfältige Kritik in Staatsphilosophie und den anderen Gesellschaftswissenschaften erfahren hat, ist doch die kontrakttheoretisch begründete Staatsbildung eine weithin akzeptierte Betrachtungsweise,<sup>8</sup> wobei diese natürlich auf grundlegenden intellektuellen Fähigkeiten der Bürgerinnen und Bürger aufbaut.<sup>9</sup>

Im Prozess der gesellschaftlichen Entwicklung bilden sich dann gesamtgesellschaftliche Zielsysteme heraus, welche die Wertebasis einer Gesellschaft beschreiben.<sup>10</sup> Dieses Zielsystem lässt sich auf vier Zielsetzungen reduzieren (Frieden, Freiheit, Gerechtigkeit und Wohlstand), wobei vier gesellschaftliche Instrumente (Familie, Moral, Gesetz und Markt) zur Verwirklichung der gewünschten Zielkombination beitragen. Sowohl auf der Ziel- als auch auf der Instrumentenebene wie zwischen Zielen und Instrumenten kann es Konflikte

---

<sup>5</sup> Zu nennen sind hier insbesondere Hobbes und Locke, welche auch die Begründer der vertragsrechtlichen Betrachtung sind, die schließlich in den Verfassungsstaat mündet. Zu Einzelheiten vgl. Petersen (1993) und Petersen/Müller (1999). Zur Menschenrechtsproblematik vgl. auch Kalupner (2004).

<sup>6</sup> Zu dem universellen Charakter der Menschenrechte und den einzelnen Rechten siehe auch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948 (A/RES/217, UN-Doc. 217/A-(III)).

<sup>7</sup> Vgl. hierzu Rawls (2009).

<sup>8</sup> Auf den „social contract“ wird auch von DFID (2008, S. 3) eingegangen, obwohl auch hier die Beschreibung eines funktionierenden Staates weitgehend technisch/institutionell bleibt.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu auch Jones/Chandran (2008).

<sup>10</sup> Vgl. Giersch (1991).

geben, welche über Kompromisse und demokratische Abstimmungsmechanismen ausgeräumt werden müssen.<sup>11</sup> In der Kombination der Zielerreichungsgrade und des jeweiligen Instrumenteneinsatzes drückt sich dann die gesellschaftliche Wertebasis aus, welche sich von Gesellschaft zu Gesellschaft durchaus erheblich unterscheiden kann. Universell ist also allein die Einhaltung der Menschenrechte, welche zugleich **demokratische Entscheidungsmechanismen** erforderlich macht. Eine Gesellschaft, die im Entwicklungsprozess ihre Ziel-systeme im Wettstreit der Meinungen immer wieder neu formuliert und dynamisch den Präferenzänderungen der Bürgerinnen und Bürger anpasst, wird auch als **offene Gesellschaft** oder **Zivilgesellschaft** bezeichnet.<sup>12</sup>

Die vertragsrechtliche Konstruktion der Staatsbildung verdeutlicht, dass ein solcher Prozess den Bürgerinnen und Bürgern einen recht hohen Informations- und Bildungsstand abfordert. Sie ist begründet in der europäischen Tradition der Aufklärung, in dem eine Lösung der Staatlichkeit von religiösen Wertvorstellungen erreicht worden ist. Während die Menschenrechte über die UN-Charta universelle Bedeutung erlangt haben, ist der Prozess der Säkularisierung im außer-europäischen Bereich weitaus weniger vorangeschritten. Insofern vermag es nicht zu verwundern, dass in weiten Teilen der Welt religiöse Wertesysteme mit säkularen teilweise im Konflikt stehen.<sup>13</sup> Da gerade erstere traditionell formuliert werden, so dass eine Anpassung an sich verändernde Gesellschaftsverhältnisse nicht erfolgt, werden hier schon Konfliktlinien zur offenen Gesellschaft deutlich, die sich ja gerade den gesellschaftlichen Präferenzänderungen dynamisch anpasst.

Schon im 20. Jahrhundert haben infolge einer zunehmenden Mobilität und Migration großer Bevölkerungsteile auch viele der europäischen Staaten zunehmend ihre relativ enge Nationalstaatlichkeit einer größeren Offenheit geopfert – zunächst im engeren europäischen Rahmen und dann weit darüber hinaus. Auch wenn die ethnische Homogenität und die Erhaltung des eigenen Kulturraums auch heute noch eine große Rolle spielt, so hat doch die Attraktivität der demokratischen Verfassungsstaaten auch für große Bevölkerungsteile anderer ethnischer Herkunft erheblich zugenommen. Gerade aus der Kombination einer gewissen ethnischen Homogenität mit einer werteorientierten Verfassungs-

---

<sup>11</sup> Natürlich gibt es auf der Ebene eines jeden gesellschaftlichen Instruments auch Versagenstatbestände, welche die Gesamtgesellschaft immer wieder bedrohen, also Familienversagen, Moralversagen (Trittbrettfahrer- und moralisches Risikoverhalten, Prinzipal-Agenten-Probleme), Gesetzes- oder Staatsversagen und selbstverständlich auch Marktversagen. Ausbildung und Lernfähigkeit auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger ermöglichen aber, über Lerneffekte diese Versagenstatbestände immer wieder zu überwinden.

<sup>12</sup> Vgl. Petersen (1993a; S. 69 ff.).

<sup>13</sup> Betrachtet man einmal das Strafrecht in der Scharia, wird ganz deutlich, dass dieses weitgehend der nomadischen Gesellschaft des 7. Jahrhunderts angepasst ist, aber mit dem Recht auf körperliche Unversehrtheit eindeutig kollidiert. Auch die Todesstrafe ignoriert dieses Recht, obwohl sie auch heute noch in einigen Verfassungsstaaten zur Anwendung kommt.

grundlage hat sich ein erfolgreiches Staatsmodell abgeleitet, welches die Integration fremder Zuwanderer wesentlich erleichtert, wenn diese die entsprechenden Wertgrundlagen auch akzeptieren. So sind gerade die erklärenden Zuwanderungsstaaten nicht nur politisch stabil geblieben, sondern auch ökonomisch besonders erfolgreich gewesen.

Es wird also nationaler Patriotismus zunehmend durch **Verfassungspatriotismus**<sup>14</sup> ersetzt, welcher bei entsprechenden intellektuellen Voraussetzungen auch die Eingliederung Fremder wesentlich erleichtert. Darüber hinaus sind im Allgemeinen in den Verfassungen die institutionellen Regeln wie die Regierungsorganisationen weitgehend detailliert in Aufgabenstellung und Funktionen beschrieben. Neben den Volksvertretungen (Ein- oder Mehrkammersystem in der Legislative) werden die Regierungsorganisationen (Exekutive) aufgeführt, wobei zugleich Kontrollinstitutionen wie die Judikative die Einhaltung der Verfassung, der Einzelgesetze und die Regierungsführung überprüfen. Dazu werden die entsprechenden Instanzen zum Teil mit richterlicher Unabhängigkeit versehen (wie beispielsweise die Rechnungshöfe) oder aber unabhängig von der jeweiligen politischen Führung gestellt (wie beispielsweise autonome Zentralbanken, unabhängige Statistik, Wettbewerbsaufsicht, freie Medien, Freiheit von Wissenschaft und Forschung etc.) All diese Institutionen stellen **potentielle Gegenkräfte** (countervailing powers) dar, die eine zu große Machtfülle der Exekutive verhindern und somit die Demokratie stärken sollen. Aus dem komplexen Zusammenspiel der mündigen Bürgerinnen und Bürger, demokratisch gewählter Volksvertretungen, unter dem Wiederwahlrisiko stehender Exekutivorgane, die wiederum von den Gegenkräften kontrolliert werden, bildet sich über die zeitliche Entwicklung hinweg politische Stabilität und gefestigte Staatlichkeit, welche sich über Transparenz, Fairness und Korruptionsfreiheit auch den Respekt und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger verdient – es entsteht **Good Governance**.<sup>15</sup>

## ***II.2. Merkmale Fragiler Staaten***

Während die gefestigten Staaten den Weg in Richtung auf stabile und zugleich anpassungsfähige Verfassungen insbesondere im 20. Jahrhundert erfolgreich gegangen sind, haben viele Entwicklungs- und Transformationsländern andere Wege eingeschlagen. Nicht zuletzt aufgrund mangelnden intellektuellen Potentials oder aber autoritärer Bildungsinhalte knüpften die Staatenbildungen infolge der Entkolonialisierung und des Niedergangs des realen Sozialismus oft an patrimonialstaatlichen Ansätzen an, in denen in Anlehnung an die Webersche Herrschaftstypologie<sup>16</sup> die Herrschaft, gekennzeichnet durch die Unterwerfung

---

<sup>14</sup> Zu dem Begriff siehe insbesondere Habermas (1994), aber auch Sternberger (1990).

<sup>15</sup> Zur Problematik von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften vgl. GTZ (2005). Siehe auch DIIS (2008).

<sup>16</sup> Zu Einzelheiten siehe Weber (1980).

unter die Autorität einer Person, über Tradition und militärische Macht ausgeübt wird.<sup>17</sup> Den Herrscherpersönlichkeiten gelingt es oft über demokratisch fragwürdig legitimierte Volksvertretungen, Verfassungen zu erlassen, die eben nicht dem kontrakttheoretischen Ansatz entsprechen, sondern gleichermaßen oktroiierte Verfassungen darstellen, die nach außen hin den Anschein demokratischer Legitimation erwecken sollen. Dabei sind diese Verfassungen überwiegend auf die persönlichen Interessen der jeweiligen Herrschaftsperson zugeschnitten, ja machen oft den Staat zum Büttel seiner privaten Interessen. Mit diesem Ansatz gehen in der Regel Nepotismus und Korruption einher, so dass Intransparenz und Unfairness den politischen Prozess bestimmen.<sup>18</sup> Die Bürgerinnen und Bürger werden wie im unaufgeklärten monarchistischen, organischen Staatsverständnis als Untertanen gesehen, denen zum Teil sogar die Menschenrechte vorenthalten werden. Der **Neopatrimonialismus** ist insbesondere in Afrika zu beobachten,<sup>19</sup> spielt aber auch eine große Rolle in den zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Dabei ist insbesondere der politische Klientelismus anzutreffen, in dem Vorteile vor allem für bestimmte ethnische Gruppen gegen deren Wählerstimmen „getauscht“ werden. In derartigen staatlichen Gebilden werden große Bevölkerungsteile diskriminiert, so dass ein Vertrauen in die Staatlichkeit gar nicht erst entstehen kann.

Wie bereits oben erwähnt entsprechen die Grenzziehungen infolge der neuen Staatenbildungen häufig nicht den traditionellen ethnischen Gegebenheiten bzw. die Stammesvielfalt ist so groß, dass zu kleine staatliche Einheiten entstehen würden, in denen sich wiederum kein vernünftiges Angebot öffentlicher Güter und Dienstleistungen und damit effiziente Staatlichkeit organisieren lässt. Bildungsmangel, vordemokratisches Herrschaftsverständnis, persönliche Interessen des Herrschenden bzw. der vorherrschenden Oligarchie<sup>20</sup> lösen in den ethnisch und zum Teil auch religiös höchst heterogenen Gesellschaften Konflikte aus, die oft in gewaltsamen Auseinandersetzungen und letztendlich Bürgerkriegen enden. Weder die Staatsführung noch die Rebellen erlangen das Vertrauen der Bevölkerung, so dass derartige staatliche Gebilde drohen, in den Hobbeschen Ur- oder Naturzustand der Anarchie zurückzufallen. In solchen Situationen sind derartige Staaten nicht mehr fragil, sondern gescheitert (failed or collapsed states). Aus humanitären Gründen ist dann die internationale Intervention die ultima ratio, wobei eine solche allerdings nur dann sinnvoll sein kann, wenn nach

---

<sup>17</sup> Zu den besonderen Problemen in Afrika vgl. Bratton/Van de Walle (1997).

<sup>18</sup> Zur Problematik der Korruption in fragilen Staaten vgl. Mathisen (2007).

<sup>19</sup> Siehe vor allem Fritz/Menocal (2007) und die dort angegebene Literatur, vor allem die Übersicht in Matrix 3. Derartige Probleme sind schon seit längerer Zeit unter Mugabe in Simbabwe – vgl. Loretz (2010) und seit kurzem auch in Madagaskar – vgl. Janosch/Paustian (2010) – zu beobachten.

<sup>20</sup> Herrschaft einer faktisch kleinen elitären Gruppe, die sich – wie vermutet wird – beispielsweise im russischen Transformationsprozess große Teile des Volksvermögens angeeignet hat. Vgl. Gajdar (1995).

der Intervention wieder der Versuch gemacht wird, eine verlässliche Staatlichkeit aufzubauen.<sup>21</sup>

Nicht alle fragilen Staaten kollabieren; aber schon die zunehmende Erosion von Staatlichkeit ist mit erheblichen Wohlstandseinbußen für deren Bevölkerungen verbunden. So werden die Millennium Development Goals (MDG)<sup>22</sup> bei weitem verfehlt, denn in fragilen Staaten gibt es im Vergleich zu anderen Ländern mit geringem Pro-Kopf-Einkommen eine deutlich schlechtere Ernährungssituation, hohe Kindersterblichkeit und geringe Qualität der primären Bildungseinrichtungen.<sup>23</sup> Um lang andauernde Erosionsprozesse oder gar ein Scheitern zu vermeiden, ist es natürlich sinnvoll, die Fragilität von Staaten zu diagnostizieren und auch Therapien für deren Überwindung zu entwickeln. Dabei gibt es in der umfangreichen internationalen Literatur keine einheitliche Definition von Fragilität; häufig genutzt wird allerdings ein Definitionsansatz des Development Cooperation Directorate (DCD-DAC) der OECD im Rahmen der „Principles for Good International Engagement in Fragile States“.<sup>24</sup> Demnach sind Staaten fragil, wenn in den staatlichen Institutionen nicht der Wille oder die Fähigkeit vorhanden ist, im Interesse ihrer Bürgerinnen und Bürger die Armut zu reduzieren und eine soziale Grundsicherung zu etablieren, die Entwicklung erfolgreich voranzutreiben sowie die Sicherheit und Menschenrechte zu gewährleisten.<sup>25</sup> Damit liegt also in weiten Bereichen staatlicher Institutionen ein **Staatsversagen** vor. Ähnlich definiert das DFID (2005) Fragilität, wobei auf die Unfähigkeit der Regierung abgestellt wird, für weite Kreise der Bevölkerung die Kernaufgaben eines staatlichen Leistungsangebots sicherzustellen. Dem entspricht weitgehend die Definition des Centre for Research on Inequality and Social Exclusion (CRISE), in der fragile Staaten als „failing, or at the risk of failing, with respect to authority, comprehensive service entitlements or legitimacy“<sup>26</sup> bezeichnet werden.<sup>27</sup> Im Übrigen werden in der Literatur fragile Staaten auch als „schwache (weak)“, „scheiternde oder gescheiterte (failing, failed)“, „kollabierte (collapsed)“ oder

---

<sup>21</sup> Vgl. auch Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung (2007).

<sup>22</sup> Zu Einzelheiten vgl. <http://www.undp.org/mdg/basics.shtml>.

<sup>23</sup> Vgl. World Bank (2007) und IMF (2008).

<sup>24</sup> Vgl. OECD (2007) und OECD-DAC in: [http://www.oecd.org/document/46/0,3343,en\\_2649\\_33693550\\_35233262\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/46/0,3343,en_2649_33693550_35233262_1_1_1_1,00.html).

Diese Prinzipien sind im Zusammenhang mit der Paris Declaration und der Accra Agenda for Action zu sehen, mit denen die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) aufgefordert wird, sich verstärkt in fragilen Staaten zu engagieren nach dem Motte „stay engaged, but differently“. Zugleich soll vermieden werden, dass die EZ die Staatenbildung durch ihre Aktionen und Programme beeinträchtigt („do not harm“). Vgl. hierzu OECD (2008c).

<sup>25</sup> Vgl. auch OECD-DAC (2008).

<sup>26</sup> Stewart/Brown (2009).

<sup>27</sup> Einen kurzen Überblick über die „Geber-Definitionen“ findet sich auch in Menocal/Othieno/Evans (2008).

„post-konflikt (post-conflict)“ Staaten bezeichnet,<sup>28</sup> wobei das Ausmaß der Staatsversagenstatbestände unterschiedlich stark ausgeprägt sein kann.<sup>29</sup>

Vor allem internationale Organisationen haben den Versuch gemacht, Indikatorenssysteme als Diagnoseinstrument für die Fragilitätssymptome und das Ausmaß zu entwickeln.<sup>30</sup> Diese Indikatorenssysteme sollen Auskunft geben über die vergangene, gegenwärtige und zukünftige staatliche Effizienz. Wie alle quantitativen Indizes leiden auch die im Folgenden dargestellten darunter, dass sich qualitativ-normative Faktoren nur schwer in Maßzahlen umsetzen lassen, die intersubjektiv vergleichbar und allgemein akzeptiert sind.<sup>31</sup> Allerdings sind die Grundstrukturen der in den Indizes verwendeten Kriterien sehr ähnlich; Schon in ihren Bezeichnungen schlagen sich die gerade erwähnten Fragilitätszustände nieder, welche – wie bereits mehrfach erwähnt – auch in der Literatur nicht eindeutig abgegrenzt werden. Dabei dürften die Begriffe von Fragilität und Schwäche weitestgehend korrespondieren, während gescheiterte oder kollabierte Staaten bereits einen Zusammenbruch der Staatlichkeit erfahren haben. In aller Regel ist ein solcher Rückfall in anarchische Zustände mit entsprechenden gewaltsamen Auseinandersetzungen (Bürgerkriegen oder gar internationalen Auseinandersetzungen) verbunden, so dass gescheiterte Staaten sich in Konfliktsituationen befinden oder aber solche gerade überwunden haben (post-conflict Staaten). Der Übergang zwischen den Fragilitätszuständen ist also eine Frage des Ausmaßes der Staatsversagenstatbestände und erfolgt gleitend, wenn nicht von außen in diese Prozesse eingegriffen wird.

Gegenwärtig sind sechs Indizes in der Anwendung, um fragile oder gar gescheiterte Staaten identifizieren zu können: (a) der Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) Index der Weltbank, (b) die Country Indicators for Foreign Policy (CIFP) der Carleton University, Ottawa/Canada, (c) der Failed States Index (FSI) des Fund for Peace, Washington, D.C., (d) der Index of State Weakness (ISW) in the Developing World der Brookings Institution, Washington, D.C., (e) die World Governance Indicators (WGI) des Government Matters (GM) Program des World Bank Institute und (f) der Bertelsmann Transformation Index (BTI).

(a) Der **CPIA Index** ist ein Diagnoseinstrument der Weltbank, um die Qualität des politischen Managements und der institutionellen Ausgestaltung eines Landes zu

---

<sup>28</sup> Zu Einzelheiten der Diskussion vgl. Hagmann/Hoehne (2009), Crisis State Research Centre (2006), Rotberg (2003), Zartman (1995). Außerdem finden sich noch die Bezeichnungen „parallel states, quasi states, warlord states“, vgl. Mcloughlin (2009, S. 13 ff.).

<sup>29</sup> Vgl. auch Carment/Prest/Samy (2009).

<sup>30</sup> Siehe hierzu auch die Überblicke in Schneckener (2004, 2007).

<sup>31</sup> Das trifft insbesondere für soziale Indikatoren und internationale Vergleiche zu, über die es ebenfalls eine beinahe unüberschaubare Literatur gibt: vgl. die Veröffentlichungen der gesis (Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften).

bewerten.<sup>32</sup> Dabei ist der Index fokussiert auf die Kerneinflussfaktoren, die innerhalb des Landes bestimmt werden können und weniger auf Faktoren (wie beispielsweise das wirtschaftliche Wachstum), die auch von Einflüssen außerhalb des eigenen Landes abhängen können. Damit misst der CPIA Index das Ausmaß, indem die nationale Politik und der institutionelle Rahmen ein nachhaltiges Wachstum sowie die Armutsbekämpfung befördern, was zugleich auf eine effektive Verwendung der erhaltenen Entwicklungshilfezahlungen hindeutet. Der Index liefert also eine Bewertungszahl für die sechzehn Kriterien, aus denen sich der Index zusammensetzt. Diese Kriterien sind in der Tabelle 1 wiedergegeben.

Tabelle 1: Evaluationskriterien des CPIA Index

<b>CPIA CRITERIA</b>	
<b>A. Economic Management</b>	
1.	Macroeconomic Management
2.	Fiscal Policy
3.	Debt Policy
<b>B. Structural Policies</b>	
4.	Trade
5.	Financial Sector
6.	Business Regulatory Environment
<b>C. Policies for Social Inclusion/Equity</b>	
7.	Gender Equality
8.	Equity of Public Resource Use
9.	Building Human Resources
10.	Social Protection and Labor
11.	Policies and Institutions for Environmental Sustainability
<b>D. Public Sector Management and Institutions</b>	
12.	Property Rights and Rule-based Governance
13.	Quality of Budgetary and Financial Management
14.	Efficiency of Revenue Mobilization
15.	Quality of Public Administration
16.	Transparency, Accountability, and Corruption in the Public Sector

Quelle: IDA,  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:20941073~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html>.

Dabei reicht die Bewertungsskala von minimal 1 bis maximal 6. Den Veröffentlichungen der Weltbank ist nur für das Jahr 2004 eine nach Quintilen gegliederte Liste der betreffenden Staaten zu entnehmen, die in Tabelle 2 wiedergegeben ist.

<sup>32</sup> Zum methodischen Ansatz vgl. Baliaoune-Lutz/McGillivray (2008).

Tabelle 2: CPIA 2004 Länder-Ranking

<b>2004 Country Policy And Institutional Assessment (CPIA) Overall Rating</b>
<b>First Quintile</b> Armenia, Bhutan, Burkina Faso, Cape Verde, Grenada, Honduras, Maldives, Mali, Nicaragua, Pakistan, Samoa, Senegal, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Tanzania, Uganda
<b>Second Quintile</b> Albania, Azerbaijan, Benin, Bolivia, Bosnia and Herzegovina, Dominica, Georgia, Ghana, India, Indonesia, Lesotho, Kenya, Madagascar, Serbia and Montenegro, Sri Lanka, Vietnam
<b>Third Quintile</b> Bangladesh, Cameroon, Ethiopia, Guyana, Kyrgyz Republic, Malawi, Moldova, Mongolia, Mozambique, Nepal, Niger, Republic of Yemen, Rwanda, Zambia
<b>Fourth Quintile</b> Cambodia, Chad, Republic of Congo, Djibouti, The Gambia, Guinea, Kiribati, Mauritania, Papua New Guinea, Sao Tome and Principe, Sierra Leone, Tajikistan, Tonga, Uzbekistan, Vanuatu
<b>Fifth Quintile</b> Angola, Burundi, Central African Republic, Côte d'Ivoire, Democratic Republic of Congo, Comoros, Eritrea, Guinea-Bissau, Haiti, Lao PDR, Nigeria, Solomon Islands, Sudan, Togo, Zimbabwe
Countries not rated in CPIA 2004 exercise: Afghanistan, Liberia, Myanmar, Somalia, and Timor-Leste.

*Note:* Number of countries per quintile varies due to equal scores at cut-off levels.

Quelle: CPIA: 2004 Country Ranking

<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/2004CPIAweb1.pdf>.

Mit Hilfe des CPIA bewertet die Independent Evaluation Group (IEG) ebenfalls die so genannten „Low Income Countries under Stress (LICUS)“. Dabei haben die „severe“ LICUS einen Punktwert des CPIA Index von kleiner als 2,5. Die „core“ LICUS weisen einen Indexwert zwischen 2,6 und 3,0 auf. „Marginal“ LICUS haben einen Wert von größer 3,2 und werden von der Weltbank nur aus Kontrollgründen aufgeführt, gelten aber nicht als problematische LICUS (siehe Abbildung 1). Die Robustheit und Konsistenz dieses Index ist bereits Gegenstand umfangreicher Studien geworden.<sup>33</sup> So war Madagaskar 2004 noch im zweiten Quintil der relativ robusten Staaten und ist auch im Jahr 2008 im CPIA Rating der afrikanischen Staaten noch mit einem Wert von 3,7 als relativ stabil eingeordnet worden.<sup>34</sup> Nach dem undemokratischen Machtwechsel vom März 2009, der im Zeitpunkt des Rating noch nicht absehbar war, hat sich die politische wie wirtschaftliche Lage in diesem Lande dramatisch verschlechtert.<sup>35</sup> Dies verdeutlicht die sehr begrenzte Prognosekapazität derartiger Indexsysteme.<sup>36</sup>

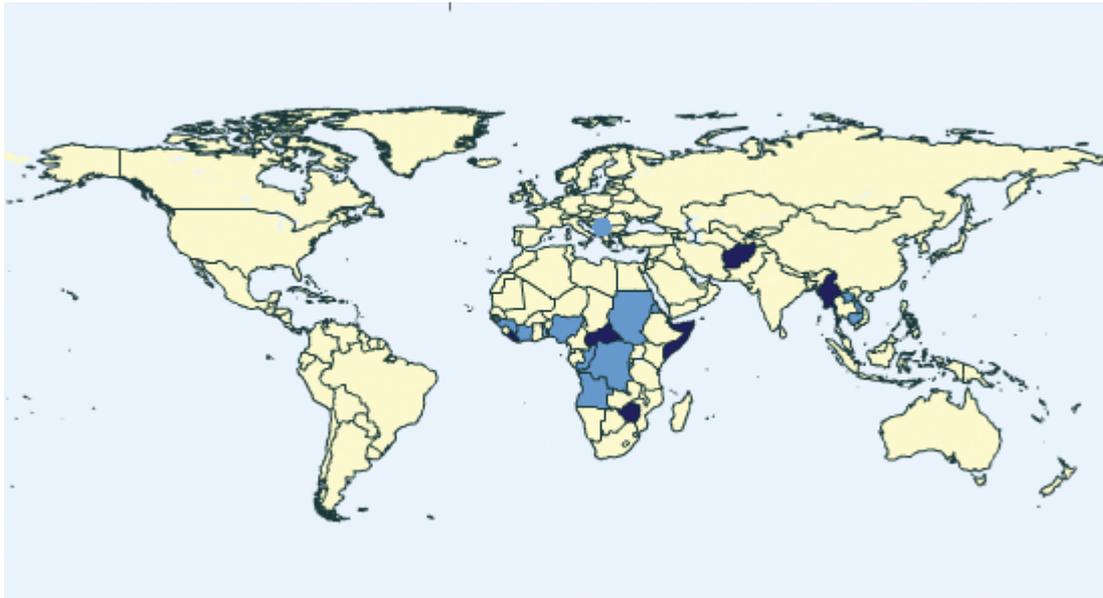
<sup>33</sup> Vgl. GTZ (2008a).

<sup>34</sup> Vgl. African Development Bank (2008), [http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/AfDB\\_2008\\_CPIA.xls](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/AfDB_2008_CPIA.xls).

<sup>35</sup> Vgl. Janosch/Paustian (2010).

<sup>36</sup> Aus der Gruppe der o.a. GTZ Fallstudien werden die Demokratische Republik Kongo in dem Rating mit 2,7 und Simbabwe mit 2,0 bewertet. Nach Somalia (1,0) ist Simbabwe damit in einer höchst fragilen Situation.

Abbildung 1: „Severe“ und „Core“ LICUS Staaten



**Core LICUS:** Angola, Burundi, Cambodia, Congo, Cote d'Ivoire, Democratic Republic of the Congo, Eritrea, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Kosovo (territory), Lao PDR, Nigeria, Solomon Islands, Sudan, Timor-Leste, Togo, Vanuatu, West Bank and Gaza

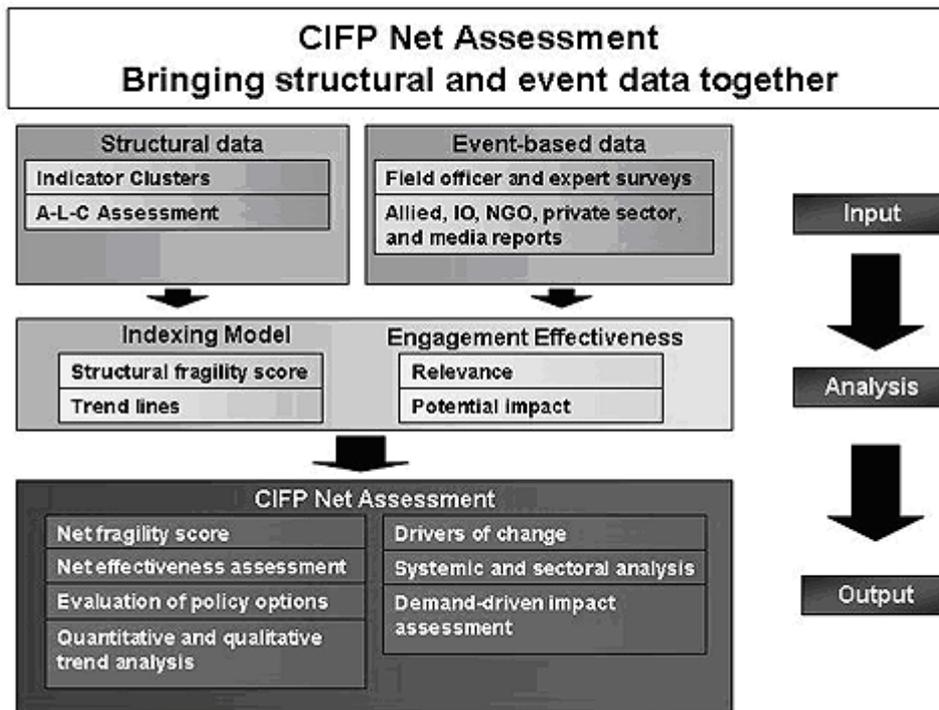
**Severe LICUS:** Afghanistan, Central African Republic, Comoros, Liberia, Myanmar, Somalia, Zimbabwe

Quelle: Independent Evaluation Group (IEG):  
[http://www.worldbank.org/ieg/licus/licus06\\_map2.html](http://www.worldbank.org/ieg/licus/licus06_map2.html).

(b) Die **CFIP** der Carleton University werden aus einer Sammlung internationaler Datenquellen abgeleitet, welche eine vertrauenswürdige Qualität aufweisen. Dabei werden die Rohdaten in einer leicht zugänglichen Art und Weise aufbereitet. Es werden Daten über die Regierungsqualität, Wirtschaft, Sicherheit und Kriminalität, Lebensqualität, Demografie und Umwelt erfasst.<sup>37</sup> Abbildung 2 beschreibt grob die Ermittlungsmethodik.

<sup>37</sup> Die einzelnen Indikatoren sind detailliert beschreiben in CIFP: Indicator Description:  
[http://www.carleton.ca/cifp/cra\\_indicator\\_descriptions.htm](http://www.carleton.ca/cifp/cra_indicator_descriptions.htm)

Abbildung 2: Ermittlung des CIFP



Quelle: CFIP: [http://www.carleton.ca/cifp/cra\\_indicator\\_descriptions.htm](http://www.carleton.ca/cifp/cra_indicator_descriptions.htm).

Die gemäß dieser Methode fragilsten 30 Staaten sind in der folgenden Tabelle 3 wiedergegeben, wobei der gesamte Punktwert und die Einzelwerte für staatliche Autorität (Fähigkeit zur bindenden Gesetzgebung), Legitimität (heimische Akzeptanz und internationale Anerkennung) und Fähigkeit (befriedigendes Angebot an öffentlicher Infrastruktur) angegeben sind. Von den Staaten der oben erwähnten GTZ Fallstudien tauchen Afghanistan (Rang 2) und die Demokratische Republik Kongo (Rang 3) unter den fragilsten Staaten auf. Nepal wird im Jahre 2008 (mit Rang 14) als deutlich fragiler eingeschätzt als in der CPIA Studie von 2004 (im dritten Quintil, siehe Tabelle 1). Simbabwe rangiert auf Rang 27, während Madagaskar unter den 30 fragilsten Staaten gar nicht vertreten war.

Tabelle 3: CFIP in den 30 fragilsten Staaten

**CIFP's Top 30 Most Fragile States - 2008**

Country	Fragility Score	Fragility Rank	Authority Score	Authority Rank	Legitimacy Score	Legitimacy Rank	Capacity Score	Capacity Rank
Sudan	7,02	1	7,35	2	6,88	4	6,75	5
Afghanistan	6,93	2	7,40	1	7,09	3	6,24	28
Congo, Dem. Rep.	6,91	3	7,12	5	6,56	10	6,76	4
Somalia	6,89	4	6,79	13	7,15	2	6,54	12
Ethiopia	6,79	5	6,84	8	6,26	18	6,89	2
Iraq	6,77	6	7,26	3	7,17	1	5,38	76
Burundi	6,69	7	7,20	4	6,19	21	6,54	11
Haiti	6,65	8	6,83	9	6,72	6	6,50	13
Pakistan	6,60	9	6,74	14	5,95	35	6,45	17
Liberia	6,59	10	6,70	15	6,55	11	6,62	7
West Bank and Gaza	6,57	11	6,59	17	6,68	8	6,62	8
Eritrea	6,57	12	6,41	21	6,87	5	6,46	16
Cote d'Ivoire	6,55	13	6,81	12	6,17	22	6,19	34
Nepal	6,55	14	7,02	6	6,50	12	6,20	33
Nigeria	6,53	15	6,82	10	6,06	29	6,21	31
Yemen, Rep.	6,45	16	6,20	27	6,11	26	6,29	25
Chad	6,44	17	6,35	24	6,40	15	6,50	14
Angola	6,28	18	6,88	7	5,84	43	5,67	60
Togo	6,27	19	5,90	34	6,62	9	6,33	22
Sierra Leone	6,22	20	6,01	30	6,13	23	6,71	6
Central African Republic	6,21	21	6,09	29	6,36	17	6,17	36
Guinea-Bissau	6,19	22	6,26	26	6,25	19	6,27	26
Uganda	6,17	23	6,67	16	5,76	50	6,18	35
Myanmar (Burma)	6,15	24	6,82	11	6,45	14	5,30	80
Kenya	6,12	25	6,48	18	5,64	60	5,97	49
Djibouti	6,12	26	5,10	66	6,12	25	6,77	3
Zimbabwe	6,11	27	5,95	32	6,39	16	5,81	54
Guinea	6,08	28	5,85	36	5,90	39	6,25	27
Comoros	6,08	29	4,87	86	6,10	27	6,98	1
Equatorial Guinea	6,03	30	5,05	71	6,46	13	6,03	45

Quelle: CFIP (2008).

Insgesamt wird davon ausgegangen, dass es je nach Definition zwischen 30 und 50 fragile Staaten gibt, die etwa 14 % der Weltbevölkerung umfassen.

(c) Der **FSI** ist eine Indexgröße, welche vom The Fund for Peace (FfP), einem Friedensforschungsinstitut in Washington, D.C., über ein „Conflict Assessment System Tool (CAST)“ für beinahe alle existierenden Staaten (im Jahre 2009) ermittelt wird. Der Gesamtindikator setzt sich aus drei Hauptgruppen (social, economic and political indicators) und insgesamt 12 Unterindikatoren zusammen.<sup>38</sup> Je nach dem Ausmaß staatlicher Versagenstatbestände wird zwischen den Stufen „sustainable“, „moderate“, „warning“ und „alert“ unterschieden. In der FSI-Liste des Jahres 2009 fallen 38 Ländern in den „alert“-Bereich und weitere 93 Länder in den Bereich „warning“. Die rote Liste der „alert“-Länder ist in Tabelle 4 wiedergegeben, Der FSI ist nach Meinung des FfP ein Frühwarnsystem; vor allem in seiner Beobachtung über die Zeit können entstehende Konflikte offen gelegt und in post-konflikt Fällen die weiteren Entwicklungen beurteilt werden. Insbesondere im Irak hat diese Methodik auch praktische Anwendung gefunden.

Von den Ländern der GTZ Fallstudien taucht Simbabwe auf Rang 2 der „alert“-Länder auf (siehe Tabelle 4). Damit wird es ähnlich kritisch beurteilt wie im CPIA der Weltbank, aber deutlich kritischer eingeordnet als im CFIP der Carleton University. Mit Rang 5 folgt die Demokratische Republik Kongo (CPIA 2,7 und CFIP Rang 3). An nächster Stelle ist Afghanistan auf Rang 7 zu finden, das im CPIA von 2005 nicht vertreten und im CFIP auf Rang 2 platziert war. Nepal als ein post-konflikt Staat mit langen bürgerkriegsähnlichen Zuständen ist mit Rang 25 im hinteren Feld der 38 „alert“-Staaten positioniert, während Madagaskar mit Rang 68 erst unter den „warning“-Staaten gelistet ist. In diesem spezifischen Fall hat also das „Frühwarnsystem“ offenkundig nicht funktioniert.

---

<sup>38</sup> Details zu den Unterindikatoren können der Internetpräsentation des FfP entnommen werden:

[http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=99&Itemid=140](http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140).

Tabelle 4: FPI für die „alert“ Länder

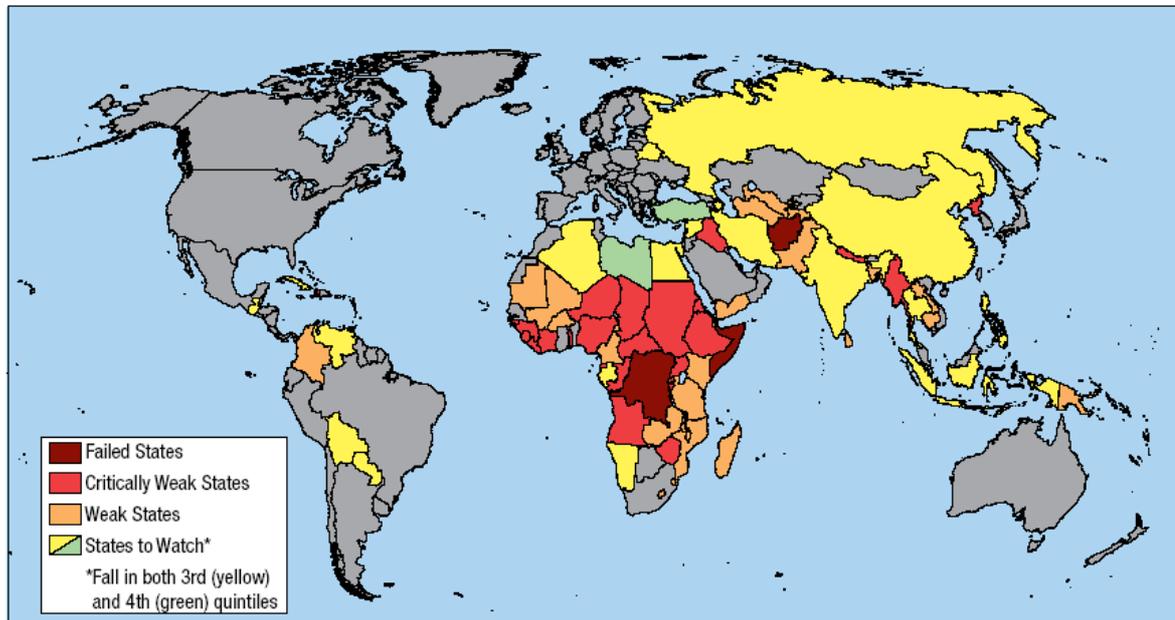
Country	Rank	Total	Demographic Pressures	Refugees and IDPs	Group Grievance	Human Flight	Uneven Economic Development	Economic Decline	Delegitimization of the State	Public Services	Human Rights	Security Apparatus	Factionalized Elites	External Intervention
Somalia	1	114,7	9,8	9,9	9,7	8,5	7,7	9,5	10,0	9,9	9,9	10,0	10,0	9,8
Zimbabwe	2	114,0	9,8	9,1	9,1	10,0	9,7	10,0	9,8	9,8	9,9	9,7	9,5	7,6
Sudan	3	112,4	9,0	9,8	9,9	9,0	9,6	7,0	9,8	9,5	9,8	9,7	9,5	9,8
Chad	4	112,2	9,3	9,4	9,8	7,8	9,3	8,3	9,8	9,6	9,5	9,9	9,8	9,7
Dem. Rep. of the Congo	5	108,7	9,7	9,6	8,9	8,1	9,3	8,3	8,6	9,2	9,0	9,7	8,7	9,6
Iraq	6	108,6	8,7	8,9	9,7	9,1	8,6	7,6	9,0	8,4	9,3	9,7	9,6	10,0
Afghanistan	7	108,2	9,3	8,9	9,6	7,2	8,4	8,3	9,8	8,9	8,8	9,9	9,1	10,0
Central African Republic	8	105,4	8,9	9,0	8,6	5,7	9,1	8,4	9,3	9,3	8,9	9,6	9,5	9,1
Guinea	9	104,6	8,5	7,1	8,2	8,6	8,9	8,7	9,8	9,2	9,0	9,4	9,2	8,0
Pakistan	10	104,1	8,3	8,6	9,6	8,3	8,8	6,4	9,1	7,5	8,9	9,5	9,6	9,5
Ivory Coast	11	102,5	8,6	7,8	9,0	8,4	8,1	8,3	9,1	8,0	8,5	8,5	8,5	9,7
Haiti	12	101,8	9,3	5,8	7,3	8,6	8,2	8,9	9,2	9,5	8,5	8,4	8,3	9,8
Burma	13	101,5	9,0	8,8	8,9	6,0	9,5	8,2	9,5	9,0	9,0	8,4	8,7	6,5
Kenya	14	101,4	9,0	9,0	8,6	8,3	8,8	7,5	9,0	8,0	8,2	8,0	8,8	8,2
Nigeria	15	99,8	8,5	5,3	9,7	8,3	9,5	6,6	9,2	9,0	8,6	9,4	9,6	6,1
Ethiopia	16	98,9	9,4	8,0	8,2	7,7	8,8	8,3	7,9	8,2	8,5	7,5	8,8	7,6
North Korea	17	98,3	8,5	6,0	7,2	5,0	8,8	9,6	9,8	9,6	9,5	8,3	7,8	8,2
Bangladesh	18	98,1	8,9	6,9	9,4	8,4	9,0	8,0	8,5	8,0	7,6	8,0	8,9	6,5
Yemen	19	98,1	8,8	7,9	7,7	7,4	8,9	8,2	8,3	8,5	7,7	8,4	9,0	7,3
East Timor	20	97,2	8,4	9,0	7,3	5,7	6,8	8,4	9,4	8,4	7,0	9,0	8,8	9,0
Uganda	21	96,9	8,7	9,3	8,0	6,5	8,7	7,6	8,0	8,0	7,7	8,2	8,2	8,0
Sri Lanka	22	96,7	7,5	9,3	9,8	6,9	8,5	6,1	9,0	6,6	8,5	9,2	9,2	6,1
Niger	23	96,5	9,5	6,4	8,5	6,3	7,6	9,2	8,7	9,5	8,2	7,4	7,1	8,1
Burundi	24	95,7	9,2	8,1	7,5	6,5	8,4	8,0	7,5	9,0	7,6	7,3	7,7	8,9
Nepal	25	95,4	8,3	6,8	8,7	6,0	9,3	8,5	8,0	7,4	8,7	8,1	8,4	7,2
Cameroon	26	95,3	8,0	7,5	7,2	8,0	8,9	6,9	9,2	8,0	8,0	7,8	8,7	7,1
Guinea-Bissau	27	94,8	8,6	6,5	5,8	7,0	8,5	8,5	8,6	8,7	8,0	8,5	8,0	8,1
Malawi	28	93,8	9,3	6,3	5,9	8,3	8,5	9,1	8,3	8,8	7,5	5,6	7,8	8,4
Lebanon	29	93,5	7,0	9,0	9,2	7,2	7,4	6,3	7,8	6,2	6,9	9,1	9,1	8,3
Republic of Congo	30	93,1	8,9	7,8	6,5	6,1	8,0	8,0	8,6	8,8	7,9	7,8	7,1	7,6
Uzbekistan	31	92,8	7,9	5,3	7,4	7,0	8,7	7,2	9,0	6,6	9,2	9,0	9,0	6,5
Sierra Leone	32	92,1	8,9	6,9	6,6	8,5	8,4	8,6	7,4	8,7	7,0	6,1	7,7	7,3
Georgia	33	91,8	6,4	8,3	8,5	6,0	7,5	6,0	9,0	6,3	7,5	7,9	8,9	9,5
Liberia	34	91,8	8,6	8,0	6,1	6,8	8,5	8,2	7,0	8,5	6,7	6,9	7,9	8,6
Burkina Faso	35	91,3	9,0	6,0	6,1	6,5	9,0	8,2	7,9	9,0	6,5	7,5	7,6	8,0
Eritrea	36	90,3	8,6	7,0	5,8	6,5	6,0	8,6	8,6	8,6	7,9	7,4	7,7	7,6
Tajikistan	37	90,3	8,2	6,4	6,9	6,5	7,3	7,5	8,9	7,6	8,6	7,5	8,4	6,5
Iran	38	90,0	6,5	8,5	7,6	6,8	7,4	5,5	8,3	6,0	8,9	8,6	9,1	6,8

Quelle:FfP (2009).

(d) Der **ISW** von Brookings setzt sich ähnlich wie die zuvor beschriebenen Indizes aus vier gesellschaftlichen Hauptgruppen („Economic, Political, Security, Social Welfare“) zusammen, wobei jeweils fünf Untergruppen einbezogen werden.<sup>39</sup> Der Index bewertet und reiht 141 Entwicklungs- und Transformationsländer in Bezug auf ihre staatliche Leistungserfüllung in den Bereichen der Durchsetzung und Aufrechterhaltung der Rechtsstaatlichkeit, der Verfolgung eines angemessenen Wachstumspfad und der Erfüllung der menschlichen Bedürfnisse der Bevölkerungen. Fast 60 Staaten – das ist mehr als ein Viertel aller UN-Mitgliedsstaaten – sind nach dem ISW nicht in der Lage, die staatlichen Basisleistungen zu erbringen.

Dabei erfüllen Somalia, Afghanistan (mit 1,65 und Rang 2) und die Demokratische Republik Kongo (mit 1,67 und Rang 3) gar keine der staatlichen Basisfunktionen, gefolgt vom Irak auf dem 4. Platz der Liste. Das unterste Quintil der schwächsten Staaten umfasst außer den vier genannten weitere 24 Staaten, die in Abbildung 3 in dunkel rot bis rot wiedergegeben sind. Dabei liegen die anderen Staaten der GTZ Fallstudien Simbabwe mit 3,44 auf Rang 8 und Nepal mit 4,61 auf Rang 25. Als einziger Fallstudien-Staat liegt Madagaskar mit 4,61 und Rang 49 im zweiten Quintil der weniger fragilen Staaten.

Abbildung 3: ISW im Überblick



Quelle: Rice/Stewart (2008, S. 13).

<sup>39</sup> Vgl. Rice/Stewart (2008).

(e) Die **WGI** des Governance Matters Program des World Bank Institutes sind gegliedert in sechs Teilindizes, welche Mitspracherechte und Verantwortlichkeit, politische Stabilität und Gewaltlosigkeit, Leistungsfähigkeit der Regierung, Qualität der Regierung, Rechtsstaatlichkeit und Korruptionskontrolle bewerten.<sup>40</sup> Diese Indikatoren werden getrennt ausgewiesen und nicht zu einem Gesamtindikator aggregiert. Dabei werden 212 Länder und Territorien der Erde bewertet, ohne dass die Fragilität selbst zu den Beurteilungskriterien gehört. Die WGI weisen allerdings 47 Länder aus, bei denen mindestens drei der sechs Indikatoren im unteren Drittel der Werteskala eingestuft sind und die deshalb auch als fragil eingestuft werden können.

Betrachtet man einmal das Ranking in Bezug auf die Korruptionskontrolle, sind im Jahr 2008 Afghanistan auf Rang 1 (mit einem 90 %igen Konfidenzintervall von 0 - 6) und Simbabwe auf Rang 2 (Intervall 2 – 9) platziert; die Demokratische Republik Kongo folgt auf Rang 5 (Intervall 5 – 14). Diese drei Staaten befinden sich im untersten und fragilsten Percentil. Nepal liegt auf Rang 29 (Intervall 16 – 44) im 3. Percentil und Madagaskar ist wiederum am besten positioniert mit Rang 55 (Intervall 45 – 63) im 4. Percentil. Zum Vergleich sind Deutschland (Rang 93) und Schweden (Rang 98) im höchsten Percentil (starke Korruptionskontrolle) zu finden.

(f) Der **BTI** der Bertelsmann Stiftung erstellt für 128 Entwicklungs- und Transformationsländer ein Status- und Management-Index.<sup>41</sup> Für die Kategorien Demokratie, Marktwirtschaft und Management werden 17 Kriterien mit Hilfe von 52 Einzelfragen bewertet. Dabei informiert der Status-Index über den im Frühjahr 2009 erhobenen Entwicklungsstand eines Landes auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft, während der Management-Index die Qualität der Steuerungsleistungen der politischen Entscheidungsprozesse im Zeitraum von 2007 bis 2009 klassifiziert. Die Methodik basiert auf einem Peer-Review-Verfahren aufgrund eines festgelegten Fragenkatalogs.<sup>42</sup> Die Einzelindikatoren können dabei Werte zwischen 1 (schlechtester) und 10 (bester) annehmen. Ergibt der Mittelwert einen Wert von 3 oder weniger, gilt das Land als gescheiterter Staat, bei einem Wert von weniger als 4,5 als sehr schwach und bei einem Wert von 6 oder weniger als schwach.

Nach den Ergebnissen in Bezug auf Status und Management werden die Länder entsprechend dieser beiden Indikatorwerte platziert. Dabei resultieren bei den Ländern der GTZ Fallstudien für Afghanistan Rang 124 im Status-Index und Rang 105 im Management-Index, für Simbabwe entsprechend Rang 122 und Rang 127, für die Demokratische Republik Kongo Rang 121 und Rang 114. Nepal ist auf Rang 92 bzw. 93 platziert. Für Madagaskar ergeben sich in der

---

<sup>40</sup> Vgl. Governance Matters (2009): <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

<sup>41</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2010): <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/bti/>.

<sup>42</sup> Zu Einzelheiten der Methodik vgl. Bertelsmann Stiftung (2009).

Bewertung für das Jahr 2010 der Rang 75 bzw. Rang 54, während diese Werte in der Bewertung des Jahres 2008 noch bei Rang 45 und Rang 27 gelegen haben. Auch hier erweist sich wiederum, dass diese Indizes natürlich in der ex post Betrachtung brauchbare Ergebnisse liefern. während ihre Prognosequalität mit äußerster Skepsis zu betrachten ist.

Über alle diese Indizes hinweg ist die Rangfolge in Bezug auf die Fragilität der untersuchten Staaten – mit den oben erwähnten Besonderheiten – relativ stabil, was zweifellos auch darin begründet liegt, dass weitgehend ähnliche Verursachungsfaktoren untersucht werden. Unterschiede ergeben sich aus unterschiedlichen methodischen Ansätzen und den zugrunde liegenden Datenquellen. Insgesamt geben die Indizes durchaus zutreffenden Momentaufnahmen, wobei die Vorhersagefähigkeit noch nicht abschließend beurteilt werden kann, weil einige dieser Indizes erst seit wenigen Jahren – meist nach dem 11. September 2001 – entwickelt worden sind.<sup>43</sup> Auch das Beispiel Madagaskars belegt, dass ihre Prognosequalität mit äußerster Skepsis zu betrachten ist.

(g) Neben den sechs so eben beschriebenen Indizes gibt es eine Reihe weiterer Maßzahlen, welche indirekt ebenfalls die Stärke und Schwäche der Staatlichkeit beurteilen. So wird auch seit einigen Jahren das Ausmaß der Korruption mit dem *Corruption Perception Index* (CPI) ermittelt, wobei auch die Qualität der staatlichen Verwaltung einen maßgeblichen Einfluss hat. Dieser Index wird seit 1995 von Transparency International ermittelt, wobei aktuell 190 Länder untersucht werden.<sup>44</sup> Das Ausmaß der schweren Kriminalität wird durch die *International Homocide Statistics* (IHS) des UN Office on Drugs and Crime ermittelt.<sup>45</sup> Während der CPI weitgehend einhergeht mit den Ergebnissen der Fragilitätsindizes gibt es bei dem IHS einige größere Abweichungen vor allem bezogen auf Russland, die Ukraine und Südamerika. Gegenwärtig befindet sich außerdem ein *Rule of Law Index* in der Entwicklung, der im Jahr 2009 erst 35 Länder umfasste, die allerdings 45 % der Weltbevölkerung repräsentierten. Dieser Index hat ebenfalls viele Ähnlichkeiten mit den Fragilitätsmaßen.

Auch der *Human Development Index* (HDI) der UN ist eine Maßzahl zwischen 1,0 (hohe Lebensqualität) und 0 (geringe Lebensqualität), in der sich erfolgreiche Staatstätigkeit oder Staatsversagen ausdrückt. Der HDI Report 2009 zieht 182 Länder in die Untersuchung ein, wobei 12 Mitgliedsländer der UN (darunter Irak und Somalia) nicht einbezogen worden sind. Schlusslichter sind hier mit Werten von 0,37 und weniger die Staaten Mali, Zentralafrikanische Republik, Sierra Leone, Afghanistan und Niger – alles Länder, die auch ein hohes Fragilitäts-

---

<sup>43</sup> So weist beispielsweise Schneckener (2007, S. 2) darauf hin, dass einzelne Länder sehr schnell ihren Status in den Rankings verändern können; im FDI lag Pakistan im Jahr 2005 noch auf Rang 24 (gefährdet), im Folgejahr aber bereits auf Rang 9 (kritisch).

<sup>44</sup> Vgl. Transparency International (2009) und zur Methodik Lambsdorf (2007).

<sup>45</sup> Zu Einzelheiten vgl. UNODC: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/ihs.html>.

niveau aufweisen.<sup>46</sup> Ebenfalls auf auch erfolgreiche Staaten bezogen ist der *Globalisierungsindex* der Konjunkturforschungsstelle der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (KOF index of globalisation).<sup>47</sup> Dieser Index beurteilt insbesondere die internationale Offenheit der ökonomischen und sozialen Systeme, wobei die Geschlossenheit auf der anderen Seite mit einem niedrigen Entwicklungsstand und wiederum hoher Fragilität der Staatlichkeit einhergeht. Unter den 15 am wenigsten globalisierten Ländern finden sich dann wiederum bereits hinlänglich bekannte Kandidaten wie Myanmar, Laos, Eritrea, Zentralafrikanische Republik, Burundi und die Demokratische Republik Kongo.<sup>48</sup> Wenn man all die verschiedenen Bewertungen und Rankings zusammenfasst, erhält man eine Liste mit rund **50 Staaten, die ein erhebliches Ausmaß an Fragilität** ausweisen. Davon ist rund die  **Hälfte auch als Konflikt-Staaten** einzugruppieren.<sup>49</sup>

(h) Geringer Entwicklungsstand, Fragilität und ein hohes Ausmaß subsistenzwirtschaftlicher Tätigkeit (auch als Haushaltsproduktion bezeichnet<sup>50</sup>) spiegelt sich in den vielen Studien wieder, mit denen Versuche unternommen werden, die Größenordnungen des informellen Sektors bzw. der **Schattenwirtschaft** und auch der **Haushaltsproduktion** abzuschätzen.<sup>51</sup> Zwischen dem Ausmaß der Schattenwirtschaft, der Steuerhinterziehung und Korruption gibt es eine hohe positive Korrelation,<sup>52</sup> so dass auch hieraus eine enge Beziehung zur staatlichen Fragilität zu vermuten ist. In vielen Beispielen ist eine besondere Größe des Schattensektors eng mit den Staaten korreliert, die zugleich ein hohes Niveau an Fragilität aufweisen. Noch aussagefähiger wären internationale Vergleiche der Haushaltsproduktion auf der Basis von Zeitbudgetstudien (Verwendung der Freizeit in der Haushaltsproduktion, wobei im subsistenzwirtschaftlichen Kontext auch die gesamte Arbeitszeit der Haushaltsproduktion dient); letztere liegen nur für hoch entwickelte Länder vor, so dass es hier noch ganz erheblich an Informationen mangelt.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass **fragile Staaten** nicht oder zumindest nicht in ausreichendem Maße dazu in der Lage sind, die öffentlichen Aufgaben in angemessener Art und Weise zu erfüllen, so dass diese nicht die Akzeptanz und das Vertrauen ihrer eigenen Bevölkerung erwerben können. In aller Regel ist

---

<sup>46</sup> Vgl. UNDP (2009). Die UN-OHRLLS ermittelt darüber hinaus eine Liste der Least Developed Countries, die 49 Staaten mit 11 % der Weltbevölkerung umfasst. Auch in diese Gruppe fallen viele fragile Staaten; vgl. UN-OHRLLS: <http://www.unohrrls.org/en/ldc/related/62/>.

<sup>47</sup> Vgl. KOF (2009): <http://globalization.kof.ethz.ch/>.

<sup>48</sup> Vgl. KOF Swiss Economic Institute (2010).

<sup>49</sup> Vgl. die Übersichten in Schneckener (2007) und Birdsall/Vaishnav/Ayres (2006).

<sup>50</sup> Vgl. zu einer Systematik von Markt-, Schattenwirtschaft und Haushaltsproduktion Petersen (1993, S. 71 ff.).

<sup>51</sup> Vgl. Petersen (1982/2008).

<sup>52</sup> Vgl. Schneider (2006).

darüber hinaus das Pro-Kopf-Einkommen so gering, dass auch ein moderates staatliches Ausgabenniveau nur schwer durch eigene Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften finanziert werden kann.<sup>53</sup> Insgesamt ist damit das Angebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen vor allem in den Bereichen Gesundheit und Bildung viel zu gering, so dass *kaum ein ausreichender Aufbau an einem hinreichend qualifizierten Humankapital* erreicht werden kann. Damit sind die Wachstumschancen überaus begrenzt und die *öffentlichen Haushalte zugleich chronisch defizitär*. Die schlechte Gesundheits- und Bildungssituation in weiten Teilen der Bevölkerung unterminiert zugleich die Herausbildung einer Zivilgesellschaft, die in der Lage wäre, eine ausreichende politische Kontrolle über die herrschenden Personen und Personengruppen ausüben zu können. Damit geraten diese Gesellschaften in einen Teufelskreis aus Unterentwicklung und Korruption, welche die wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerungen noch weitergehend verschlechtert.

### **II.3. Merkmale Gefestigter Staaten**

Sowohl der FDI des Fund for Peace als auch der HDI der UN liefern Ergebnisse auch für ein Ranking der erfolgreichen Staaten. Sowohl im FDI (Indikatorwert 18,3) und im HDI (Indikatorwert 0,971) führt Norwegen die Liste erfolgreicher Staaten an. Deutschland steht mit Werten von 36,2 (FDI) und 0,947 (HDI) auf dem 157. Rang (von 177 Staaten, schwächster auf Rang 1) bzw. dem 22. Rang (von 182 gewerteten Mitgliedsstaaten), womit die Positionierung in beiden Indizes recht einheitlich ausfällt. Zu den erfolgreichsten Staaten gehören die westeuropäischen Staaten, Australien und Neuseeland, Kanada, die USA und Japan; als Transformationsstaaten sind einige der Beitrittsländer der Europäischen Union in der Spitzengruppe, wie beispielsweise Slowenien und die Tschechische Republik. Aus dem Nahen Osten zählen Israel, Kuwait, Katar und die Vereinigten Arabischen Emirate dazu, aus Asien gehören Singapur, Südkorea und Brunei sowie aus der Karibik Barbados zu den Spitzenreitern.

Die meisten der hier erwähnten Staaten weisen zum großen Teil seit mehreren Jahrzehnten gefestigte staatliche Strukturen auf, wobei weitgehend dem eingangs erwähnten Modell der offenen Gesellschaft gefolgt wird. Neben einer demokratischen Grundordnung und einem bedeutenden marktwirtschaftlichen Bereich spielt eine starke staatliche Regulierung oder gar institutionelle Einflussnahme auf die soziale Situation der Bevölkerung eine bestimmende Rolle. Es herrscht also in den Bevölkerungen ein Konsens darüber, dass nicht nur den sozial schwachen Gesellschaftsmitgliedern, sondern auch den finanzschwachen Gebietskörperschaften Unterstützung der Leistungsfähigen zukommen muss –

---

<sup>53</sup> Diese Einnahmenschwäche korreliert eng mit der Tatsache, dass in den meisten fragilen Staaten eine große Anzahl von Geberstaaten engagiert ist; So sind im Durchschnitt in den fragilen Ländern Afrikas 24 Geberorganisationen vertreten, während es in Mozambique gar 28 sind; vgl. European Communities (2009) and OECD (2008a).

es besteht ein gewisses Ausmaß an gesellschaftlicher Solidarität, was in den meisten dieser Staaten auch durch eine ausgeprägte ethnische Identität erreicht wird. Darüber hinaus wird Solidarität aber auch über eine gewisse Dezentralisierung der staatlichen Entscheidungsmechanismen gestärkt, welche in jüngerer Zeit gerade im europäischen Kontext noch zugenommen hat – vielleicht auch als ein gewisser Reflex auf die Integration in Europa, von der zugleich auch gewisse Zentralisierungstendenzen ausgegangen sind. Dezentralität erlaubt Unterschiede auf regionaler und lokaler Ebene, so dass auch kulturelle Divergenzen ihren Ausdruck in Bezug auf die ausgeübte Staatlichkeit finden können.<sup>54</sup> Damit ist Dezentralisierung nicht etwa Existenz gefährdend für Staaten, die häufig aus Sezessionsängsten solche Entwicklungen unterdrücken, sondern notwendig, um die Integration in einem multi-ethnischen Zusammenhang erst zu ermöglichen.

Grundlage der gefestigten Staaten sind in aller Regel **geschriebene Verfassungen** und eine verlässliche Gerichtsbarkeit. Die Verfassungen rücken die unabänderbaren und *unveräußerlichen Menschenrechte* in den Vordergrund, die unabhängig von der Staatsangehörigkeit jedem Menschen zustehen und damit universellen und friedenssichernden Charakter haben. Außerdem werden die bürgerlichen Rechte definiert, welche Versammlungsfreiheit, Meinungsfreiheit, Pressefreiheit und das allgemeine Wahlrecht umfassen. Daneben treten noch weiter wirtschaftliche und soziale Recht in Bezug auf Versorgung, Arbeit, Bildung und soziale Sicherung. Die Verfassung regelt darüber hinaus das *staatliche Gewaltmonopol* und die *Aufgabenverteilung auf die staatlichen Organe* (Parlamente, Staatsführung, Regierung, Verfassungsgerichtsbarkeit). In föderalistischen Staaten wird die Aufgabenverteilung auf die einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen festgeschrieben. Dabei ist in angemessener Weise – entsprechend dem gewünschten Grad der Dezentralisierung – die **Gesetzgebungshoheit** auf der einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebene zu bestimmen. In der Regel ist die Kompetenz zur Gesetzgebungshoheit parlamentarisch zu untermauern, so dass auf jeder gebietskörperschaftlichen Ebene entsprechende Volksvertretungen einzurichten sind.<sup>55</sup>

Neben der Aufgabenverteilung ist festzulegen, auf welcher Ebene die **Verwaltungshoheit** angesiedelt sein soll. Grundsätzlich ist dabei das *Konkordanzprinzip* einzuhalten, demgemäß die Verwaltung auch von der Ebene vollzogen werden soll, bei der die Gesetzgebungshoheit angesiedelt worden ist. Aus Gründen der Rechts- und Verwaltungseinheitlichkeit sowie der Sicherung *gleichwertiger Lebensverhältnisse* in einem Staat oder Staatenverbund werden oft bestimmte Aufgaben zentralstaatlich geregelt (so recht häufig die soziale Sicherheit), die Verwaltung dieser Aufgaben aber untergeordneten Gebietskörperschaftsebenen zugewiesen. Diese so genannte *Auftragsverwaltung* verla-

---

<sup>54</sup> Vgl. hierzu auch GTZ (2008, S. 13), insbesondere „Lernerfahrung 3“.

<sup>55</sup> So auch die Parole in den amerikanischen Unabhängigkeitskriegen: „no taxation without representation“.

gert also den Aufgabenvollzug, was auf der Ebene der vollziehenden Gebietskörperschaft zu entsprechenden Kosten führen kann. Der Aufgabenvollzug einschließlich der Auftragsverwaltung bestimmt dann die Ausgabenbelastung auf der einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebene. Diese Ausgabenbelastung ist dann durch öffentliche Einnahmen zu finanzieren, wobei Erwerbseinnahmen (einschließlich möglicher Einnahmen aus dem Ressourcenabbau), Steuern, Gebühren und Beiträge (ordentliche Einnahmen) oder auch der öffentliche Kredit (außerordentliche Einnahme) Verwendung finden können. *Nachhaltigkeit in der Staatsfinanzierung* ist allerdings nur dann zu erzielen, wenn die Ausgaben im Wesentlichen aus laufenden Steuereinnahmen gedeckt werden.

Der Aufgaben- und Verwaltungsverteilung über Gesetzgebungs- und Verwaltungshoheit ist also eine entsprechende **Aufkommenshoheit** entgegen zu stellen. Damit sind die Steuerarten und das aus ihnen resultierende Steueraufkommen auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen so zu verteilen, dass die jeweiligen Aufgaben angemessen erfüllt und in der Regel auf der Ebene finanziert werden, deren Bürgerinnen und Bürger von diesen Aufgaben auch profitieren. Das *Kongruenzprinzip* soll gewährleisten, dass die Bürgerinnen und Bürger eine gewisse Äquivalenz zwischen staatlicher Leistung und steuerlicher Gegenleistung wahrnehmen können, so dass das Regierungsgebaren und die Umsetzung des Willens der Wählerinnen und Wähler transparent werden und damit auch *Akzeptanz* des politischen Systems im Vollzug der staatlichen Entscheidungen zum Ausdruck kommt. Zugleich beugt die Kongruenz dem Wunsch vor, zusätzliche öffentliche Aufgaben zu fordern und die Kosten den Bürgerinnen und Bürgern anderer Gebietskörperschaftsebenen anlasten zu wollen (politisches moralisches Risikoverhalten).

Die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger schlägt sich insbesondere in divergierenden individuellen Markteinkommen nieder, wobei für die Höhe der Individualeinkommen im Wesentlichen das **Humankapital** bestimmend ist. Das Humankapital wird über primäre, sekundäre und tertiäre Bildungsinstitutionen geprägt, wobei letztere aus Akademien, Hochschulen und Universitäten, aber auch den Berufsbildungseinrichtungen der privaten Unternehmen (z.B. in der dualen Berufsausbildung) bestehen. Die Qualität des Humankapitals bestimmt dann den *Erwartungswert des Lebenseinkommens*, wobei natürlich allfällige Risiken zu berücksichtigen sind. In den gefestigten Staaten erreicht das kumulierte Humankapital eine ganz beachtliche Größe und ist zugleich *wesentlicher Bestimmungsfaktor der wirtschaftlichen Entwicklung*. Es hat häufig einen deutlich positiveren Einfluss als eine gute Ausstattung mit natürlichen Ressourcen (siehe unter III.1.).

In Abhängigkeit von der lokalen, regionalen und sektoralen Wirtschaftsstruktur bilden sich im Entwicklungsprozess entsprechende Gebietskörperschaften heraus, welche Bürgerinnen und Bürger mit unterschiedlichem Humankapitalausstattung anziehen. In der Folge unterscheiden sich nicht nur die individuellen

Markteinkommen, sondern auch die entsprechend kumulierten Einkommensgrößen. So kann man die **Finanzkraft** einer Gebietskörperschaft, die auch das potentielle Steueraufkommen prägt, anhand des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens der Bürgerinnen und Bürger dieser Körperschaft bestimmen. Dabei verteilt sich die Finanzkraft im Allgemeinen nicht gleichmäßig über die Regionen, so dass es Gebietskörperschaften mit unterschiedlichen Pro-Kopf-Einkommen gibt. Letztere determinieren die *Finanzstärke* oder *Finanzschwäche* einer Gebietskörperschaftsebene. Um gefestigte Staatlichkeit auch nachhaltig zu sichern, müssen bei zu großen Finanzkraftunterschieden die finanzschwachen Gebietskörperschaften insbesondere dann unterstützt werden, wenn sie nicht in der Lage sind, ein gewisses *Mindestangebot öffentlicher Güter und Dienstleistungen* zur Aufrechterhaltung einer Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen im Gesamtstaat sicherstellen zu können.

Diese Gleichwertigkeit bedingt einen **Finanzbedarf** der Gebietskörperschaften, welcher zumindest auf einem Minimalniveau allen Gebietskörperschaften garantiert werden sollte. Es werden Regulierungen zur *Steueraufkommensverteilung* oder Systeme eines *Finanzausgleichs* erforderlich, mit deren Hilfe finanzschwache Gebietskörperschaften Transfers in *horizontaler* (von Gebietskörperschaften gleicher Ebene) oder *vertikaler* Hinsicht (vom Gesamtstaat) erhalten, mit deren Hilfe dann der jeweils im gesellschaftlichen Konsens bestimmte Finanzbedarf gedeckt werden kann.<sup>56</sup> Gerade eine relativ ähnliche Ausstattung mit hochwertigen Bildungseinrichtungen garantiert im langfristigen Entwicklungsprozess eine allmähliche Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen, so dass lokale und regionale Entwicklungsnachteile ausgeglichen werden können. Darüber hinaus ermöglicht eine gute Humankapitalausstattung auch eine effiziente Kontrolle von Politik und Verwaltung, so dass im Zusammenspiel mit einem *tradierten Verhaltenskodex* (code of conduct) ein entsprechend *korruptionsfreies Gebaren* gesichert werden kann.

Während die *Rechtsstaatlichkeit* über die Verfassung gesichert ist, beinhaltet Stabilität des politischen Systems also, dass im Marktsystem die *Leistungsgerechtigkeit* dominant ist und nicht durch Korruption verfälscht oder gar völlig konterkariert wird. Die Bekämpfung der Armut bedingt, dass im politischen Konsens die *Bedarfsgerechtigkeit* umgesetzt wird, so dass individuelle Notlagen auf einem gewissen Niveau gesamtgesellschaftlich aufgefangen werden.<sup>57</sup> Die Umsetzung von Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit mündet dann in einer **Fairness** des gesamten staatlichen Systems, die zugleich die **Akzeptanz** des

---

<sup>56</sup> Transfers auf individueller Ebene, aber auch zwischen Gebietskörperschaften lösen immer negative Anreizwirkungen aus, so dass insbesondere auf eine anreizkompatible Ausgestaltung von Steuerverteilungs- und Finanzausgleichssystemen zu achten ist; vgl. Kirn (2010).

<sup>57</sup> Vgl. zu den Begriffen Petersen (1993a) und Petersen/Müller (1999).

Systems auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger sichert<sup>58</sup> und deren Bereitschaft hervorruft, auch in den Institutionen dieses Staates bzw. in gemeinnützigen Nicht-Regierungsorganisationen sich entsprechend zu engagieren.

Diese idealtypische Betrachtung ist selbstverständlich in den gefestigten Staaten nicht immer in Vollkommenheit verwirklicht. Auch hier gibt es viele polit-ökonomische Einflüsse – vor allem von den Interessenverbänden, die auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger häufig mehr oder weniger starke Dissonanzen bis hin zur Staatsverdrossenheit auslösen mögen. Hinzu tritt die Tatsache, dass das eben beschriebene System der verfassten Staatlichkeit alles andere als einfach ist. Neben das Verfassungsrecht treten die Einzelgesetze, die gerade im Bereich des öffentlichen Rechts (Steuerrecht bzw. Steuergesetzbuch, Sozialgesetzbuch etc.) in den hoch entwickelten Staaten einen solchen Komplexitätsgrad erreicht haben, dass sie für einen Laien kaum noch durchschaubar erscheinen. Natürlich muss das im Gesetzgebungsverhalten und Gesetzesvollzug stärker berücksichtigt werden. Auf jeden Fall ist aber die Existenz umfassender verfassungsrechtlicher Regelungen und komplexer Einzelgesetzlichkeit vorzuziehen gegenüber einer Situation, in der die Rolle der Staatlichkeit weitaus weniger verfasst ist und damit weitgehend der diskretionären Entscheidung von Tagespolitik und Verwaltung überantwortet wird.<sup>59</sup> Dann sind dem Fehlverhalten und der Korruption Tür und Tor geöffnet, so dass über kurz oder lang das Misstrauen der Bürgerinnen und Bürger in Staat und Verwaltung zu einer Erosion des gesamten staatlichen Systems führen kann.

### III. Staatsfinanzierung und Stabilität

Es ist bereits oben darauf hingewiesen worden, dass schon zur Finanzierung eines *Mindestbedarfs an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen* der Staat über unterschiedliche Wege sich die notwendigen Finanzierungsmittel verschaffen kann. Darauf wird im ersten Unterpunkt dieses Kapitels eingegangen. Von der staatlichen Finanzierungsart gehen dann entsprechende Anreizwirkungen auf die Bevölkerung aus, welche deren Arbeits- und Leistungsangebot in die *formelle* oder auch *informelle* Wirtschaft lenkt, wobei selbstverständlich auch

---

<sup>58</sup> Bürgerliche Akzeptanz geht einher mit dem Einhalten von Recht und Gesetz (compliance) und bestimmt auch den so genannten Steuerwiderstand, d.h. die Bereitschaft, sich den gesetzlich bestimmten Steuern und Sozialbeiträgen auch zu unterwerfen. Ablehnung von Staatlichkeit geht also einher mit Steuer- und Sozialbeitragshinterziehung, Transferbetrug und der Herausbildung einer Schattenwirtschaft sowie der Hinwendung zu verstärkter Haushaltsproduktion.

<sup>59</sup> Während ein großer Teil des deutschen Grundgesetzes den staatlichen Organisationen, der Aufgabenverteilung und der Finanzverfassung gewidmet ist, besteht die Finanzverfassung des Staates Bosnien und Herzegowina (BuH, Dayton-Verfassung) nur aus einem Artikel (VII), wobei Satz 3 regelt, dass die Föderation BuH 2/3 und die Republika Srpska 1/3 der im Budget vorgesehenen Ausgaben finanzieren soll. Die drei oben erwähnten Hoheiten sind weitestgehend nicht geregelt – kein Wunder, das hier von fragiler Staatlichkeit auszugehen ist; vgl. Petersen (2003).

der Entwicklungsstand eines Landes eine ausschlaggebende Rolle spielt. Wie ebenfalls bereits angerissen, ist die Akzeptanz von Staatlichkeit bedeutsam für die Haltung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber die Besteuerung, die wiederum von der Verwaltungsgebarung nicht unwesentlich beeinflusst wird.

### **III.1. Finanzierungsquellen**

Kraft Hoheitsgewalt können der Staat und seine Institutionen auf die Finanzkraft der Bürger zurückgreifen. Das ist zum einen möglich, in dem er sich selbst am Marktgeschehen beteiligt und über entsprechende Märkte Erwerbseinkommen realisiert, oder aber über die Geld- und Kapitalmärkte öffentliche Kredite aufnimmt. Die Kreditaufnahme hängt stark von der Reputation eines Staates ab und dürfte daher nur in gefestigten Staaten eine größere Rolle spielen. Zudem löst sie einen Kapitaldienst aus und kann intergenerative Umverteilungswirkungen nach sich ziehen, die insgesamt dieses Finanzierungsinstrument einer eher begrenzten Anwendung unterwerfen. Auch die Erwerbsbeteiligung des Staates ist in Marktwirtschaften in der Regel eng begrenzt, um die in der Regel höhere Effizienzwirkung der privaten Produktion und des Angebots- und Nachfragemechanismus (relatives Preissystem) zu nutzen. Traditionell stehen den Staaten allerdings oft die Eigentumsrechte an den Bodenschätzen (Regalrechte an fossilen Energieträgern, Mineralien und Erzen) zu. Aus diesen Rechten folgen dann in aller Regel zum Teil recht bedeutsame Einnahmen (Förderabgaben) für den Staat. Ähnliche Einnahmen entstehen im Zusammenhang mit der Emission von Zentralbankgeld bei den Zentralbanken, wobei diese auch im Falle einer Autonomie ihre Nettogewinne im Allgemeinen an das Staatsbudget abzuführen haben. Traditionell haben die so genannten Regaleinkünfte und die Erträge aus staatlichen Land- und Forsteigentum (Domänialeinkünfte) eine große Rolle in der Staatsfinanzierung gespielt.

In der Vergangenheit haben derartige Staatseinnahmen oft den Reichtum und die Entwicklungschancen von Ländern bestimmt, wenn diese Einnahmequellen sinnvoll genutzt und insbesondere zur Bildung von staatlicher Infrastruktur und Humankapitalbildung (also gesellschaftlichen Investitionen) eingesetzt worden sind. Da derartige Einnahmen aber eher von einer zufälligen und mehr oder weniger glücklichen geografischen Lage abhängig sind, also (außer dem Explorationszufall oder -geschick) nicht auf ein besonderes Leistungsangebot der Bevölkerung selbst zurückgeführt werden können, ist der Umgang mit derartigen Einnahmen gerade in den letzten Dekaden nicht immer rational erfolgt. Die *Rohstoffrenten* basieren im Allgemeinen aus der besonderen Knappheit und einer partiellen Monopolstellung. Staaten, die einen wesentlichen Teil ihres Budgets über derartige Einnahmen finanzieren können, werden auch als *Rentenökonomien* oder Rentier-Staaten bezeichnet.<sup>60</sup> Je reichlicher derartige

---

<sup>60</sup> Vgl. Dauderstädt/Schildberg (2006) und Moore (2004). Siehe auch OECD-DAC (2008a, S. 17 f.).

Mittel fließen, umso problematischer kann sich die weitere Entwicklung gestalten. Ein hoher Zustrom an ausländischem Kapital kann über entsprechende Wechselkurseffekte die heimische Industrie belasten, ja diese sogar partiell verschwinden lassen mit der Folge einer gewissen Entindustrialisierung und Arbeitslosigkeit. Dieser Zusammenhang ist in den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts im Zusammenhang mit den hohen Einnahmen der Niederlande aus den Gasvorkommen in der Nordsee auch als „*Holländische Krankheit*“ (Dutch disease) beschrieben worden.<sup>61</sup>

Ähnliche Symptome sind in vielen Staaten zu beobachten, welche über eine starke Rohstoffbasis verfügen, zur gleichen Zeit sich aber nicht in der Lage erweisen, eine auf den Weltmärkten konkurrenzfähige eigene Industrie zu entwickeln.<sup>62</sup> Das mag vor allem auch darin begründet liegen, dass in derartigen Gesellschaften sich zugleich eine „rent seeking society“ bildet, in der die Eliten auch ohne großen eigenen Leistungseinsatz hohe Erträge generieren können. In diesen werden die Staatseinnahmen vorwiegend aus den Rohstoffrenten generiert, ohne dass ein Rückgriff auf die Finanzkraft der eigenen Bevölkerung notwendig wird. Damit werden aber auch die mit der Staatsfinanzierung normalerweise verbundenen Kontrollmechanismen, die im Vergleich der staatlichen Leistung mit der eigenen Gegenleistung gründen und sich durch den *Steuerwiderstand* ausdrücken, weder wirksam noch bewusst. Hier hat der oben erwähnte Neopatrimonialismus seine Wurzeln: ausufernde Staatsausgaben treffen auf keine Widerstände oder werden mittels repressiver autokratischer Methoden durchgesetzt. Das rent-seeking führt zu massiver **Korruption** und **Nepotismus**, die eigentlich im Ressourcenreichtum angelegte Chance auf eine erfolgreiche zukünftige Entwicklung wird verspielt. Der drohende Staatszerfall kann insbesondere am Beispiel der rohstoffreichen afrikanischen Staaten beobachtet werden.

Im Entwicklungszusammenhang ist es deshalb von vornherein bedeutsam, dass unabhängig von etwaigen Rohstoffrenten Besteuerungsquellen erschlossen werden, welche auch die *eigene Bevölkerung mit in die Finanzierung des Staatshaushalts einbeziehen*, damit auch hier deren Interesse und Mitwirkung im politischen Kontext geweckt und gesichert wird, weil nur so die nötige *politische Kontrolle* aktiviert werden kann. Damit kommt der Besteuerung eine Schlüsselrolle in Bezug auf die staatliche Entwicklung und *Demokratisierung* zu. Sofern Rohstoffeinnahmen verfügbar sind, sollten diese vordringlich für Infrastruktur und Bildung der Bevölkerung verwendet werden, was wiederum mittel- bis langfristig die demokratischen Kontrollfunktionen nachhaltig stärkt. Auch in diesen Bereichen sollte allerdings auf Überinvestitionen verzichtet und stattdessen langfristige Fonds angelegt werden, welche den unvermeidlichen demografischen Wandel abfedern können.

---

<sup>61</sup> Vgl. dazu vor allem Corden (1984) und Schmid (1997).

<sup>62</sup> Vgl. European Commission (2009, S. 60 ff.).

Je größer die *ethnischen Unterschiede* in einem Staat oder Staatenverbund sind, umso stärker sollte auch die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben in einer *dezentralen* Art und Weise geschehen. Erst wenn – wie in den oben beschriebenen gefestigten Staaten – ein hinreichender Konsens über eine solidarische Staatsfinanzierung gefunden worden ist, können horizontale Ausgleichsmechanismen etabliert werden. So lange latente oder virulente ethnische Auseinandersetzungen fortbestehen, sollte dem oben dargestellten *Kongruenzprinzip* gefolgt werden, wobei im Sinne einer lokalen oder regionalen Äquivalenz auch die Finanzierung des entsprechenden Güter- und Dienstleistungsangebots gesichert wird. Bei derartigen Auseinandersetzungen sollte bestenfalls *Finanzschwäche* über die *zentralstaatliche Ebene* ausgeglichen werden, wobei auch hier der interregionalen Umverteilung enge Grenzen gesetzt sein können – insbesondere dann, wenn die zentralstaatliche Ebene noch nicht einmal in der Lage ist, ihr Gewaltmonopol durchzusetzen.<sup>63</sup>

### **III.2. Formelle und Informelle Wirtschaft.**

Alle Produktion ist im Entwicklungsprozess aus der so genannten *Haushaltsproduktion* oder Subsistenzwirtschaft hervorgegangen, in der sich die Haushalte weitgehend autark versorgen und ernähren können. In der weiteren sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung setzen dann zur besseren Nutzung der menschlichen Fähigkeiten *Arbeitsteilung* und *Spezialisierung* ein, wobei erst allmählich die tauschwirtschaftlichen Zusammenhänge größere Bedeutung erlangen. Auch letztere funktionieren in aller Regel nicht-monetär. Mit zunehmendem Tausch ergeben sich allerdings erhebliche Effizienzprobleme, welche nur über das Tausch- und Wertaufbewahrungsmittel Geld gelöst werden können. So ist die Herausbildung von komplexen Marktwirtschaften nur in einem monetarisierten Kontext möglich, womit zugleich ganz erhebliche Wohlstandsgewinne verbunden sind. Nicht vergessen werden darf aber, dass sich dieser beschleunigte Umbau des wirtschaftlichen Lebens im europäischen Raum erst im 18. und 19. Jahrhundert vollzogen hat, während auf anderen Kontinenten die Gesellschaften noch in Vorstadien dieser Entwicklung verharrten. So spielen auch heute noch subsistenzwirtschaftliche Zusammenhänge in vielen Gesellschaften eine bedeutsame Rolle, ja bestimmen wesentliche Teile ihres Realeinkommens und Wohlstands.

In der *Subsistenzwirtschaft* kann eine Staatsfinanzierung nur über Naturalabgaben betrieben werden (beispielsweise der „Zehnte“).<sup>64</sup> Darüber hinaus ist in einem solchen Zusammenhang die Unterscheidung in Arbeitszeit und Freizeit weitgehend gegenstandslos. Erst die Entstehung von marktlicher Produktion

---

<sup>63</sup> Hier ergeben sich dann Ansatzpunkte für sinnvolle internationale Budgethilfen; siehe unten V.1.

<sup>64</sup> Interessanterweise bedienen sich die Taliban in den Regionen, in denen das Gewaltmonopol der Zentralregierung in Kabul nicht greift, ganz ähnlicher Instrumente; vgl. Ehrke (2010).

lässt diese Differenzierung sinnvoll werden, wobei die Verwendung der Zeit in der marktlichen Produktion als Arbeitszeit und der Rest der Zeitverwendung (Erholungszeiten, aber auch die Zeiten in der verbleibenden Haushaltsproduktion wie Versorgungs- und Reinigungsarbeiten, Kindererziehung etc.) als Freizeit gewertet wird. Die Konventionen in der erst nach dem 2. Weltkrieg flächendeckend verwendeten *Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung* wertet nun nur das *Markteinkommen* als berücksichtigungsfähigen ökonomischen Tatbestand und vernachlässigt mehr oder weniger bewusst die weiter existierende Haushaltsproduktion. Wird das reale Wachstum aber allein am realen Bruttoinlandsprodukt (BIP) gemessen und bleiben Verlagerungen des Arbeitskräftepotentials zwischen der Haushaltsproduktion und der Marktproduktion unberücksichtigt, ist das *reale BIP kein angemessener Wohlstandsindikator*. Denn wenn beispielsweise die Partizipation in der Marktwirtschaft (oder auch formellen Wirtschaft) steigt, sinkt das Arbeitskräftepotential in der Haushaltsproduktion. Wenn auch die Produktivität in der Marktwirtschaft höher als in der Haushaltsproduktion sein mag, so muss dennoch bei der Ermittlung des Gesamtwohlstands der Verlust an Haushaltsproduktion berücksichtigt werden.<sup>65</sup> Der Zuwachs des Gesamtwohlstands wäre also kleiner als das Wachstum des BIP.

Ähnliche Probleme mit der Messung der Entwicklung des Gesamtwohlstands gibt es in denjenigen Entwicklungsländern, die auch heute noch einen hohen Anteil der Haushaltsproduktion aufweisen; das gilt insbesondere für die oben erwähnten LICUS, welche zugleich oft eine besondere Fragilität aufweisen. Bei der Beschränkung auf das BIP werden dabei wesentliche Wohlstandbestandteile vernachlässigt, die im internationalen Vergleich zum Teil krasse Fehlbeurteilungen in Bezug auf die Wohlsituation, aber vor allem die Wohlsituationentwicklung beinhalten können. In Anbetracht dieser Erfahrungen sind in den hoch entwickelten Ländern zwischenzeitlich Zeitbudgetstudien implementiert worden, welche auf der Basis von Befragungen die Zeitverwendung in der Haushaltsproduktion ermitteln soll, wobei sich deren Mengengerüst ermitteln lässt, allerdings die Bewertung der entsprechenden Zeitverwendung sich natürlich als besonders problematisch darstellt.

Im steuerlichen Kontext ist es dann üblich geworden, *Freizeit* wegen der Bewertungsprobleme *nicht in die Steuerbemessungsgrundlage einzubeziehen*, ausgenommen die fiktiven Einnahmen im Zusammenhang mit dem Eigenverbrauch in Landwirtschaft und Unternehmen, die in das BIP Eingang finden.<sup>66</sup> Damit ist beinahe jedes Einkommensteuersystem allein bezogen auf die Markt-arbeitszeit und das daraus resultierende Markteinkommen. Das „Freizeiteinkommen“ ist also relativ begünstigt. Im Zusammenhang mit der wachsenden

---

<sup>65</sup> Zu einem Gesamtwohlstandskonzept vgl. Petersen (1984, 1993).

<sup>66</sup> Hiervon gibt es vereinzelt Ausnahmen. So wird in Georgien ein Teil der Haushaltsproduktion berücksichtigt und im Einkommenssteuertarif auf einen Grundfreibetrag verzichtet; vgl. Jastrzembki (2008).

Bedeutung der direkten Steuern, insbesondere der Besteuerung der Arbeitslöhne als häufig dominante Steuerquelle des Staates, aber auch der Belastung der Arbeitslöhne mit hohen, lohnbezogenen Sozialabgaben (teils Beiträgen, teils Steuern), bildeten sich gerade auch in den hoch entwickelten Volkswirtschaften allmählich Anreize heraus, Arbeitszeit wieder aus den Märkten heraus in die *informelle Wirtschaft* zu verlagern. So entstand zwischen der Marktproduktion und der Haushaltsproduktion ein weiterer *informeller Sektor*, der auch als *Schattenwirtschaft* bezeichnet wird. Dieser Sektor ist – anders als die Haushaltsproduktion, aber wie die Marktwirtschaft – monetarisiert und umfasst einen legalen Bereich im Falle von Märkten, auf denen beispielsweise gebrauchte dauerhafte Konsumgüter gehandelt werden.<sup>67</sup> Im illegalen Bereich der Schattenwirtschaft werden vor allem Dienstleistungen (haushaltsnah und im handwerklichen Bereich) angeboten, die auch über Märkte bezogen werden können. Da diese „ohne Rechnung“ und auf Bargeldbasis gehandelt werden, entziehen sich diese der staatlichen Kontrolle, stellen aber in der Regel *Steuer- und Sozialbeitragshinterziehung* dar. Viele theoretische und empirische Studien deuten darauf hin, dass die Steuerbelastung des formellen Sektors ein Hauptbestimmungsgrund für die Schattenwirtschaft ist, wobei gleichzeitig eine gewisse Parallelität mit Schwankungen in der Arbeitslosigkeit festgestellt werden kann.<sup>68</sup>

Infolge einer zunehmend ausgreifenden Besteuerung auch in den Entwicklungsländern hat sich dort ebenfalls eine Schattenwirtschaft neben der Haushaltsproduktion entwickelt, wobei hier insbesondere die kleinen Landwirtschaften und Handwerksbetriebe in diesem Bereich angesiedelt sind. Gerade im Bereich der Mehrwertsteuer erfüllen diese Kleinbetriebe auch aufgrund mangelnder Kenntnisse und Informationen oft nicht die formalen Voraussetzungen, um diese in die Steuerpflicht hineinziehen zu können. Auf mittlere bis längere Sicht ist allerdings deren steuerliche Registrierung unerlässlich, um die Steuerbemessungsgrundlagen verbreitern und den anderen Unternehmen eine steuerliche Überbelastung ersparen zu können. Damit gebührt der Haushaltsproduktion und Schattenwirtschaft auch aus steuerlicher Sicht zusätzliche Aufmerksamkeit, weil in beiden Bereichen ein erhebliches *Potential für den Marktsektor* schlummert, welches zugleich eine *Ausdehnung der Bemessungsgrundlage* und damit der Steuerfinanzierung ermöglicht.

### **III.3. Besteuerung und Steuermentalität**

Im Industrialisierungsprozess haben Markttransaktionen (als Basis der indirekten Besteuerung) und das Markteinkommen (als Grundlage der Einkommensbe-

---

<sup>67</sup> So lange also in gewissen zeitlichen Abständen Teile des privaten Eigentums veräußert werden, allerdings in bestimmten Einzelfällen und ohne dauerhafte Gewinnerzielungsabsicht (also nicht-gewerblich).

<sup>68</sup> Einen Beleg für die Bedeutung der Schattenwirtschaft liefern die beiden Sammelbände von Schneider (2008), die einen Umfang von weit über 1000 Seiten erreichen.

steuerung) so stark zugenommen, dass in den hoch entwickelten Ländern eine steigende Flut an öffentlichen Aufgaben über diese Steuerquellen finanziert werden konnte. Im Vergleich dazu spielen in Entwicklungsländern die Subsistenz- und Schattenwirtschaft eine deutlich größere Rolle, so dass das BIP und die Steuerbemessungsgrundlagen entsprechend kleiner ausfallen. Zu dem ist bei fragiler Staatlichkeit das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Gleichbehandlung und Fairness durch die staatlichen Institutionen mehr oder weniger gestört. Wenn zudem noch ein mangelhaftes Angebot an öffentlicher Infrastruktur und staatlichen Bildungseinrichtungen zu beklagen ist, werden die Widerstände gegen die Besteuerung weiter zunehmen.

Die *Bereitschaft* der Bürgerinnen und Bürger, Steuern in welcher Form auch immer an den Staat zu entrichten (*tax compliance*), hängt im besonderen Maße von der staatlichen Legitimation selbst ab. Wenn es den herrschenden Kräften gelingt, über die konsensuale Bestimmung eines gesellschaftlichen Zielsystems der Staatlichkeit eine Wertgrundlage zu vermitteln, mit anderen Worten eine bestimmte **Staatsauffassung** und Bürgerbewusstsein zu verbreiten, dann werden angesichts der Vorteile einer effizienten Ausgabegebarung auch die Widerstände gegen die Besteuerung moderat bleiben. Die Besteuerung wird dann als ein fairer Preis für die staatlichen Gesamtleistungen gesehen. In der offenen Gesellschaft hat der Staat eine dienende Funktion gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern und muss diesen auch immer seine besondere Leistungsfähigkeit vermitteln, steht also hinsichtlich der getätigten Ausgaben und der zur Finanzierung dieser Ausgaben erzielten Einnahmen unter einem permanenten Rechtfertigungsdruck. Seine Aufgabe ist es folglich, *Transparenz* zu schaffen und sich in seinen Leistungen dem Urteil der Bürgerinnen und Bürger zu stellen.<sup>69</sup> Das gilt in besonders ausgeprägter Form für direkt demokratische Ansätze, bildet aber auch eine Notwendigkeit in repräsentativen Demokratien, um immer wieder deren Legitimität und Fairness zu vermitteln.<sup>70</sup>

Die Staatsauffassung determiniert somit die **Steuermentalität**, unter der die Finanzpsychologie die vorherrschende Einstellung der Gesellschaft zur Steuer und Besteuerung schlechthin versteht.<sup>71</sup> Neben der Steuermentalität spielt das *subjektive Belastungsgefühl* der Bürgerinnen und Bürger eine wichtige Rolle, welches zum einen von den objektiven steuerlichen Gegebenheiten (Definition

---

<sup>69</sup> Siehe hierzu auch Debiel (2005, S. 28).

<sup>70</sup> Es ist selbstverständlich, dass eine demokratische Gesellschaft nur schrittweise und verhältnismäßig langsam entstehen kann. Es gibt im Übrigen auch erfolgreiche Entwicklungen in Staaten, die noch nicht (wie Südkorea) demokratisch waren oder heute noch totalitär regiert werden (China). Hier müssen natürlich auch eigene Wege beschritten werden. So schlägt Briscoe (2008) den Ansatz eines developmental state vor, wobei alternative Politikstrategien verfolgt werden. Die sind allerdings so allgemein politisch gefasst, dass daraus keine konkreten Handlungsanweisungen abgeleitet werden können. Siehe hierzu auch Barbara (2008).

<sup>71</sup> Zu den Grundzusammenhängen vgl. Schmolders (1970) und Petersen (1993, S. 277 f.).

der Bemessungsgrundlage, Steuertarif) und der tatsächlichen Wahrnehmung der Steuerlast geprägt wird, zum anderen aber auch von deren Urteil über die *effiziente Verwendung* abhängig ist, wobei Wahrnehmung und Beurteilung der staatlichen Effizienz individuell durchaus unterschiedlich ausfallen können. Aus Steuermentalität und subjektivem Belastungsgefühl erwächst dann die **Steuermoral**, welche die Einstellung der Steuerpflichtigen zum *Steuerdelikt* ausdrückt. Ein Steuerdelikt ist die rechtswidrige Form der Steuerabwehr, die auch als *Steuerhinterziehung* bezeichnet wird. Dem steht die legale Form der Steuerabwehr, die *Steuervermeidung*, gegenüber, die im Allgemeinen durch eine Verminderung der steuerlichen Bemessungsgrundlage erreicht wird.<sup>72</sup>

Die Steuermentalität ist zugleich ein wesentlicher Einflussfaktor im Hinblick auf die Steuerdisziplin, d.h. das Verhalten der Steuerpflichtigen hinsichtlich der Befolgung (compliance) oder Nicht-Befolgung (non-compliance) der Steuergesetze. Die Bereitschaft zum Steuerdelikt hängt nun vom subjektiven Belastungsgefühl ab, welches insbesondere durch die *Grenzsteuerbelastung* bestimmt wird, also die Belastung der letzten besteuerten Einheit der steuerlichen Bemessungsgrundlage.<sup>73</sup> Der Grenzsteuersatz repräsentiert also beispielsweise die Belastung der letzten in der formellen Wirtschaft eingesetzten Arbeitsstunde, also das verfügbare Nettoeinkommen, welches zu Konsumzwecken in der formellen Wirtschaft verwendet bzw. gespart werden kann. Wird es konsumiert, greift nochmals die indirekte Besteuerung zu, welche zusätzlich das private Konsumpotential verringert. Werden infolge einer Einkommenserhöhung auch noch Transfers abgebaut, wird außerdem ein *marginaler Transferabbausatz* wirksam. Infolgedessen sind gerade in den unteren Einkommensbereichen, in denen noch einkommensabhängige Transfers gewährt werden, die marginalen Steuer- und Transferabbausätze am höchsten.

Die gesamte marginale Belastung (aus Lohnsteuern, Sozialbeiträgen, indirekten Steuern und dem Abbau von Transferzahlungen) stellt gleichermaßen die „Kosten“ für die letzte im formellen Sektor verdiente und konsumierte Geldeinheit dar. Diese Kosten können gerade in den unteren Einkommensbereichen, die durch geringe berufliche Qualifizierung gekennzeichnet sind, den erzielbaren Bruttostundenlohn in der formellen Wirtschaft entsprechen oder gar bei Weitem überschreiten – ein Arbeitsangebot in der formellen Wirtschaft (an den offiziellen

---

<sup>72</sup> Beispielsweise durch eine Reduktion des Angebots an Arbeit infolge einer Erhöhung der Lohnsteuer (oder auch Sozialbeiträge) im formellen Sektor bzw. durch Einschränkung der Bemessungsgrundlage in der Verbrauchsbesteuerung (allgemeine Einschränkung des Konsums bei einer Umsatzsteuer bzw. Veränderung der Konsumstruktur bei Erhöhung einer spezifischen Verbrauchsteuer). Wird das Arbeitsangebot in der formellen Wirtschaft reduziert und in der informellen Wirtschaft (Schattenwirtschaft) ausgedehnt, liegt Steuer- und Sozialbeitragshinterziehung vor; vgl. Petersen (1993, S. 278 ff.).

<sup>73</sup> Diese Effekte zeigen sich insbesondere in der Steuerwirkungstheorie, wobei der Substitutionseffekt der Besteuerung (also die Einschränkung der Bemessungsgrundlage) vom Grenzsteuersatz abhängig ist, während der Durchschnittssteuersatz die Höhe des Steueraufkommens bestimmt; vgl. Petersen (1983, S. 283 ff.).

Arbeitsmärkten) wäre also einfach unwirtschaftlich. Das Arbeitsangebot in der informellen Wirtschaft (oder Schattenwirtschaft) wäre demgegenüber weitaus ertragreicher, weil die marginalen Belastungen der formellen Wirtschaft nicht auftreten. Mit diesem Angebot gehen aber die illegalen Verhaltensweisen von *Steuer- und Sozialbeitragshinterziehung* wie gegebenenfalls auch *Transferbetrug* einher.

Dem möglichen höheren Nettoverdienst in der Schattenwirtschaft stehen nun die moralischen Kosten eines Steuerdeliktes, die aus der Steuermoral erwachsen, gegenüber. Je höher die „Zusatzkosten“ in der offiziellen Wirtschaft werden, desto höher fallen die Zusatzerträge in der Schattenwirtschaft aus. Im Falle einer Überwachung der Schattenwirtschaft und existierender Strafen für die oben genannten Betrugstatbestände sind natürlich die daraus möglichen Belastungen mit in das ökonomische Kalkül einzubeziehen. In den theoretischen Modellen zur Steuerhinterziehung werden dann sowohl das mögliche Strafmaß als auch die Entdeckungswahrscheinlichkeiten in dieses Kalkül einbezogen.<sup>74</sup>

Nun sind dem Strafmaß für derartige Tatbestände in Rechtsstaaten relativ enge Grenzen gezogen, insbesondere wenn solche Verhaltensweisen in Fällen der relativen Armut auftreten. Zwar sind die Entdeckungswahrscheinlichkeiten durch entsprechenden Kontrollaufwand zu beeinflussen, aber auch hier geht es häufig um recht intime Tatbestände, wie sie vor allem aus der Überprüfung von Sozialhilfefällen bekannt sind, die ebenfalls in Rechtsstaaten nicht beliebig ausgedehnt werden können, will man nicht mit grundlegenden Menschenrechten in Konflikt geraten. Insgesamt bleiben die Entdeckungswahrscheinlichkeiten in aller Regel recht gering, so dass auch bei höherem Strafmaß (wobei insbesondere von Geldstrafen auszugehen ist) der *Erwartungswert der Strafe* (Strafe gewichtet mit der Entdeckungswahrscheinlichkeit) eher gering ausfällt. Ist im Vergleich zu den in der Schattenwirtschaft möglichen Erträgen dieser Erwartungswert also niedrig, spricht das ökonomische Kalkül (Vergleich der möglichen Erträge mit den möglichen moralischen Kosten und Erwartungswert der Strafe) oft für die Aufnahme der schattenwirtschaftlichen Tätigkeit. Zugleich muss berücksichtigt werden, dass – wie alle Umfragen zeigen – die Akzeptanz für derartige Tätigkeiten eher groß ist (was insbesondere die haushaltsnahen Dienstleistungen betrifft). Folglich entfällt auch die gesellschaftliche Stigmatisierung, so dass derartige Tätigkeiten ohne Ansehensverluste ausgeübt werden können.

Hinsichtlich der Beurteilung der *Verhaltenswirkungen ganzer Steuersysteme* muss man also von einer Betrachtung der Gesamtbelastungswirkungen ausgehen und insbesondere auf die Grenzbelastung der Einzelsteuern, aber auch aller sonstigen marginal wirksamen Belastungsfaktoren aus dem Sozialsystem abstellen. Allein deshalb wird seit Dekaden eine *integrierte Steuer- und Sozial-*

---

<sup>74</sup> Alle diese Modelle gehen auf einen Grundansatz von Allingham/Sandmo (1972) zurück.

*politik* gefordert.<sup>75</sup> Die international breite Diskussion über die Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft hat darüber hinaus deutlich gemacht, dass Kontrollen und Strafen durchaus in der illegalen Beschäftigung der Bauwirtschaft einen gewissen Sinn machen können, wenn es außerdem zugleich um die Nichteinhaltung vereinbarter Mindestlöhne geht. In den sehr persönlichen Beschäftigungsverhältnissen der haushaltsnahen Dienstleistungen ist hingegen mit diesen Instrumenten mehr Schaden als Nutzen anzurichten, zumal sich derartige Gegenaktionen insbesondere gegen Menschen in oder der Nähe von relativer Armut richten. Dabei ist die hohe Marginalbelastung insbesondere erklärbar aus einem zu starken Transferabbau im unteren Markteinkommensbereich und einer sehr hohen Sozialbeitragsbelastung.

Da es an einer staatlichen Grundsicherung in den meisten Entwicklungsländern mangelt und auch die Sozialsysteme noch nicht ausgebaut sind, ist auf die Finanzierung dieser Systeme in der Phase des Ausbaus besonders zu achten. *Vermieden werden muss in jedem Fall eine überhöhte Marginalbelastung der unteren Lohngruppen*, damit nicht eine *Armutsfalle* in den unteren Markteinkommensbereichen wirksam wird, wie sie in vielen hoch entwickelten Industriestaaten existiert. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass die Staatsauffassung wesentlich weniger ausgeprägt ist als in den „alten“ Industrieländern und Gerechtigkeit und Fairness nur in den wenigsten Fällen gesichert sind. Es ist also davon auszugehen, dass der *Steuerwiderstand schon bei geringeren steuerlicher Belastung einsetzt*, zumal die Gegenleistung in fragilen Staaten oft gering, zum Teil gar nicht vorhanden ist. Auf allen Seiten, an der Basis bei Bürgerinnen und Bürgern, Politikern wie Mitgliedern der Verwaltung mangelt es an der Kenntnis der staatstheoretischen Grundzusammenhänge, die eigentlich zu Beginn einer jeglichen Beratungsmission vermittelt werden müssten.<sup>76</sup> Wird dies unterlassen, kann nicht verwundern, dass viele dieser Missionen nur von einem sehr begrenzten Erfolg sind – denn es geht nicht allein um Technik der Staatsführung, sondern vielmehr um die Vermittlung von Werten und Bewusstsein.

#### **III.4. Steuerpolitik, Steuerverwaltung und Berufsethos**

Staatsauffassung, die daraus abgeleitete Steuermentalität und Steuermoral sind somit gesamtgesellschaftlich zu entwickeln und zu pflegen – auf jeden Fall keineswegs nur eine Aufgabenstellung für die Steuerpflichtigen, die mittels solch

---

<sup>75</sup> Vgl. Mitschke (1985) und Petersen/Hüther/Müller (1992).

<sup>76</sup> Ansatzweise wurde ein solcher Versuch gemacht im Zusammenhang mit einem Steuerreformprojekt der GTZ in BuH.; auf einem Seminar in Sarajewo vom 11. bis 13. September 2001 und in Heidelberg im November 2001 sind den Politikern der Föderation BuH und den Spitzen der Verwaltung staatstheoretische Grundkenntnisse vermittelt worden, welche den späteren Beratungsverlauf durchaus positiv beeinflusst haben. Die Gesamtmission scheiterte dann auch nicht an den inneren Widerständen, sondern in der internationalen Koordinierungsgruppe, welche nach Beginn des Irakkrieges plötzlich die Einführung der Mehrwertsteuern der Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer gegenüber favorisierte.

strategischer Vorgaben leichter zur Ader gelassen werden können. In dem modernen Selbstverständnis von *offener Gesellschaft* ist der Staat aus dem *individuellen Willen* seiner Bürgerinnen und Bürger hervorgegangen und diesen gegenüber zu *effizienten Dienstleistungen* verpflichtet. In allen Staaten lebt die Mehrheit der Bevölkerung unter mehr oder weniger bedrückenden Knappheitsbedingungen. Jegliche staatliche Abgabenbelastung bedeutet eine Einschränkung der Bedürfnisbefriedigungsniveaus der Bürgerinnen und Bürger. Die auf den Staat übertragene Kaufkraft muss also mindestens so produktiv eingesetzt werden, dass der Bedürfnisentzug im privaten Sektor durch die entstehende Bedürfnisbefriedigung durch das Angebot öffentlicher Güter und Dienstleistungen kompensiert, in aller Regel gar überkompensiert wird. Öffentliche *Verschwendung und Korruption* lösen hingegen eine *Verringerung des Bedürfnisbefriedigungsniveaus* aus, was über kurz oder lang *Dissonanzen* auf Seiten der Bevölkerung hervorruft, die sich in **Staatsverdrossenheit** und Misstrauen äußern – also den *Steuerwiderstand* erhöhen.

Es muss also das Bewusstsein vermittelt werden, dass die politischen Repräsentanten (Legislative), die mehrheitlich gewählten Regierungsmitglieder und die Mitglieder der Verwaltung (Exekutive), aber auch die Richter und alle mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestatteten Personen in wichtigen Kontrollfunktionen (die oben erwähnten *countervailing powers*) ausnahmslos **Agenten der Wählerinnen und Wähler** sind, welche die **Prinziple des politischen Systems** darstellen – im krassen Gegensatz zur organischen Staatsauffassung, in der sich die Politiker für die Herrschenden halten, denen die Bürgerinnen und Bürger untertan sind. Selbstverständlich treten die hinlänglich bekannten *Prinzipal-Agenten-Probleme* auch in den Demokratien auf, sogar in mehrstufiger Form in der repräsentativen Demokratie.<sup>77</sup> Dabei spielt die Kontrolle der politischen Agenten durch die Wählerinnen und Wähler eine gewichtige Rolle; nur wenn politisches Fehlverhalten transparent und auch in die Öffentlichkeit hinein vermittelt wird, sind Sanktionen über die Wählerinnen und Wähler möglich, die letztendlich im Mandatsentzug enden. Das setzt voraus, dass die *staatlichen Kontrollorgane funktionieren*, und/oder aber eine weitgehend private *Presse* – gegebenenfalls auch öffentlich-rechtliche Medien – als politische Intermediäre politisches Fehlverhalten auch publik machen. In diesem Zusammenhang können auch Nicht-Regierungsorganisationen eine *zusätzliche Kontrollfunktion* ausüben.

Auch in hoch entwickelten Demokratien geschehen immer wieder politische Skandale, die erst nach geraumer Zeit an das Licht der Öffentlichkeit geraten – aber in aller Regel werden sie nicht zuletzt aufgrund des investigativen Journalismus publik, der natürlich auch häufig von privaten Mechanismen wie persönlichen Einkommensvorteilen, Auflagezahlen und Einschaltquoten – insgesamt also ökonomischen Wettbewerb – getrieben ist, zugleich aber überaus

---

<sup>77</sup> Vgl. hierzu Petersen/Müller (1999, S. 69 ff.) und Petersen (2000, S. 90 ff.).

gewichtige politische positive externe Effekte hervorbringt – nämlich die *Risiken von politischem Fehlverhalten und Korruption deutlich erhöht*. Den politischen Entscheidungsträger und den Mitgliedern von Verwaltung und Kontrollorganen ist folglich eine *ethische Basis* zu vermitteln, die auf der einen Seite moralische Kosten des Fehlverhaltens generiert und auf der anderen Seite ihnen klare Verhaltensregeln vermittelt, die auch die Fehlverhaltenstatbestände deutlich benennt.

*Ethik und Moral* gehören zur oben erwähnten Ebene der gesellschaftlichen Instrumente. Viele individuelle Handlungsweisen tangieren nicht nur den einzelnen Menschen, sondern häufig kommt es zu Rückwirkungen auf andere Menschen (so genannten externen Effekten). Diese werden über die gesellschaftliche Moral geregelt, welche sich in komplexen Normensystemen ausdrückt und private, moralische und soziale Normen umfasst.<sup>78</sup> Während sich der einzelne Mensch die privaten Normen selbst setzt, sind die moralischen Normen darauf gerichtet, vor allem Egoismus und Selbstinteresse zu zügeln, während die sozialen Normen von einer großen Zahl von Gesellschaftsmitgliedern gebilligt werden. Da alle diese Normen aber auf freiwilliger Verhaltenseinschränkung basieren, die nicht jeder zwangsläufig befolgen muss (gesellschaftliche Außenseiter und *Trittbrettfahrer*), sind legale Normen erforderlich, welche mittels Gesetz und staatlichem Gewaltmonopol für alle verbindlich gemacht und über die staatlichen Institutionen auch durchgesetzt werden. Natürlich müssen dann auch die Agenten in den staatlichen Institutionen auf solche Normensysteme eingeschworen werden.

In den hoch entwickelten Gesellschaften tritt dann neben die Individualethik eine **Sozialethik**. Da über das System interdependenter Märkte (Gütermärkte, Arbeitsmärkte, Geld- und Wertpapiermärkte) vor allem individuelle Zielsetzungen, die häufig egoistisch motiviert sind, durchgesetzt werden, dienen soziale und legale Normen vor allem der Umsetzung *altruistischer Vorstellungen* und des *Gemeinwohls*. Staatliche Institutionen sind nicht zuletzt deswegen geschaffen worden, um die Gemeinwohlinteressen adäquat zu formulieren und umzusetzen – neben die Individualethik muss also eine **Institutionsethik** gesetzt werden. Da diese einen stärkeren Grad an Allgemeingültigkeit hat als die Individualethik, ist auch die moralische Verpflichtung auf das Gemeinwohl der in den staatlichen Institutionen arbeitenden Menschen enger an die sozialen und gesetzlichen Normen geknüpft. So haben gerade Politiker und Mitglieder der Verwaltungen einen höheren Grad an gesellschaftlicher Verpflichtung ihren Verhaltensweisen zugrunde zu legen, als das im privaten Sektor der Fall sein muss. In bestimmten Grenzen kann auch intrinsische Motivation verlangt werden, welche an die Stelle reiner Einkommensinteressen tritt.

---

<sup>78</sup> Zu Einzelheiten vgl. Elster (1989).

Gerade im Kontext der Steuerpolitik und Steuerverwaltung ist ein entsprechendes **Berufethos** oder aber *Ehrenkodex* unerlässlich, da hier nicht etwa Bürgerinnen und Bürgern über die Erfüllung öffentlicher Aufgaben Nutzen zufließen, sondern über die staatlichen Finanzierungsinstrumente private Nutzen entzogen werden – schon dieser Tatbestand erfordert in offenen Gesellschaften eine ganz andere Begründung als im Untertanenstaat. *Gleichbehandlung* und *größtmögliche Fairness*, aber auch die besondere Rücksichtnahme auf die persönlichen Verhältnisse der Steuerpflichtigen sind unerlässlich für ein angemessenes Vorgehen der Finanzverwaltung, damit die Steuerwiderstände nicht unnötig verstärkt werden. Jedwede Art von Fehlverhalten kollidiert mit dem Gleichbehandlungsgebot - insbesondere dann, wenn sich wohlhabende Steuerpflichtige wohlfeil eine Reduktion

Ihrer Steuerlast „erkaufen“ können. Ein verbindlicher „**code of conduct**“ muss Fehlverhaltenstatbestände vermeiden. Eine solche Strategie setzt allerdings voraus, dass durch entsprechende Ausbildungsprogramme das notwendige Bewusstsein für derartige Zusammenhänge erst geweckt werden muss – und zwar bis in die politische Führungsspitze hinein. So lange die sich selbst über die Gesetze stellt, werden auch die untergeordneten Personen von Fehlverhaltenstatbeständen nicht ablassen, so dass letztendlich es über ein *Moralversagen* auch zum **Staatsversagen** kommt. Leistungsgerechtigkeit wird untergraben und die Zielsetzung der Bedarfsgerechtigkeit kann nicht mehr umgesetzt werden, weil es an den notwendigen Staatseinnahmen mangelt – ein solcher Staat rutscht ab in die Fragilität.

#### **IV. Besteuerung in Entwicklungsländern**

Die Besteuerung in Entwicklungs- aber auch in Transformationsländern stellt eine ganz besondere Problematik dar, weil diese in ersteren weiten Bevölkerungskreisen nicht über eine angemessene Vorbildung nahe gebracht worden ist oder aber – wie in den sozialistischen Staaten üblich – weitestgehend in dem Preissystem verborgen war. Damit wird die Besteuerung und ihr Zusammenhang mit der öffentlichen Ausgabegebarung nicht bewusst, bleibt also weitestgehend unmerklich. Der oft stille Protest der Bevölkerung richtet sich dann viel eher gegen die versagenden Staaten, Politiker und Verwaltungen und weitaus weniger gegen die Besteuerung, die oft ganz generell keine allzu bedeutsame Rolle spielt. Erfolgreiche marktliche Entwicklung setzt aber eine bestimmte Quantität und Qualität an staatlicher Infrastruktur und Bildungseinrichtungen voraus, die nachhaltig nur durch ausreichende öffentliche Einnahmen finanziert werden können. Und da Rohstoffrenten mit den oben erwähnten Problemen versehen sind, bilden diese bestenfalls in Übergangsphasen eine Erleichterung in der Entwicklungsproblematik. Im Folgenden soll daher insbesondere auf geeignete Steuerarten eingegangen, aber auch die Rolle der Verwaltung und anderer Triebkräfte der steuerlichen Entwicklung gewürdigt werden.

#### **IV.1. Steuerarten und Bemessungsgrundlagen**

Um nicht in die Falle des Dutch disease zu laufen, damit die Entwicklung eines eigenständigen Industrie- und auch Dienstleistungssektors zu vernachlässigen und insbesondere der politischen Führung sowie Verwaltung ein weites Feld an kaum kontrollierbaren korrupten Verhaltensweisen zu eröffnen, muss schon zu Beginn der Entwicklungszusammenarbeit die Thematik *Staatsfinanzierung und Besteuerung* in den *Mittelpunkt* jeglicher wirtschaftlicher Beratungsaktivität gestellt werden.<sup>79</sup> Gerade die oben erwähnten Prinzipien von Kongruenz und Konkordanz müssen die Bürgerinnen und Bürgern von vornherein die Zusammenhänge zwischen öffentlicher Aufgabenerfüllung und notwendiger Besteuerung verdeutlichen, auch wenn im Einzelfall durch das politische System noch nicht entsprechende demokratische Mitbestimmungsrechte auf lokaler und regionaler oder gar nationaler Ebene gewährleistet sind. *Dezentrale Entscheidungsmechanismen* dürfen also nicht nur den Marktsektor betreffen, sondern sind – je stärker gerade *lokal und regional kulturelle und religiöse Besonderheiten* ausgeprägt sind – auch in die Strukturen der Gebietskörperschaften einzubauen. Einem solchen Ansatz stehen in vielen fragilen Staaten in post-konflikt Situationen ganz erhebliche **Sezessionsängste** entgegen. Über eine mehr oder weniger konsequente Zentralisierung der Aufgabenerfüllung und zugleich der Finanzierung wird dann eine „Gleichmacherei“ betrieben, wie sie gerade für den Sozialismus typisch war. Eine solche Zentralisierung erfordert aber einen hohen repressiven Aufwand durch Sicherheitskräfte und Militär und verhindert die direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den wesentlichen politischen Entscheidungen – ja die Zentralgewalt löst sich mehr und mehr von lokalen und regionalen Präferenzen und setzt nunmehr lediglich die Eigeninteressen um. Damit schafft gerade die Zentralisierung durch Dissonanzen mit und in der lokalen und regionalen Bevölkerung das Konfliktpotential, welches bei einer Dezentralisierung und Wahrung der besonderen Interessen vor Ort vermieden werden könnte. Aufgrund der zunehmenden Entfernung von den eigentlichen Adressaten der staatlichen Aufgabenerfüllung wachsen auch die Gefahren einer nur schwer zu kontrollierenden Korruption. Natürlich kommt es insbesondere auf die Art der Dezentralisierung an, die entsprechende positive Anreize für die Übernahme von lokaler und regionaler Verantwortlichkeit setzen muss.

Es muss allerdings berücksichtigt werden, dass die *vertikale Aufgabenverteilung* in einem Staatswesen häufig mit alten Traditionen in Verbindung steht, welche in der ersten Beratungsphase erst einmal zur Kenntnis genommen werden müssen, weil ein völliger Umbau nicht nur die Politik, sondern insbesondere auch die Verwaltung überfordern würde. Bevor also entsprechende Korrekturen an der Aufgabenverteilung vorgenommen werden können, sind erst einmal auf den gebietskörperschaftlichen Ebenen *strukturelle Defizite zu beseitigen*, so dass

---

<sup>79</sup> Diese Ansicht wird auch vertreten durch das Danish Institute for International Studies (DIIS); vgl. DIIS (2008a) und Bräutigam/Fjeldstad/Moore (2008).

zunächst die Aufmerksamkeit auf die Finanzierungsseite zu richten ist. Das gilt insbesondere in den Transformationsländern, in denen ein zum Teil übergroßer Staatssektor zurückgeführt werden muss. In Entwicklungsländern, in denen wesentliche Teile der notwendigen Staatlichkeit noch gar nicht ausgebaut sind, kann die Aufgabenverteilung und die zugehörige Finanzierung gegebenenfalls in einem Schritt organisiert werden.

Das Kongruenzprinzip beinhaltet, dass lokale Güter und Dienstleistungen insbesondere über Gebühren und Beiträge finanziert werden, damit den Bürgerinnen und Bürgern die Äquivalenz zwischen Leistung und Gegenleistung vermittelt wird. Auch die örtliche Infrastruktur, ob im Bereich der Verwaltung, Bildung oder des Verkehrs, sollten über lokale Steuern finanziert werden, die ebenfalls weitgehend dem „*user pays principle*“ folgen, wobei natürlich hier aufgrund der mangelnden Zurechenbarkeit keine direkte Kostenanlastung erfolgen kann. Dabei ist in Grenzen auch auf lokale Besonderheiten abzustellen, um hier die Bürgerpräferenzen zu beachten und damit deren Partizipation an den Entscheidungsprozessen (auch im demokratischen Sinn) zumindest auf längere Sicht zu gewährleisten.<sup>80</sup> Eine stark dezentrale Ausrichtung der Besteuerung bietet sich insbesondere in Staatswesen an, in denen ausgeprägte ethnische oder religiöse Differenzen in der Vergangenheit Konflikte ausgelöst haben und oft die Bürgerinnen und Bürger der lokalen und regionalen Gebietskörperschaft das Gefühl ausdrücken, insbesondere von der (fremdbestimmten) ehemaligen Zentralmacht gerade über die betriebene Art der Steuerverteilung ausgebeutet worden zu sein.<sup>81</sup> Entsprechende Reaktionen kann man häufig in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens, aber auch der Sowjetunion antreffen. Um derartige Ressentiments zu vermeiden, ist es wichtig, nicht nur auf eine starke Dezentralisierung der Besteuerung über lokale und regionale Aufkommenshoheiten zu achten, sondern auch die Steuerverteilung in Richtung auf den Zentralstaat auf ein absolut notwendiges Niveau zu begrenzen.

Selbstverständlich muss dabei die *zentralstaatliche Ebene über ausreichend eigene öffentliche Einnahmen* verfügen, um auch die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Gesamtstaat zumindest auf mittlere bis längere Sicht gewährleisten zu können, weil ansonsten neue Argumente für Sezessionsabsichten

---

<sup>80</sup> So werden im Demokratisierungsprozess häufig regionale und lokale Volksvertretungen eingerichtet, welche durchaus über das lokale und regionale Angebot öffentlicher Güter und Dienstleistungen mitbestimmen. Zur Sicherung des nationalen Interesses (verbunden mit der erwähnten Furcht vor Sezession) werden die Verwaltungsspitzen aber nicht direkt gewählt, sondern von der Zentralregierung ernannt. Diese Art der Dezentralisierung mit zentraler Kontrolle kann zumindest als ein Zwischenschritt in die richtige Richtung gesehen werden, so lange jedenfalls die Finanzausstattung der unteren Gebietskörperschaften nicht im Sinne der zentral herrschenden Parteien „gelenkt“ wird; d.h., dass in Steuerverteilungssystemen häufig zentrale Regierungen die Regionen mit anderen politischen Konstellationen bewusst benachteiligen. Siehe hierzu Lkhagvadorj (2010), die die Steuerverteilungsproblematik in der Mongolei beschreibt.

<sup>81</sup> Somalia ist in diesem Zusammenhang ein ganz besonderes Beispiel; vgl. Menkhaus (2006).

geliefert werden. Dabei sind entsprechend der integrationstheoretischen Ansätze die Einnahmen aus dem Außenhandel (Zölle) und die ähnlich begründeten Verbrauchsteuern dem zentralen Budget zuzuordnen.<sup>82</sup> Darüber hinaus ist auch eine wesentliche Beteiligung des Zentralhaushalts an dem Mehrwertsteuerertrag vorzusehen, die zur aufkommensbedeutsamsten Einzelsteuer in den meisten Transformationsstaaten und Entwicklungsländern geworden ist.<sup>83</sup> Im Übrigen müssen auch alle modernen Formen der Lohn- und Kapitaleinkommensbesteuerung schon frühzeitig in die Überlegungen zu einer umfassenden Reform der öffentlichen Einnahmen einbezogen werden, worauf unten noch im Detail einzugehen sein wird (siehe V.2.). Zur Verteilung der Hoheitsrechte auf die Ebenen der Gebietskörperschaften sei hier bereits festgehalten, dass ein effizientes Steuersystem die Einhaltung der grundlegenden *Neutralitätspostulate der Steuerwirkungslehre* beinhaltet, so dass steuerliche Gleichbehandlung und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in einem Staatsgebiet die *einheitliche Definition der steuerlichen Bemessungsgrundlagen für das gesamte Staatsgebiet* erfordern. Daher ist die *Gesetzgebungshoheit über die Bemessungsgrundlagen* auf der Ebene des *Zentralstaats* anzulegen. Davon unbenommen sind *regionale und lokale Ausdifferenzierungen bezüglich der Steuersätze*, in denen sich auch unterschiedliche Angebote an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen niederschlagen müssen. Die *Aufkommenshoheiten* und auch die *Verwaltungshoheiten* (siehe unter IV.2) können demgegenüber *dezentral* ausgestaltet werden, auch um hier den unteren gebietskörperschaftlichen Ebenen entsprechendes Selbstbestimmungsrechte zu vermitteln.

Neben der räumlichen Ausgestaltung und Verteilung der Hoheitsrechte über die Gebietskörperschaften werden auch die Steuerbemessungsgrundlagen, die in fragilen Staaten angewendet werden sollten, intensiv in der Literatur diskutiert.<sup>84</sup> Dabei herrscht eine relativ breite Übereinstimmung, dass die in fragilen Staaten häufig vorherrschende *Besteuerung des Handels und Außenhandels abgebaut* werden muss, da diese ein wesentliches Hindernis für die regionale und internationale Integration darstellt. Augenfällig ist darüber hinaus, dass die meisten verfügbaren Literaturquellen in diesem Bereich stark politikwissenschaftlich geprägt sind, wobei die Zusammenhänge zwischen den grundsätzlich verfügbaren Steuerbemessungsgrundlagen weitgehend vernachlässigt werden. Darüber hinaus herrschen gewissen Illusionen hinsichtlich der Verteilungswirkungen, die mit Steuern basierend auf *Einkommen, Konsum und Vermögen* verbunden sind, so dass eine konzise Beschreibung der entsprechenden steuerlichen Zusammenhänge erforderlich ist.

---

<sup>82</sup> Vgl. hierzu Petersen (2008), insbesondere Kapitel III.4. Fiscal Federalism and Ethnic Differences.

<sup>83</sup> Zur Bedeutung der Mehrwertsteuer vgl. Fjeldstad/Moore (2007, S. 1) und Cnossen (2008).

<sup>84</sup> Vgl. Fjeldstad/Moore (2007), Bräutigam/Fjeldstad/Moore (2008) und Stewart/Brown/Cobham (2007).

Die breiteste steuerliche Bemessungsgrundlage stellt das *Einkommen* dar, wobei sich die meisten Einkommensteuersysteme auf eine Besteuerung des Markteinkommens (formelles Einkommen) beschränken, da das informelle Einkommen aus Schattenwirtschaft und Haushaltsproduktion sich weitgehend einer Erfassung und Bewertung entzieht.<sup>85</sup> Dabei hängt das individuelle Einkommen ab von der *Qualität des Humankapitals*, der *Arbeits-Freizeit-Präferenz* und der *Präferenz zu Konsum und Ersparnis*. Die Qualität des Humankapitals wird bestimmt durch Investitionen in Ausbildung, die von Familie, Staat oder Unternehmen finanziert werden. Das Humankapital bedingt unter Berücksichtigung allfälliger Risiken den zukünftigen Bruttoeinkommensstrom in den Besteuerungsjahren, wobei das verfügbare Einkommen durch Steuern reduziert und durch Transfers erhöht wird. Für das erreichte Wohlstandsniveau einer Person ist das erzielte *Lebenseinkommen* maßgeblich, wobei der Gegenwartswert des Lebenseinkommens (also der auf die Gegenwart abdiskontierte Wert aller Lebensjahreseinkommen) dem Bestand an Humankapital entspricht. Die Höhe des Lebensjahreseinkommens wird durch den individuellen Leistungseinsatz (Arbeitszeit im Verhältnis zur Freizeit), die Konsumpräferenz und die Bereitschaft zur Risikoübernahme (verbunden mit einer Risikoprämie in Form höheren Einkommens) determiniert. Bei entsprechend hohem Jahreseinkommen und Konsumpräferenz ergibt sich die Möglichkeit, Ersparnisse zu bilden, die entweder in Humankapital oder aber Finanz- bzw. Realkapital investiert werden können.

Aus der Jahresersparnis wird über die Zeit also ein Vermögensbestand, aus dem Kapitaleinkommen fließt. Originär für dieses Kapitaleinkommen ist also eine besondere Leistungsfähigkeit und/oder Risikoübernahmebereitschaft verbunden mit einem ausreichend hohen Arbeitseinkommen. Sieht man einmal von der intergenerativen Übertragung von Vermögen durch Erbschaft ab,<sup>86</sup> dann beruht ein Vermögens- oder Kapitaleinkommen immer auf einem vorherigen Arbeitseinkommen. Damit hängen aber auch Markteinkommen, der Konsum an Märkten und die Vermögensbildung funktional zusammen. Die Besteuerung des Arbeitseinkommens (oder Lohnes, wobei es sich um Arbeitnehmerlohn und Unternehmerlohn handeln kann) ist also nichts anderes als die so genannte *nachgelagerte Besteuerung des Humankapitals*, wobei die Investition in das Humankapital (also Ausbildungskosten und Studiengebühren) selbst steuerfrei bleibt und (bei erfolgreich in den offiziellen Arbeitsmärkten umgesetzter Ausbildung) das zukünftig erhöhte Arbeitseinkommen der Besteuerung unterliegt.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Trotzdem verlangen einige Autoren eine verstärkte Besteuerung des informellen Sektors, ohne allerdings konkret zu sagen, wie das im Einzelnen funktionieren kann; vgl. DIIS (2008, S. 3) und Fjeldstad/Moore (2007).

<sup>86</sup> Im Falle einer Erbschaft hat eben die vorangegangene Generation über den gesamten Lebenszyklus mehr Einkommen erzielt als konsumiert.

<sup>87</sup> Hier kommt das in der Steuertheorie beschriebene Verfahren der Sparbereinigung zum Einsatz.

Die eben dargestellte funktionale Beziehung zwischen Markteinkommen, Konsum, Ersparnis und Vermögen verdeutlicht also, dass die drei in der Steuerlehre diskutierten Bemessungsgrundlagen Einkommen, Konsum und Vermögen nicht isoliert nebeneinander stehen, *sondern die Bemessungsgrundlagen Konsum und Vermögen nur aus dem Einkommen abgeleitete Größen darstellen*. In Steuer-geschichte und Steuerpraxis haben sich nun direkte und indirekte Steuern entwickelt, die in aller Regel in der Steuerlehre, sei sie volkswirtschaftlich, betriebs-wirtschaftlich oder auch mehr politikwissenschaftlich orientiert, als relativ unabhängig voneinander betrachtet werden, so dass auch in sehr vielen hoch entwickelten Staaten diese drei Bemessungsgrundlagen entweder in allgemeiner Form (Einkommensteuer, Umsatzsteuer und allgemeine Vermögensteuer) oder aber als partielle Steuern (auf einzelne Einkunftsarten, einzelne Konsumgüter und/oder einzelne Vermögensgegenstände) gleichzeitig erhoben werden. Dabei ist festzuhalten, dass sich sowohl die Konsumsteuern (über die Konsum-strukturen) als auch die Vermögensteuern umrechnen lassen in eine Be-steuerung des individuellen Einkommens.<sup>88</sup> Werden also Steuern auf die ver-schiedenen Bemessungsgrundlagen erhoben, resultiert daraus periodisch eine so genannte Doppelbesteuerung des Periodeneinkommens; wird darüber hinaus das Arbeits- und Kapitaleinkommen jährlich besteuert und damit die Ersparnis und Investition auch steuerlich belastet, folgt daraus über den Lebenszyklus eine lawinenartige Besteuerung des Kapitaleinkommens (Mehrfachbelastung im Lebenszyklus), so dass die Ersparnis steuerlich diskriminiert wird.<sup>89</sup>

Ganz generell ist also immer anzuraten, die steuerliche *Gesamtbelastung* aus allen Steuerarten in Bezug auf das Einkommen zu ermitteln, um die steuerliche Überbelastung von Einkommensarten oder aber bestimmten Gruppen von Steuerpflichtigen zu vermeiden. So sind auch die Empfehlungen vor allem skandinavischer Autoren, die *Vermögensteuern auf lokaler Ebene* einzuführen<sup>90</sup> und die Umverteilungswirkungen des Steuersystems<sup>91</sup> zu stärken, *mit großer Skepsis zu betrachten*. Gerade in Entwicklungsländern bezieht sich die Spar-fähigkeit nur auf eine relativ kleine Gruppe allerdings häufig extrem reicher Steuerpflichtiger. Aber bevor man daraus die Schlussfolgerung zieht, die Ersparnis und Kapitalbildung deutlich stärker zu belasten, sollte man lieber den

---

<sup>88</sup> Dazu ein einfaches Rechenbeispiel: Angenommen sei ein Vermögen von 1.000 Geldeinheiten. Wird dieses Vermögen mit einem Vermögensteuersatz von 1 % pro Jahr besteuert, resultiert eine Vermögensteuerschuld von 10 Geldeinheiten. Kann dieses Vermögen zu 5 % angelegt werden, ergibt sich ein Vermögensertrag oder Kapitaleinkommen von 50 Geldeinheiten. Damit würde eine 1 %ige Vermögensteuer mit einer 20 %igen Kapitaleinkommensteuer (10/50) korrespondieren. Kann das Vermögen nur zu 2,5 % angelegt werden, steigt der Kapitaleinkommenssteuersatz auf 40 % (10/25). Ist die Ertragskraft des Vermögens hingegen null, dann muss das Vermögen bzw. Teile des Vermögens zur Zahlung der Vermögensteuern veräußert werden.

<sup>89</sup> Zu den Einzelheiten vgl. Petersen/Rose (2004) und Petersen (2006).

<sup>90</sup> Vgl. vor allem DIIS (2008, S. 3).

<sup>91</sup> Vgl. Stewart/Brown/Cobham (2009).

Bedingungen, unter denen diese extremen Einkommens- und Vermögensungleichheiten sich ergeben haben, Aufmerksamkeit schenken, weil hier gerade in fragilen Staaten häufig Korruption und Kriminalität im Spiel sind. Denn die zunehmende Sparfähigkeit in weiten Bevölkerungskreisen ist eine Kernvoraussetzung für Kapitalbildung und wirtschaftliches Wachstum.

Da gerade Vermögensteuern einkommens- und gewinn-unabhängig sind, also auch bei nicht vorhandener Liquidität an den Fiskus abgeführt werden müssen, können solche Steuern insbesondere bei begrenzten Verschuldungsmöglichkeiten einen extremen Veräußerungsdruck auslösen. Wenn in vielen LICUS die subsistenzwirtschaftlichen Tätigkeiten noch dominant sind, fehlt es der Bevölkerung häufig an liquiden Mitteln, um überhaupt Steuern zahlen zu können. Wird im Falle fehlender Liquidität eine Vermögensbesteuerung von der Finanzverwaltung umgesetzt, trifft dies auf eine erhebliche Steuerabwehr, welche sich auf die Akzeptanz des gesamten staatlichen Systems negativ auswirken kann. Die Besteuerung sollte vielmehr dann greifen, wenn die Steuerpflichtigen über ausreichende Liquidität verfügen, um ihnen auch die Zahllast zu erleichtern. Das ist jedenfalls bei Einkommens- und Gewinnsteuern wie bei Konsumsteuern viel eher gegeben als im Falle der Besteuerung einzelner Vermögensgegenstände bzw. des Gesamtvermögens – ganz abgesehen von den Schwierigkeiten, dies angemessen zu definieren und das Vermögensteueraufkommen auch zu vertretbaren Erhebungskosten eintreiben zu können. Die Steuerverwaltungen in den fragilen Staaten sind dazu jedenfalls nicht in der Lage.

Ähnlich skeptisch sind die Empfehlungen zu sehen, die allgemeine *Progressivität des Steuersystems zu erhöhen*, um gerade die „Reichen“ verstärkt in die Staatsfinanzierung einzubeziehen. Diese Empfehlungen sind ähnlich wie die Empfehlung zur Einführung von Vermögensteuern wohl eher von den Erfahrungshintergründen und Illusionen der jeweiligen Autoren aus den hoch entwickelten Ländern als von tatsächlichen Informationen über die Besteuerungswirkungen geprägt. Gerade in den fragilen Staaten dürfte eine Verstärkung der Progression einen unmittelbaren Effekt auf eine Zunahme der Korruption ausüben, da bei höheren Marginalsteuersätzen die Manipulation der steuerlichen Bemessungsgrundlagen noch viel lohnender wird. Darüber hinaus sind auch die „Reichen“ mit ihrem Kapital, aber auch als Personen weitaus mobiler, so dass hier die Gefahr der *Steuerflucht* ganz erheblich zunimmt. Es ist also entwicklungspolitisch keinesfalls sinnvoll, die Reichen ärmer zu machen, sondern Strategien zu entwickeln, die Kapitalbildungsfähigkeit der Reichen im Sinne der Armen einzusetzen – also insbesondere Arbeitsplätze in der offiziellen Wirtschaft zu schaffen, so dass hier auch die Steuerbemessungsgrundlagen (Lohneinkommen und Konsum in der formellen Wirtschaft) positiv beeinflusst werden.

Überhaupt ist kritisch anzumerken, dass die meisten Veröffentlichungen zur Besteuerung im entwicklungspolitischen Kontext mehr oder weniger stillschweigend davon ausgehen, dass die steuerliche Zahllast auch mit der steuer-

lichen Traglast übereinstimmt. So wird häufig unterstellt, dass insbesondere große Unternehmen geeignete Steuersubjekte darstellen, denen man über eine entsprechend zugreifende Unternehmensbesteuerung einen großen Teil der staatlichen Finanzierungslasten übertragen könnte. Hier werden die Unternehmen gleichermaßen als eigenständige Organisationseinheiten betrachtet, welche die Traglast dieser Unternehmenssteuern auch letztlich auf sich nehmen. Dabei wird übersehen, dass hinter allen Unternehmen – seien sie als Personen- oder Kapitalgesellschaft organisiert – die *Eigentümer dieser Unternehmen* die eigentlichen Adressaten dieser Besteuerung sind. Also werden wiederum Haushalte (hier Unternehmerhaushalte) betroffen und natürlich werden diese betroffenen Personen versuchen, über ihren Einfluss auf die Unternehmen und deren Marktmacht die gezahlten Unternehmenssteuern (seien es Gewinn- oder Vorleistungssteuern) im Preisbildungsprozess auf die Absatzmärkte vor- oder die Vorleistungsmärkte zurückzuwälzen. Zur Bestimmung der tatsächlichen Steuertraglasten wäre also die Kenntnis aller Angebots- und Nachfrageelastizitäten wie Einkommenselastizitäten erforderlich, was theoretisch wie empirisch eine unmöglich zu bewältigende Aufgabe darstellen dürfte. Wenn man hier nur die groben Überwälzungsvorgänge abschätzen wollte, kann man sehr wohl davon ausgehen, dass mehr oder weniger alle Steuern von Arbeitnehmern- und Unternehmerhaushalten getragen werden, wobei zweifellos die reichen Haushalte besonders große Möglichkeiten zur Steuervermeidung und Steuerüberwälzung aufweisen dürften. Allerdings ist es weitaus besser, durch eine moderate Steuerbelastung die Reichen im Lande zu behalten als ihr Kapital durch Steuerflucht endgültig zu verlieren – *Kompromisse zwischen Effizienz und Gerechtigkeit sind also unvermeidlich*. Eine zielgenauere Umverteilungswirkung lässt sich vielmehr über eine entsprechende Ausgestaltung der indirekten Besteuerung erreichen, über die vor allem Konsumgüter des gehobenen Bedarfs verstärkt besteuert werden kann (zu Einzelheiten siehe unten V.2.), welche sich in diesen Ländern nur wohlhabende Schichten leisten können.

Natürlich ist es sinnvoll und notwendig, über ausreichende empirische Daten zu verfügen, um die personelle, sektorale, aber auch die regionale und lokale Verteilung der Steuerbemessungsgrundlagen und des Steueraufkommens<sup>92</sup> ermitteln zu können, da gerade im Entwicklungskontext die *persönliche Überbelastung vermieden* werden muss, untergräbt eine solche doch die überaus wichtige Akzeptanz seitens der Bürgerinnen und Bürger. Die lokale und regionale Verteilung der Steuerbemessungsgrundlagen bestimmt die *Finanzstärke oder Finanzschwäche einer Gebietskörperschaft*. Dazu ist es notwendig, über lokal und regional ausdifferenzierte Informationen zu verfügen. Sehr wichtig ist in diesem Kontext eine ausreichend differenzierte Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, um auf regionaler oder gar lokaler Ebene die Pro-Kopf-Einkommensunterschiede im Bruttoinlandsprodukt (BIP) beurteilen zu können. Interessant

---

<sup>92</sup> Vgl. hierzu insbesondere Stewart/Brown/Cobham (2009).

sind aber auch die Pro-Kopf-Konsumgrößen, welche sich aus einer differenzierten örtlichen Aufkommensstatistik der Umsatzbesteuerung ableiten lassen. Erfahrungsgemäß gibt es in vielen Ländern nicht die Möglichkeit, das BIP lokal zu ermitteln, so dass hier der Pro-Kopf-Konsum als Näherungsgröße herangezogen werden kann. Aus dem Vergleich aus Pro-Kopf-BIP, Pro-Kopf-Einkommen und Pro-Kopf-Konsum kann dann gerade in ländlichen Räumen, in denen die Märkte noch wenig entwickelt sind, auch auf den *Umfang schattenwirtschaftlicher Tätigkeiten* zurück geschlossen werden, wenn nämlich der Pro-Kopf-Konsum das Pro-Kopf-Einkommen mehr oder weniger übersteigt.<sup>93</sup>

Im Fall von finanzschwachen Kommunen oder Regionen bleibt dann die Frage zu klären, wie die örtliche/regionale *Aufkommensschwäche* sich auf die Finanzierung eines *Mindestangebots an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen* zur Gewährleistungen eines annähernd gleichwertigen Lebensniveaus im Gesamtstaat auswirkt. Abhängig von Grad des gesellschaftlichen Konsens können dann zentrale (vertikale) oder auch föderale (horizontale) Steuerverteilungssysteme etabliert werden, wobei selbstverständlich auf die historischen und kulturellen Besonderheiten abzustellen ist. Insbesondere in post-konflikt Staaten werden sich horizontale Mechanismen kaum durchsetzen lassen, wenn gerade die involvierten Regionen sich erst kürzlich in militärischen Auseinandersetzungen gegenüber gestanden haben. Hier werden eher *vertikale Verteilungsmechanismen* greifen können, welche allerdings das Interesse an der Entwicklung eigenständiger Steuerbemessungsgrundlagen in Gemeinden und Regionen nicht untergraben dürfen. Hier spielt also die Anreizkompatibilität von Steuerverteilungs- und Finanzausgleichssysteme eine besonders wichtige Rolle.<sup>94</sup>

#### **IV.2. Effiziente Steuerverwaltung**

Schon die Ausführungen zum vorhergehenden Kapitel haben deutlich gemacht, wie bedeutsam gerade in fragilen Staaten eine angemessene Verteilung der *Gesetzgebungs- und Aufkommenshoheiten* über die verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen ist. Eine Dezentralisierung dieser beiden Hoheiten muss sich natürlich auch in einer entsprechend dezentralen *Verwaltungshoheit* niederschlagen, wobei in den völlig zentralisierten Staaten ein großer Teil des Aufkommens aus den Einkommens- und Verbrauchsteuern von den nach geordneten Verwaltungseinheiten eingetrieben wird. Hier bedarf es allerdings vielfältiger *Kontrollmechanismen*, dass bei gänzlicher Überweisung des lokalen und regionalen Steueraufkommens an die zentralstaatliche Ebene auch die *lokalen und regionalen Steuerbehörden nachhaltig motiviert* bleiben, die Bemessungsgrundlagen korrekt zu ermitteln und auch durch entsprechende Methoden

---

<sup>93</sup> Siehe zu Details Petersen (2009) und Lhkagvadorj (2010). Natürlich kann ein das Markteinkommen übersteigender Konsum zum Teil auch auf die Auflösung von Vermögen zurückgeführt werden.

<sup>94</sup> Vgl. hierzu Kirn (2010) und Kirn/Petersen (2010).

der Steuerfahndung die Steuergesetze effektiv und rechtstaatlich angemessen zur Anwendung zu bringen. In den hoch entwickelten Ländern sorgen entsprechende *Erfahrungswerte, benchmarks und best practice Ansätze* verbunden mit einer langjährigen Tradition basierend auf einem klaren Verhaltenskodex für eine in der Regel ausreichende Motivation. Das dürfte bei fragiler Staatlichkeit überwiegend nicht der Fall sein, so dass ergänzende Anreizmechanismen zur Anwendung kommen müssen.

So ist eine befriedigende *Korruptionsfreiheit* in den Steuerverwaltungen nur zu sichern, wenn die Mitglieder der Steuerverwaltung auch *angemessen besoldet* werden. Eine gute Besoldung allein ist zwar eine notwendige, aber immer noch keine hinreichende Bedingung für korruptionsfreie Verwaltungen. Denn natürlich kann durch Korruption ein gutes Gehalt noch weiter aufgebessert werden.<sup>95</sup> Ohne lange staatliche Tradition einschließlich der Herausbildung eines *Ehrenkodex* ist neben einer entsprechenden Vermittlung der oben erwähnten staatlichen Wertgrundlagen eine Kontrollinstanz oder *Anti-Korruptionseinheit* unabdingbar notwendig, um Fehlverhalten möglichst schon im Ansatz zu unterbinden. Diese Verwaltungseinheiten haben auch auf der Ebene der Steuerpflichtigen verdeckte Recherchen vorzunehmen, um die Verwaltungspraxis auch im Detail zu überprüfen.

Eine dezentralisierte Steuerverwaltung erfordert umfangreiche Infrastrukturvoraussetzungen materieller und personeller Art; beides ist in post-konflikt Staaten, die zuvor unselbständiges Glied einer übergeordneten Gebietskörperschaft gewesen sind, oft nicht vorhanden. Sowohl die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen als auch der notwendigen Kommunikationsinstrumente (Telefon- und Internetverbindungen), die Rekrutierung und Schulung des notwendigen Personals, die Schaffung der technischen Voraussetzungen zur Steuererhebung (Steuergesetzbuch, Durchführungsverordnungen, Steuerformularwesen etc.) sind kostspielige und zeitraubende Vorhaben, welche ohne internationale Unterstützung kaum in angemessenen Zeiträumen verwirklicht werden können.<sup>96</sup> In einem ersten Schritt ist dann zunächst einmal die *Arbeitsfähigkeit der Steuerverwaltung* herzustellen, wobei bei einem völligen Neubeginn auch eine Integration aller staatlichen Einnahmen in einer Verwaltung realisiert werden kann. In anderen fragilen Staaten ist oft bereits eine stark ausdifferenzierte staatliche Einnahmenverwaltung gewachsen, wobei die Zölle und spezifischen Verbrauchsteuern sowie die direkten Steuern häufig in eigenen Verwaltungseinheiten administriert werden. Hier sind dann unterschiedliche Verhaltensweisen der Verwaltungen zu beobachten, welche der Gleichbehandlung vor den Gesetzen oft widersprechen. Auf mittlere Sicht sind auch diese *Verwaltungs-*

---

<sup>95</sup> Auf diesen Tatbestand wird häufig in der Literatur hingewiesen; vgl. beispielsweise Fjeldstad (2005).

<sup>96</sup> Zu Details vgl. IMF (2004, s. 20 ff.) und Fjeldstad/Moore (2007, S. 13 ff.).

*strukturen zu reformieren*, bevor der Weg in Richtung auf eine nachhaltige Reform des Gesamtsteuersystems eingeschlagen werden kann.

Schon von Anbeginn des Wiederaufbau- oder Verwaltungsreformprozesses muss aber darauf geachtet werden, dass die Steuerverwaltung mit den modernsten Mitteln ausgerüstet und den aktuellen Methoden der *elektronischen Datenverarbeitung* vertraut gemacht wird. Die dezentrale, elektronische Erfassung der Steuerbemessungsgrundlagen und der Daten der Steuererklärungen liefert den regionalen und nationalen Steuerverwaltungen die nötigen Informationen, ob die untergeordneten Verwaltungseinheiten auch die Steuergesetze in angemessener Weise umsetzen. Zugleich liefern die dezentralen Ergebnisse über Steuerbemessungsgrundlagen und Steueraufkommen *gewichtige Informationen für die Finanz- und Sozialpolitik*, welche vor allem benötigt werden, um lokale und regionale Diskrepanzen aufdecken und darauf auch angemessen reagieren zu können. So deuten beispielsweise Unterschiede im Aufkommen bei ansonsten gleichen Entwicklungsstand darauf hin, dass die notwendige Registrierung nicht angemessen durchgeführt worden ist, also vermutlich insbesondere viele kleine und mittlere Unternehmen in der Schattenwirtschaft verharren. Gerade in post-konflikt Staaten ist oft eine *Neuregistrierung aller Steuerpflichtigen* notwendig, die zur Vermeidung der Steuerhinterziehung möglichst flächendeckend alle Unternehmen erfassen sollte.

Parallel zur Registrierung der steuerpflichtigen Haushalte (bzw. Haushaltsmitglieder) und Unternehmen ist die Einführung einer *einheitlichen steuerlichen Identifikationsnummer* (tax identification number, TIN) empfehlenswert, über die beispielsweise alle Steuerarten miteinander in Verbindung gebracht werden können. Mit diesen TIN lassen sich die Steuerpflichtigen einfach identifizieren, Rückprüfungen auf die Einhaltung der Steuerpflicht durch die Finanzbehörden durchführen und die elektronische Datenverarbeitung bis zur Steuerstatistik optimal umsetzen, woran dann auch die modernen *Methoden der Steuerschätzung* anknüpfen können.<sup>97</sup> Genauso wichtig wie die Registrierung ist die Schaffung *einfacher Steuerformulare* und entsprechender *Zahlungsmethoden*, die auch von Steuerpflichtigen mit nur sehr geringfügigen Kenntnissen der betriebswirtschaftlichen Abrechnungsinstrumente umgesetzt werden können. Zugleich müssen die Steuerzahlungen so organisiert werden, dass die Steuerpflichtigen im Zahlungszeitpunkt über *ausreichende Liquidität* verfügen können. Vor allem in der Mehrwertsteuer ist daher für kleine und mittlere Unternehmen, die häufig Schwierigkeiten im Zugang zu Banken und Kapitalmärkten haben, die Möglichkeit der Zahlung nach *Kasseneingang* zu eröffnen, da gerade bei schlechter Zahlungsmoral und Zahlung nach Rechnungserstellung ernsthafte Liquiditätsprobleme auftreten können.

---

<sup>97</sup> Zu Details siehe Petersen (2008).

Ähnliche Ermittlungsmethoden sollten auch in der Einkommen- und Gewinnbesteuerung eröffnet werden, wobei auf die Methodik der *modifizierten Kassenrechnung* zurückgegriffen werden kann.<sup>98</sup> Diesbezüglich sind gerade in Entwicklungs- und Transformationsländer erhebliche Fehler von den Steuerverwaltungen gemacht worden, welche im Falle von Liquiditätsengpässen der Unternehmen dies aufgelaufene Steuerschuld oft mit angewendetem Zwang („vorgehaltener Maschinenpistole“) gepfändet haben. Die dann requirierten Produkte oder gar Produktionsanlagen sind in der Folge oft auf den Zollhöfen verrottet, weil die Finanzverwaltungen über keinerlei Marketinginstrumente und -erfahrungen verfügten, um diese Güter auch absetzen zu können. So hat man insbesondere neu gegründete Unternehmen zur Strecke gebracht und damit die „Henne, die später goldene Eier gelegt hätte“, faktisch umgebracht.<sup>99</sup>

Selbstverständlich lässt sich ein reibungsloser Zahlungsverkehr zwischen Staat und Unternehmen nur dann abwickeln, wenn ein entsprechender bargeldloser Zahlungsverkehr über das Bankensystem etabliert worden ist. Wenn dies gewährleistet ist, können auch Barzahlungen, die häufig ebenfalls Ansatzpunkt für Korruption sind, weitgehend unterbleiben. Zugleich kann die Berechtigung auf den Vorsteuerabzug auf bargeldlose Transaktionen beschränkt werden, so dass durch *einfache Kontenüberprüfungen hier ebenfalls die Missbrauchsmöglichkeiten erheblich eingeengt* und zugleich den Aufkommensinteressen des Staates Rechnung getragen werden. Darüber hinaus ermöglichen moderne Methoden der Steuererhebung den Steuerverwaltungsbeamten, sich wesentlich „kundenfreundlicher“ zu benehmen, zumal sich die Steuerprüfungen oft auf die Überprüfung von Umsätzen auf den Bankkonten beschränken können.<sup>100</sup>

Zwei weitere gewichtige Elemente der Steuerverwaltungsreform sind insbesondere durch den IMF in die Reformagenden der Entwicklungsländer eingeflossen; die Schaffung von so genannten *Large Taxpayer Units* (LTU)<sup>101</sup> und die Einführung von *Autonomous Revenue Authorities* (ARA).<sup>102</sup> Die Konzentration auf die *großen Steuerzahler* hat ihre Begründung darin, dass gerade in Entwicklungsländern das Steueraufkommen infolge des Mangels an registrierten kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) auf wenige große Unternehmen konzentriert ist. Diese Unternehmen verfügen zudem über ein so großes Maß an wirtschaftlicher Macht, dass sie sich auch der Dienste der besten internationalen Steuerberatungsunternehmen bedienen können. Um dieser geballten Kompetenz ein entsprechendes Gegengewicht entgegenzusetzen, sind die LTU gegründet worden, die mit den fähigsten Steuerverwaltungskräften besetzt werden. Wie

---

<sup>98</sup> Vgl. Petersen/Rose (2004).

<sup>99</sup> So jedenfalls die Aussage eines führenden Steuerbeamten in Georgien; vgl. Petersen (2008a).

<sup>100</sup> Vgl. Fjeldstad/Moore (2007, S. 14).

<sup>101</sup> Vgl. ebenda, S. 13.

<sup>102</sup> Zur Stärkung der Steuerverwaltung vgl. IMF (2004, S. 24 ff.).

stark hier die Konzentration des Steueraufkommens auf die Großunternehmen ist, zeigt ein Beispiel aus Tansania: im Jahr 2005 zahlten bei einer Gesamtbevölkerung von 35 Millionen Menschen die 286 großen Steuerzahler beinahe 70 % des gesamten Steueraufkommens.<sup>103</sup> An dieser Konzentration auf der gesamtstaatlichen Ebene wird deutlich, dass einzelne Kommunen oder Regionen nur von ganz wenigen Steuerzahlern abhängig werden können, so dass auch die Gefahr der Korruption bei dezentraler Kontrolle stark zunehmen würde. Vorausgesetzt, dass die Korruption auf gesamtstaatlicher Ebene besser kontrolliert werden kann, haben diese LTU durchaus organisatorische Vorteile.

Als Nachteil ist aber sicherlich zu vermerken, dass die Konzentration auf die großen Steuerzahler die *Registrierung der vielen kleinen und mittleren Unternehmen* in den Hintergrund treten lässt. Dabei sind gerade diese KMU in den hoch entwickelten Ländern in viel stärkerem Maße an der Staatsfinanzierung beteiligt als die Großunternehmen, welche durch Konzernverrechnungspreise, Mutter-Tochter-Verschuldung, Funktionsverlagerungen, Holdingkonstruktionen etc. vielfältige Möglichkeiten zur Verlagerung der Steuerbemessungsgrundlagen besitzen.<sup>104</sup> So werden die KMU nicht nur häufig stärker zur Unternehmenssteuerzahlung herangezogen als die Großunternehmen, sondern haben außerdem noch viele Folgekosten der Besteuerung und hohe Beratungskosten zu übernehmen. Es kann also nicht verwundern, dass auch in den hoch entwickelten Ländern zunehmend die Steuerzahllast auf die KMU in den Mittelpunkt der Steuerreformdebatten gerät, wobei insbesondere eine starke Vereinfachung im Bereich der Unternehmensbesteuerung den Interessen der KMU insbesondere entgegen kommen würde. Viele Veröffentlichungen des International Tax Dialogue widmen sich dieser wichtigen Thematik und sind auch gerade in Bezug auf die Ausdehnung der Bemessungsgrundlage in den Entwicklungsländern von besonderer Bedeutung.<sup>105</sup> Daher sind die LTU zwar eine wichtige Institution der Steuerverwaltung, wobei aber die „normalen“ Unternehmen auf Dauer die interessanteren Kunden für die Steuerverwaltungen werden dürften.<sup>106</sup> Dies darf bei der Ausbildung der Finanzverwaltungskräfte keineswegs vernachlässigt werden.

Insbesondere die Weltbank hat die Einführung des oben erwähnten zweiten Elements unterstützt: die Schaffung der so genannten (semi-)autonomous revenue authorities (ARA).<sup>107</sup> Dabei werden die innerhalb der Finanzministerien

---

<sup>103</sup> Vgl. Fjeldstad/Moore (2007, S. 23).

<sup>104</sup> Fuest/Riedel (2009, S. 3) weisen darauf hin, dass Schätzungen der Aufkommensverluste in Folge der Gewinnverlagerung zu Lasten der Entwicklungsländer auf zwischen 35 und 160 Mrd. US\$ beziffert werden.

<sup>105</sup> Siehe hierzu International Tax Dialogue: Tax as State-Building: <http://www.itdweb.org/Pages/Home.aspx?lang=3>.

<sup>106</sup> Zu den „compliance costs“ der KMU vgl. auch Cullen/Dunne (2007).

<sup>107</sup> Vgl. Taliercio (2004). Bis 2009 haben beispielsweise alle Mitgliedsstaaten der EAC (Kenya, Tansania, Uganda, Rwanda und Burundi) eine ARA eingeführt; vgl. Petersen (2009).

angesiedelten Steuerabteilungen aus diesen herausgelöst und erhalten den Status einer *semi-autonomen* Behörde. Bei den Autonomiemerkmalen handelt es sich um Selbstfinanzierungsmechanismen, einem Aufsichtsrat mit hoch stehenden Persönlichkeiten aus Politik und Wirtschaft und ein besonders effizientes Personalauswahlsystem (mit Rekrutierung vor allem aus dem privaten Sektor). Im Allgemeinen sind außerdem die vorher getrennten Zoll- und Steuerverwaltungen in einer Behörde zusammengefasst worden. Den theoretischen Hintergrund für diese Sonderstellung bilden die oben erwähnten countervailing powers, welche die politische Kontrolle in den repräsentativ demokratischen Systemen unterstützen sollen. Die quasi-autonome Stellung soll den Einnahmebehörden die notwendige *politische Unabhängigkeit* liefern und zugleich die Korruptionsbekämpfung effizienter gestalten.<sup>108</sup> Die übrigen den ARA zugeschriebenen Leistungen (Unterstützung von Steuerreformprozessen, Steigerung des Steueraufkommens, Verbesserung des Serviceangebots) sind alles eher allgemeine Argumente, die auch durch eine in die Finanzministerien integrierte Steuerverwaltung umzusetzen wären.

Die ARA gewinnen also ihre Bedeutung eher aus dem entwicklungspolitischen Kontext, dass die generelle Ausbildungssituation im öffentlichen Dienst eher unzureichend ist und das existierende Berufsethos verbunden mit einem eher schlechten Besoldungssystem das Korruptionsverhalten nicht ausreichend bekämpft. In den ARA sammelt sich also gleichermaßen eine Verwaltungselite, welche auf der Grundlage guter Ausbildung (Erfahrungen im privaten Sektor), zufrieden stellender Besoldung und eines gefestigten „code of conducts“ die Gleichbehandlung vor dem Steuergesetz garantiert. Wie stark dann der politische Einfluss verringert wird, hängt auch davon ab, dass die oben erwähnten neopatrimonialistischen Einflüsse zurück gedrängt werden können und tatsächlich eine arbeitsfähige repräsentative Demokratie entstanden ist. Dann dürfte die Selbständigkeit der Steuerbehörden weit weniger gewichtig sein, ja vielleicht sogar gewisse Probleme bereiten können.

So ist auch das Urteil in der Literatur zur autonomen Steuerverwaltung uneinheitlich;<sup>109</sup> natürlich werden vor allem die internationalen Organisationen, welche die Einführung der ARA unterstützt haben, zu positiven Urteilen kommen. Aber vor allem in einigen Transformationsstaaten, in denen gerade die Zollverwaltungen und Steuerfahndungen quasi-militärische Strukturen aufweisen, sind derartige Elitebildungen im öffentlichen Dienst sehr zweifelhaft. Der entstehende Korpsgeist kann durchaus mit einer demokratischen Kundenorientierung der Finanzverwaltung in Konflikt geraten. Darüber hinaus ist die durch die Selbständigkeit manifestierte Trennung der öffentlichen Aufgaben von der Finanzierung demokratiethoretisch bedenklich, will man doch gerade über deren engere

---

<sup>108</sup> Ähnlich argumentiert wird auch mit der Weberschen Bürokratiethorie; vgl. Strauss (2008).

<sup>109</sup> Die Beurteilungen fallen eher ambivalent aus, wobei klare Ablehnungen des Modells allerdings nicht zu finden sind. Vgl. Mann (2004) und Fjelstad/Moore (2007, S. 14 ff.).

Verknüpfung die Partizipation der Wählerinnen und Wähler an den politischen Entscheidungen stärken. So sind die ARA im Entwicklungsprozess wohl eher ein *Zwischenschritt* in Richtung auf eine generelle Verwaltungsreform in den Entwicklungsländern, denn es genügt keinesfalls, nur eine korruptionsfreie Steuerverwaltung zu kreieren. Ein „code of conduct“ muss die gesamte Politik und Verwaltung eines Landes erfassen, damit die oben erwähnten Zielsysteme auch umgesetzt werden können.

### **IV.3. Triebkräfte der steuerlichen Entwicklung**

Gerade in den Entwicklungs- und Transformationsländern ist es häufig nicht die politische Zunft, welche die Herausbildung effizienter Steuersysteme vorantreibt. Das ist auch nicht allzu verwunderlich, belegt doch die Geschichte, dass die Steuerfinanzierung immer auch die demokratischen Geister geweckt hat, ausgedrückt in der Formel: „*no taxation without representation*“. Führende Politiker basieren oft ihre Strategien auf nicht-steuerlichen Einnahmequellen, welche die demokratischen Gegenkräfte nicht wecken. Aber gerade die gebildeten Schichten haben nicht zuletzt aufgrund ihrer Ausbildung in hoch entwickelten Ländern die Erfahrung gemacht, dass eine effiziente staatliche Infrastruktur in Bezug auf Bildung, Verkehr und Informationstechnologie (also Angebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen) die alles entscheidende Voraussetzung für einen angemessenen Wachstumsprozess ist, von dem auch die gesamte Bevölkerung profitieren kann. Und eine solche Entwicklung verlangt nach einem *effizienten, aber starken Steuerstaat*, der den oben erwähnten gesamtgesellschaftlichen Zielsetzungen dienlich ist.

Trotz der internationalen Diskussionen um den „ruinösen“ Steuerwettbewerb und stark gesunkener Unternehmenssteuersätze<sup>110</sup> wird doch den einsichtsfähigen Bürgerinnen und Bürgern über kurz oder lang klar, dass es eine hochwertige Infrastruktur nicht zum Nulltarif geben kann. So sind gerade die *Unternehmerpersönlichkeiten und Manager kleinerer und mittlerer Unternehmen*, aber auch viele der Mitarbeiter Unterstützer einer *stärkeren Besteuerung des privaten Sektors*, damit die lokalen und regionalen Mängel in der Infrastrukturausstattung auch abgestellt werden können. Dabei wird das *effiziente und faire Steuersystem geradezu zu einem Instrument der Staatsbildung*, verdeutlicht es doch die moralischen Grundlagen und kulturellen Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung.<sup>111</sup>

Gerade die Mikro- und Kleinunternehmen sehen also in einer verbesserten Infrastruktur ihre Entwicklungschancen; sie erkennen auch, dass sie im Umfeld drückender Armut wohl die einzigen sind, die den staatlichen Institutionen zu einer ersten, aber dauerhaften Einnahmequellen werden können, wenn sie den

---

<sup>110</sup> Vgl. Petersen (2004, 2009a).

<sup>111</sup> Vgl. hierzu insbesondere Everest-Phillips (2008).

schattenwirtschaftlichen Sektor verlassen. Everest-Philipps (2008, S.123) spricht hier auch von „quasi-voluntary compliance“, so dass die „MSEs (micro- and small-sized enterprises)“ das Rückgrat für die Ausdehnung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen bilden. Dabei ist insbesondere auf gerade für *MSE geeignete steuerliche Regelungen* zu achten, wobei die oben erwähnte Nähe der steuerlichen Zahlung zur unternehmerischen Liquidität gesichert sein muss. Dabei hat die Besteuerung natürlich rechtsstaatlich zu erfolgen wobei fünf Grundcharakteristiken genannt werden: „political inclusion; accountability and transparency; perceived fairness; effectiveness; and political commitment to shared prosperity“.<sup>112</sup>

Es sei nochmals nachdrücklich darauf hingewiesen, dass nicht den LTU, die zweifellos auch wichtig sind, und den Großunternehmen die ausschließliche Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte, sondern die Unternehmensgründung in den Mittelpunkt auch der steuerlichen Entwicklung zu stellen ist.<sup>113</sup> Aber neben den Unternehmen selbst haben sich auch *die im Steuerbereich engagierten Arbeitnehmer* in den letzten Dekaden verstärkt international organisiert. Das gilt sowohl in den Bereichen der *steuerberatenden Berufe und Wirtschaftsprüfung* (also im privaten Sektor) als auch für die *Mitglieder der staatlichen Steuerverwaltungen*. Erstere sind insbesondere durch die internationalen Beratungsunternehmen nicht nur fachlich deutlich besser qualifiziert, sondern auch mit den üblichen „codes of conduct“ konfrontiert worden, deren positive Auswirkungen sie somit auch persönlich erfahren konnten. Damit werden diese Steuerexperten oft zu harschen Kritikern der nationalen Steuerpolitiken und bestimmen folglich die weitere Entwicklung mit.<sup>114</sup>

Eine weitere gewichtige Rolle spielen natürlich auch die *professionellen Vereinigungen der Mitglieder der Steuerverwaltungen*. Steuerrecht, volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Steuerlehre, Kostenrechnung, Bilanzierung und Controlling sind hoch spezialisierte und komplexe Materien, so dass gerade ein internationaler Austausch erforderlich ist, um das Wissen über Benchmark- und Best-Practice-Systeme auch verbreiten zu können. Besonders bekannt geworden ist in diesem Zusammenhang das Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), welches sich im Jahr 2001 mit anderen regionalen Verbänden aus aller Welt zu einem globalen Forum, dem Committee of International Organizations of Tax Administrations (CIOTA) zusammengeschlossen hat. Ähnlich strukturiert ist die World Customs Organization<sup>115</sup> und auch die Steuerzahler haben begonnen, sich entsprechend zu organisieren. Diese professionellen Verbände stellen wiederum eine countervailing power gegenüber Weltbank, IMF, WTO, OECD etc. dar, denen oft eine etwas einseitig liberal ausgerichtete Steuer-

---

<sup>112</sup> Ebenda, S. 123.

<sup>113</sup> Zu Einzelheiten vgl. auch Baurer (2005).

<sup>114</sup> Vgl. Fjeldstad/Moore (2007, S. 6 f.).

<sup>115</sup> WCO: <http://www.wcoomd.org/home.htm>.

politik vorgeworfen wird.<sup>116</sup> Insgesamt sorgen die Verbände für eine Pluralität der Meinungen und Reformmodelle, wobei häufig pragmatische Lösungen in etwas inflexible theoretische Ansätze einfließen. Insgesamt ist diese *Globalisierung* also durchaus positiv zu beurteilen, trägt sie doch den Geist der Offenheit in die einzelstaatlichen Diskussionen hinein.

## **V. Entwicklungszusammenarbeit**

Die fundamentale Bedeutung der Besteuerung für die Herausbildung einer *nachhaltigen Staatlichkeit* macht diesen komplexen Themenbereich zugleich zu einem Kernbereich der Entwicklungszusammenarbeit. Dabei dürfte eindeutig die fachliche Beratung und technische Zusammenarbeit (TZ) im Vordergrund stehen, während der Finanzierungszusammenarbeit (FZ) in fragilen Staaten allerdings auch zu Beginn der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) eine größere Bedeutung zukommen muss, wobei aber immer die Vorläufigkeit einer derartigen Hilfe hervorzuheben ist. Auf diese Zusammenhänge soll im folgenden Kapitel eingegangen werden. Es müssen aber auch die notwendigen Steuerreformen, die Schulung von politischen Repräsentanten und Verwaltung, involvierte Risiken, umfassende Leistungspakete und die Nachhaltigkeit über eine Verankerung in der universitären Lehre in die Betrachtungen einbezogen werden.

### **V.1. Budgethilfe und Staatsfinanzierung**

Gerade in *fragilen Staaten mit post-konflikt Situationen* ist oft die staatliche Infrastruktur mehr oder weniger zerstört – die Gesellschaft ist in den oben erwähnten Naturzustand zurück gefallen und die Staatsbildung fängt gleichermaßen in der Stunde Null an. In derartigen Situationen wie beispielsweise in Bosnien und Herzegowina und Afghanistan wird zunächst die internationale Gemeinschaft durch *Budgethilfen* den Wiederaufbau von Staatlichkeit unterstützen müssen. Hier kommt es allerdings ganz entscheidend auf die Koordination zwischen den Geberländern an,<sup>117</sup> und von vornherein ist den politischen Entscheidungsträgern klar zu machen, dass es sich bei den Budgethilfen nur um eine temporäre Überbrückung handeln kann, bis die Reorganisation der staatlichen Finanzierungsinstrumente vollzogen ist. Dann muss die Finanzhilfe zurück gefahren und in der weiteren Entwicklungszusammenarbeit die TZ eng mit der FZ verzahnt werden.

Länger andauernde, großzügige Finanzhilfen haben nämlich ähnliche Wirkungen, wie diese auch bekannt sind aus den Wirkungszusammenhängen infolge von Finanzhilfen an untergeordnete Gebietskörperschaften in Föderalstaaten. Finanzschwache Kommunen und Regionen (Länder, Kantone etc.) werden in vertikaler

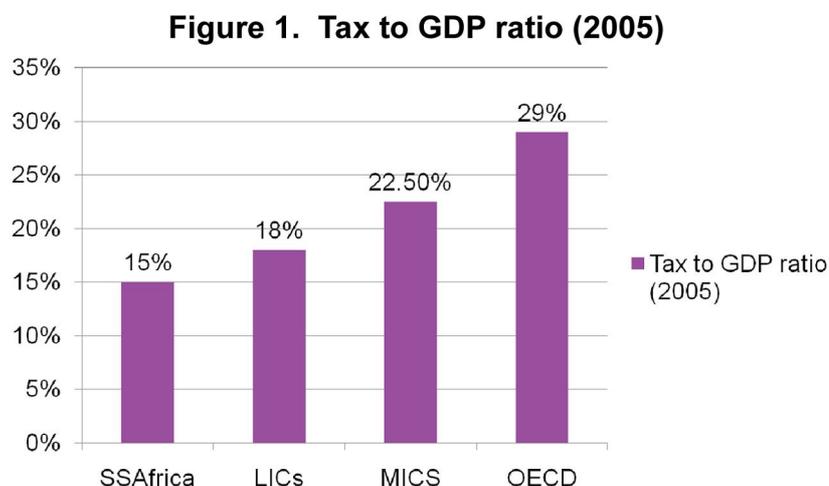
---

<sup>116</sup> Vgl. Babara (2008).

<sup>117</sup> Siehe hierzu insbesondere Menocal/Othieno (2008, S. 6 ff.).

Richtung durch den Zentralstaat oder horizontaler Richtung durch andere gleichrangige Gebietskörperschaften unterstützt. Von diesen „intergovernmental transfers“ gehen dann längerfristig negative Anreizwirkungen auf die finanzschwachen Gebietskörperschaften aus, ihre eigene Steuerbemessungsgrundlage zu fördern. Ohne geeignete Anreizmechanismen<sup>118</sup> werden dann die finanzschwachen zu dauerhaften Kostgängern der anderen Gebietskörperschaften (Mezzogiorno-Effekt). Auch internationale Finanzhilfen haben in aller Regel ähnliche Folgewirkungen, so dass es hier die Ansicht vertreten wird, dass die FZ entsprechende Krankheitssymptome wie die des Dutch disease zur Folge hat – man könnte auch von einem **aid disease** sprechen. Diese Aussage wird dadurch unterstrichen, dass in den fragilen Staaten mit großer Abhängigkeit von entsprechenden Budgethilfen auch noch nach Jahren das Steueraufkommen systematisch geringer ist als in anderen Entwicklungs-, Schwellen- oder Transformationsländern (siehe Abbildung 4). Es wird deutlich, dass in den afrikanischen Staaten südlich der Sahara (SS Africa) die Steuerquoten mit 15 % des BIP deutlich unter denen der anderen Entwicklungsländer mit niedrigem Einkommen (LIC),<sup>119</sup> der Länder mit mittlerem Einkommen (MIC) und der OECD Länder liegen, wobei letztere eine beinahe doppelt so hohe Steuerquote aufweisen.<sup>120</sup>

Abbildung 4: Steuerquoten bezogen auf das BIP



Quelle: OECD (2008b).

<sup>118</sup> Vgl. dazu im Detail Kirn (2010).

<sup>119</sup> Simbabwe ist ein Beispiel für ein ehemals relativ stabiles Land mit einer Steuerquote in den 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts von beständig über 20 %. Infolge der politischen Fehlentwicklungen während des Mugabe Regimes ist die Steuerquote auf unter 10 % zurückgefallen; vgl. Loretz (2010).

<sup>120</sup> Dabei haben die fragilsten Staaten noch weitaus geringere Steuerquoten. So bewegt sich diese in Afghanistan im Zeitraum 2003 und 2005 auf zwischen 4,5 und 5,3 %. Zu weiteren Ländern vgl. OECD (2010, S. 102). Ehrke (2010) erwähnt für Afghanistan eine Steuerquote bezogen auf das BIP von 5,2 % in 2008/09.

Reine Finanzhilfe kann also durchaus lähmend wirken, die Entwicklung eigener steuerlicher Bemessungsgrundlagen verzögern und damit auch die wirtschaftliche Entwicklung verlangsamen, da für den notwendigen Ausbau der staatlichen Infrastruktur keine ausreichenden eigenen Mittel zur Verfügung stehen. So nennt Boyce (2007, S. 8) an erster Stelle die *technische Zusammenarbeit*, wenn es um die *Mobilisierung der heimischen Steuerquellen* geht. Zugleich sollte man nicht orthodoxen Ansätzen folgen, sondern pragmatisch auf die lokalen und regionalen Gegebenheiten eingehen. Die TZ muss natürlich von Finanzhilfen begleitet sein, wenn es um die Einführung der nötigen *Infrastruktur für die Steuererhebung* und die *Ausbildung für das vorgesehene Personal* geht. Aber eine derart Projekt bezogene Finanzierung ist nicht fehlverwendbar und daher allgemeinen Hilfen bei weitem überlegen. An zweiter Stelle nennt Boyce die *Konditionalität auch auf der Einnahmenseite* – so könnten besondere Hilfen auch davon abhängig gemacht werden, dass es entsprechende *Fortschritte bei der Mobilisierung der heimischen Besteuerungsgrundlagen* gibt, so dass die negativen Anreizwirkungen freier Transfers vermieden werden.

Darüber hinaus ist gerade in den Staaten mit andauernden Konflikten das staatliche *Gewaltmonopol und die Steuerhoheit* durchzusetzen, was in der Regel ohne militärische Präsenz nicht zu erreichen ist. Ferner wird verlangt, die Steuerbefreiungen gerade der internationalen Hilfsorganisationen und deren Mitarbeiter zu reduzieren,<sup>121</sup> was zweifellos die Bemessungsgrundlagen bei indirekten und direkten Steuern deutlich erhöhen würde. Diese Steuerbefreiungen sind aber zugleich ein wesentlicher Anreizmechanismus für die Geberländer, welche dann natürlich die Brutto-Budgethilfe entsprechend erhöhen bzw. ihren Mitarbeitern auch höhere Bruttoeinkommen zahlen müssten. Natürlich würde letzteres nur in den Hilfephasen eine Stärkung der Bemessungsgrundlagen darstellen.

Es ist daher für den Erfolg von FZ wie TZ ganz entscheidend, dass die Partner über die *Zeithorizonte* der Hilfszahlungen wie der Beratung informiert werden, so dass ausreichend lange Anpassungsphasen verbleiben, um abrupte Steuererhöhungen mit starken Auswirkungen auf die Verhaltensweisen der Steuerpflichtigen zu vermeiden. Gerade in post-konflikt Situationen ist von sehr langen Zeiträumen auszugehen, bis die entsprechenden Wertgrundlagen vermittelt worden und auch die individuellen Verhaltensweisen diesem Wertesystem angepasst sind. Bei zu kurzfristiger Orientierung drohen gefährliche Rückfälle, welche dann in aller Regel mit erheblichen Folgekosten für die internationale Gemeinschaft verbunden sind.

## **V.2. Steuerreformen in Entwicklungsländern**

Die Grundproblematik der Besteuerung wurde bereits im IV. Kapitel ausführlich behandelt, so hier auf den gesamten *Systemzusammenhang* und die damit

---

<sup>121</sup> Vgl. hierzu auch Fjeldstad/Moore (2007, S. 12 f.) und IMF (2004, S. 21).

verbundenen einzelnen Steuerarten näher eingegangen werden soll. Die Steuertheorie, insbesondere aber die moderne Steuerwirkungslehre, hat verdeutlicht, dass dieser Bereich viel mit *Psychologie und Verhaltensweisen* zu tun hat. Die klassischen Neutralitätspostulate waren bereits diesem Problem gewidmet und hatten die Zielsetzung, die negativen Anreize, die von der Besteuerung auf Arbeits- und Leistungsangebot im Marktsektor ausgehen, soweit wie möglich zu begrenzen. Auch die moderne Optimalsteuertheorie hat diese negativen Anreizwirkungen im Fokus und empfiehlt direkte wie indirekte Steuern, bei denen die so genannten Substitutionseffekte (z.B. Substitution von Arbeit durch Freizeit, welche dann zu schattenwirtschaftlicher Aktivität oder Haushaltsproduktion verwendet werden kann) nach Möglichkeit zu minimieren sind. Dazu ist es insbesondere notwendig, die *marginale Steuerbelastung* auf einem *angemessenen* Niveau zu halten.

Es wurde schon darauf hingewiesen, dass alle existierenden Steuerarten letztendlich auf eine Belastung des Markteinkommens hinaus laufen; daraus ist dann geschlossen worden, dass eine Alleinsteuern (auf Einkommen, Konsum, Vermögen oder ganz bestimmte Vermögensarten) die beste Form der Besteuerung wäre. Eine Alleinsteuern müsste allerdings die gesamten staatlichen Aufgaben finanzieren, hätte somit einen hohen marginalen wie durchschnittlichen Steuersatz zur Folge, so dass negative Anreizwirkungen unvermeidlich werden. Es ist also besser, sowohl die Einkommensentstehung als auch die Einkommensverwendung (also den Konsum) mit einem *differenzierten Steuersystem* zu belasten, um die Überbelastung einzelner Steuerquellen zu vermeiden. Wenn es auch nicht das rationale Steuersystem gibt, so hat sich dennoch in der langen Geschichte der Entwicklung der Besteuerung eine Grundstruktur herausgebildet, die in allen hoch entwickelten Ländern recht ähnlich ist. Da selbstverständlich auch die fragilsten Entwicklungsländer möglichst schnell ein entsprechendes Entwicklungsniveau erreichen wollen, sind die entwicklungspolitischen Besonderheiten von Steuersystemen nur Übergangsphänomene. Die eigentliche Grundstruktur ist *best practice Ansätzen in den hoch entwickelten Ländern* zu entnehmen – dadurch wird gleichermaßen das Zielsystem aller Steuerreformen bestimmt.

Zweifellos spielen im Entwicklungsprozess zunächst die *indirekten Steuern* eine bestimmende Rolle, wobei die spezifischen Verbrauchsteuern mit den Abgaben auf den Außenhandel am Anfang der Entwicklung stehen. Folglich gibt es dann zunächst oft eine getrennte Steuer- und Zollverwaltung oder aber letztere übernimmt sogar die Verbrauchsteuern ebenfalls in ihre Obhut. *Allgemeine Verbrauchsteuern* wie die *Mehrwertsteuer* benötigen aufgrund komplexerer Erhebungsverfahren ein viel höher entwickelte Steuerverwaltung und werden besonders effizient, wenn außerdem in einem *funktionsfähigen Bankensystem* die meisten Transaktionen bargeldlos abgewickelt werden können. Eine *umfassende Einkommensteuer* (auf Arbeitseinkommen oder Löhne und Kapital-

einkommen, wobei zu letzteren Gewinne, Zinsen, Mieten und Pachten, Renten etc. zählen) erfordert ebenfalls vielfältige Voraussetzungen im Bereich der Lohnabrechnung, des Bankenwesens etc., bis diese ebenfalls aufkommensergiebig und administrierbar ist. Auch wenn aufgrund eines niedrigen Entwicklungsstandes die Bemessungsgrundlagen eng begrenzt sind, müssen dennoch diese *Steuern rechtzeitig eingeführt* werden, damit die Steuerpflichtigen an diese *moderne Staatsfinanzierung auch gewöhnt* werden – spätere, viel höhere Steuerwiderstände, die gar den Frieden gefährden könnten, also vermieden werden.

Neben die Mehrwertsteuer als Nettoallphasenumsatzsteuer muss eine einfache Einkommen- und Gewinnsteuer treten, die insbesondere den KMU auch vermittelbar ist und von diesen nach Möglichkeit selbständig umgesetzt werden kann (Selbstveranlagung). Dabei ist ganz allgemein auf eine *gleichmäßige Erfassung aller Einkommen* größter Wert zu legen, damit die Diskriminierung von Lohn- oder Kapitaleinkommen vermieden wird.<sup>122</sup> Außerdem sind aus *gesundheitpolitischen* Gründen ganz bestimmte *spezifische Verbrauchsteuern* notwendig, die Tabak- und alkoholhaltige Getränke belasten. Auf *kommunaler und regionaler Ebene* sind noch entsprechende *Aufwandsteuern, Gebühren und Beiträge* sinnvoll, welche dem Kongruenz- und Äquivalenzprinzip entsprechen. Aus *umweltpolitischen* Gründen können darüber hinaus *Benzin, Treibstoffe, Gas und weitere Produkte aus fossilen Energieträgern* belastet werden. Insgesamt muss das Steuersystem *überschaubar* bleiben, so dass die Bürgerinnen und Bürger in der Lage sind, die Belastungswirkungen auch abschätzen zu können, um letztendlich auch die Effizienz der jeweiligen gebietskörperschaftlichen Ebene ihren Wahlentscheidungen zugrunde legen zu können.

Mit diesem Katalog wäre das Zielsystem umrissen. Auf dem Weg zur Umsetzung müssen entsprechend der *Fähigkeit der Steuerverwaltung* und der *Bildung der Steuerpflichtigen* Kompromisse gemacht werden, so dass eine Reihe von zusätzlichen Abgaben temporär ein ausreichendes Steueraufkommen absichern sollten. Ganz grundsätzlich bestehen aus ökonomischer Sicht große Bedenken gegen alle Steuern und Abgaben, welche den internationalen Handel belasten. Eine Belastung des internationalen Handels behindert nämlich eine sinnvolle internationale Arbeitsteilung und Spezialisierung und somit auch die notwendige regionale Integration. Viele fragile Staaten sind nämlich einfach zu klein, um in einem globalisierten Wettbewerb bestehen zu können. Autarkie ist keine vernünftige Zielsetzung, weil sie jegliche Arbeitsteilung verhindert und ein Land in die absolute Armut führt – ein Blick nach Nordkorea sollte genügen. Aber auch der IMF akzeptiert, dass in *kritischen Situationen* zur Mobilisierung einer eigenen Bemessungsgrundlage die *Doktrin aufgegeben* werden muss und beispielsweise Exportsteuern erhoben werden, welche die eigene noch einkommensschwache Bevölkerung vorübergehend von ansonsten notwendigen Steuerzahlungen

---

<sup>122</sup> Siehe beispielsweise Petersen/Rose (2004) oder unter [www.einfachsteuer.de](http://www.einfachsteuer.de).

entlasten kann.<sup>123</sup> Darüber hinaus sind spezifische Steuern auf Restaurants, Hotels und Mietwagennutzung sinnvoll, da diese insbesondere von Ausländern genutzt werden (*Steuerexport*). Auch administrierte Preise können eine gewissen Finanzierungsrolle übernehmen und in den afrikanischen Ländern hat sich die so genannte *airphone tax* eingebürgert, welche das Telefonieren in Mobilfunknetzen steuerlich belastet. Darüber hinaus können auch Kraftfahrzeuge und andere Güter für den *gehobenen Konsumbedarf* verstärkt besteuert werden, so dass das gesamte Steuersystem eine *gewisse Progression zulasten der Wohlhaben* aufweist.

Auch die direkte Besteuerung kann schrittweise umgesetzt werden. So bietet es sich beispielsweise an, die *Lohnsteuer* zunächst als eine *flat-rate* Steuer einzuführen. Ähnlich wurde in den vormals sozialistischen Staaten vorgegangen, die schon vorher eine Lohnsummenbesteuerung kannten, an die man dann direkt anknüpfen kann. Auch die *Unternehmensbesteuerung* kann ähnlich erfolgen, wobei ganz besonderes Gewicht auf *Einfachheit* gelegt und auch die *Liquiditätssituation* des Unternehmens in Betracht gezogen werden muss.<sup>124</sup>

Dabei sind insbesondere die *kulturellen, religiösen und rechtlichen Voraussetzungen* in den einzelnen Ländern zu beachten. So versagen Grundsteuern, die als kommunale Aufwandsteuern durchaus Sinn machen können, ihren guten Dienst dort, wo es gar keine Eigentumsrechte an Grund und Boden gibt – was vor allem in den zentralasiatischen Staaten, aber auch zum Teil in Afrika der Fall ist. Deshalb hat man beispielsweise in der Mongolei eine „livestock tax“ eingeführt,<sup>125</sup> welche im ländlichen Bereich die Viehhaltung besteuert, was auch ökologisch überaus sinnvoll ist. Denn infolge der Verbesserungen der Lebensbedingungen hat sich zunächst der Viehbestand, der als Statussymbol für Reichtum gilt, erheblich erhöht, so dass auch den semi-ariden Gebieten weitere Degradierung droht. Vor jeder Steuerreformberatung ist es also dringend empfohlen, sich mit den *kulturellen und religiösen Grundlagen* eines Landes vertraut zu machen, die *Verfassung* zu studieren und zumindest den Versuch zu unternehmen, die *Umsetzung des Steuerrechts* auch zu beobachten. Dann können schon im Ansatz gröbere Fehler und unnötige Auseinandersetzungen mit den heimischen Fachleuten vermieden werden.

### **V.3. Capacity Building in Parlament und Verwaltung**

Wenn in einem Beratungszusammenhang auch die Demokratisierung der Gesellschaft im Sinne der offenen oder auch Zivilgesellschaft langfristig umgesetzt werden soll, müssen wie unter II.1. erwähnt auch die *heimischen Kräfte herausgefordert* werden, ihr *Ziel- und Wertesystem offen zu legen*. Und dabei ist es

---

<sup>123</sup> Vgl. IMF (2004, S. 22).

<sup>124</sup> Zu Einzelheiten vgl. Petersen et al. (2009).

<sup>125</sup> Siehe hierzu Lhkagvadorj (2010).

dringlich erforderlich, auch die *politische Führung* in die Beratungszusammenhänge einzubeziehen. In vielen Seminaren mit Verwaltungsmitarbeitern ist von diesen selbst immer wieder geäußert worden, dass sie sich häufig nicht als Adressaten für die Diskussion von Zielsystemen fühlen, diese vielmehr in die Verantwortung der politischen Ebenen verweisen. Zudem nutzt beispielsweise eine Wertevermittlung auf der Verwaltungsebene zur Bekämpfung korrupter Verhaltensweise gar nichts, wenn die Korruption im Wesentlichen von der politischen Spitze ausgeht.

Wenn also bestimmte Ministerien Partner in der Beratung sein sollen, dann ist es einfach erforderlich, auch die oben kurz umrissenen *staatstheoretischen Grundlagen der politischen Führung zu vermitteln*. Die Bereitschaft der politischen Führung, sich dafür auch ausreichend Zeit zu nehmen und intensiv die eigenen Zielsysteme zu diskutieren, ist gleichermaßen der Lackmustest für das grundsätzliche Interesse der politischen Führung, die Beratungsergebnisse später auch umzusetzen. Kommen solche Kontakte nicht zu Stande, oder werden sie sogar aktiv hintertrieben, ist das gesamte Beratungsprojekt gefährdet und im Zweifelsfall zu beenden, bevor Steuergelder der deutschen Steuerpflichtigen in fragwürdiger Art und Weise verausgabt werden.

Auch im weiteren Beratungsprozess ist es keinesfalls ausreichend, sich auf die Verwaltungsebene zu konzentrieren. Vielmehr sind nicht nur die politischen Spitzen, sondern auch die *Parlamentarier in den zuständigen Ausschüssen* sowie die *Meinungsführer* persönlich zu informieren und im Zweifelsfall auch zu überzeugen. Zugleich ergibt sich für die Berater die Möglichkeit, in der persönlichen Diskussion auf die kulturellen und politischen Besonderheiten des einzelnen Landes besser eingehen zu können. Gerade die heimischen Politiker müssen *auf den Reformwegen mitgenommen* werden und die Berater müssen flexibel genug sein, sich den örtlichen Gegebenheiten anzupassen, wenn dies auch der „reinen Lehre“ nicht unbedingt entspricht. Nur bei hinlänglicher Flexibilität in der Beratung wird es gelingen, vernünftige technische Voraussetzungen zu schaffen und zugleich das Vertrauen entstehen zu lassen, welches Grundlage einer jeden erfolgreichen Beratung sein muss.

Wenn dann die *politischen Voraussetzungen geschaffen* sind, lassen sich auch auf der untergeordneten Ebene viel leichter die technischen Details und Probleme der rechtlichen und praktischen Umsetzung diskutieren. Natürlich ist es positiv, den Spitzen von Politik und Verwaltung bereits erfolgreiche Beispiele vorzuführen, also bereits erfolgreiche Länder zu besuchen, um mit dem guten Beispiel zu überzeugen. Das ist kein unnötiger Tourismus, sondern ein wichtiger Akt, um erfolgreiche *Beratung zu multiplizieren*. Zugleich dient eine solche Veranstaltung auch dem Korpsgeist der teilnehmenden Politiker und Verwaltungskräfte, was gerade in post-konflikt Situationen besonders bedeutsam ist, um die Menschen wieder an einem runden Tisch in fachbezogenen Diskussionen die Vorteile der friedlichen Zusammenarbeit vor Augen zu führen. Zugleich ergeben

sich weitere Ansatzpunkte für eine Kooperation zwischen dann hoffentlich ehemals fragilen Staaten.

Diese Strategie stellt besonders hohe Anforderungen an die *Langzeitkräfte* vor Ort, da von ihnen die ersten Kontakte geknüpft und dann auch aufrechterhalten werden müssen. Es können aber durchaus erfolgreich die kurzzeitigen Kräfte einbezogen werden, die über die nötige Kompetenz verfügen, um ein solches Wissen in angemessener Zeit vermitteln zu können; zugleich ist eine große Motivationskraft erforderlich, ehemalige Konfliktparteien wieder in ein gemeinsames Gespräch zu bringen. Erfahrungen haben aber gezeigt, dass so etwas möglich ist und auch Erfolg versprechend durchgeführt werden kann.

#### **V.4. Risiken in der Entwicklungszusammenarbeit**

Die Ausführungen zum möglichen *aid disease* betreffen bereits eine Möglichkeit von *Risiken* in der EZ, welche die „do not harm“ Regel in der EZ verletzen können, in dem nicht gewünschte Ergebnisse erzeugt werden.<sup>126</sup> Diese sind insbesondere dann zu vermeiden, wenn *Finanzhilfen mit entsprechenden Beratungsprogrammen eng verknüpft* werden, so dass Fehlverwendungen oder reine Mitnahmeeffekte, wie sie aus zwischenstaatlichen Transfers, aber auch der Subventionierung des Privatsektors hinlänglich bekannt sind, gar nicht erst auftreten. Neben die Problematik der Substitution von Eigenmitteln treten aber gerade in post-konflikt Ländern, in denen sehr viele Geberorganisationen sich engagieren, *komplexe Koordinationsprobleme*, um Doppelförderungen, aber auch Interessenkollisionen zu vermeiden. Gerade die lokalen Politiker und Verwaltungskräfte haben wenig Verständnis dafür, wenn die Berater in einen *Geberwettbewerb* eintreten, der eher dem eigenen Prestige dienlich sein soll als den Interessen der Beratenen.<sup>127</sup> Es wäre wünschenswert, wenn hier eine sachbezogene Projektabstimmung zur Regel wird, ohne das zusammenhängende Problemfelder dabei auseinander gerissen werden, so dass widersprüchlich Teilösungen entstehen, die dann wieder neu zu koordinieren sind. Im Übrigen ist auch die Doppelung von Ausbildungsprogrammen sehr fragwürdig, entziehen diese doch die Teilnehmer aus ihrem Tagesgeschäft, welches gerade in Zeiten der Transformation alles andere als leicht und insbesondere sehr zeitraubend ist.

„Doing harm“ – und darauf weist insbesondere die OECD (2010) hin – resultiert vor allem „from a lack of deep and detailed historical and local knowledge of the political processes, political settlements, patterns of state-society relations and sources of legitimacy in the countries where donors are operating. To do no harm, donors need to invest in the difficult and time-consuming task of understanding what underpins the legitimacy of leaders in a place or how power among elites is configured at the national and local levels. While in many

---

<sup>126</sup> Vgl. zu Details Nixon (2007).

<sup>127</sup> Vgl. Petersen (2003).

countries where donors are operating the costs of gaining this type of knowledge may be too high to be justified, in fragile states the costs of not having such in-depth knowledge are far too high".<sup>128</sup> Angesichts der voran stehenden Ausführungen ist diesem Satz nur noch hinzuzufügen, dass die *Folgekosten eines zu geringen Engagements immens* sein können.

Auch das Problem, dass es der EZ auch in den fragilen Staaten häufig an der notwendigen Langfristigkeit mangelt, wird intensiv diskutiert. Die Staatenbildung in den gefestigten Staaten hat sich über Generationen, teilweise Jahrhunderte erstreckt. Der Rückgriff auf die dort gemachten Erfahrungen dürfte es ermöglichen, die notwendigen Zeiträume deutlich zu verkürzen, aber die Bildungserfordernisse, angefangen von der primären Bildung über die sekundäre und tertiäre bis zur dualen Berufsausbildung, bedingen Investitionen in Infrastruktur und Humankapital, die erst nach geraumer Zeit Früchte tragen. Darüber hinaus prägen Traditionen, Religionen und Ideologien das Bewusstsein der Menschen häufig über den gesamten Lebenszeitraum, so dass ein vollständiger Wandel erst im Generationenübergang möglich wird. Neben die Langfristigkeit in der Ausrichtung der EZ tritt das „timing“ und „sequencing“; Die Wahl des richtigen Zeitpunkts für einen Projektansatz und dann die korrekte Abfolge der einzelnen Projektkomponenten ist eine Thematik, die ausführlich im Zusammenhang mit den Transformationsprozessen thematisiert worden ist. Diesbezüglich liegen also reichhaltige Erfahrungen vor, die auch in der EZ angewendet werden können.<sup>129</sup>

Der Hinweis auf historische und kulturelle Hintergründe verdeutlicht darüber hinaus, dass man dem *Demokratisierungsprozess erhebliche Zeit* einräumen muss. Demokratisierung ohne entsprechende Bildungsvoraussetzungen endet häufig in Stimmenkauf und den oben beschriebenen Neopatrimonialismus. Damit werden aber auch die demokratischen Instrumente oft nachhaltig desavouiert, weil die Bevölkerungen nicht ihre tatsächliche Wirkungsweise, wie sie sich in gefestigten Demokratien eingestellt haben, erfahren können. Individuelle Bildung und allmähliche Staatenbildung sind also zu verzahnen. Dabei kommt der Besteuerung eine ganz besondere Rolle zu. Denn über die Finanzierungs-beteiligung der Bürgerinnen und Bürger wird auch deren Interesse erzeugt, sich in die Politik aktiv einzubringen, worauf noch näher in der Zusammenfassung eingegangen wird.

### **V.5. Leistungspakete für erfolgreiche Reformvorhaben**

Aus der Notwendigkeit eines umfassenden staatstheoretischen Ansatzes zur Analyse von Prozessen der Staatenbildung folgt auch für die Entwicklung von

---

<sup>128</sup> OECD (2010, S. 120 f.).

<sup>129</sup> Zu Einzelheiten siehe Petersen/Sowada (2000) und hier insbesondere die Kapitel „Time frames and the sequencing of transformation measures“ (S. 40 ff.) und „Intuitive sequencing“ (S. 52 ff.).

Steuersystemen, die historischen und politischen Entwicklungen adäquat zu berücksichtigen. Diese schlagen sich gemäß dem kontrakttheoretischen Ansatz in den jeweils geltenden Staatsverfassungen nieder. Folglich ergeben sich auch die notwendigen Leistungspakete für erfolgreiche Steuerreformvorhaben aus den komplexen Elementen der Staatlichkeit, wie sie in der überaus umfangreichen Literatur diskutiert werden und in diesem Beitrag zumindest kurz angerissen worden sind. Dabei sollen diese Elemente im Folgenden nur aufgezählt werden, wobei zu jeder einzelnen Komponente wiederum Problemdiskussionen notwendig sein werden.

Auszugehen ist von der (geschriebenen oder tradierten) *Verfassung*, dem Verfassungsumfeld (insbesondere Verfassungsgerichtsbarkeit) sowie der Verfassungswirklichkeit, welche natürlich mehr oder weniger abweichen kann von den vorgegebenen Verfassungsnormen. Aus den Verfassungen sind dann die einzelnen *Steuergesetze* (oder gar ein Steuergesetzbuch) abgeleitet, welche im Zusammenspiel mit der *Aufgabenverteilung* auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen zu betrachten sind. Aus der Existenz mehrerer gebietskörperschaftlicher Ebenen folgt dann die Problematik der oben erwähnten Aufteilung von Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Aufkommenshoheiten auf die Gebietskörperschaften. Es bedarf also entsprechender *Gesetze über die Steuerverteilung* (in vertikaler und horizontaler Richtung) bzw. einer *Finanzausgleichsgesetzgebung*, wenn bereits ein umfassender Konsens über einen Ausgleich zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gebietskörperschaften besteht.

Das *Kongruenzprinzip* gibt Anhaltspunkte für eine nach dem Äquivalenzprinzip orientierte Staatsfinanzierung vor allem auf den *untergeordneten gebietskörperschaftlichen Ebenen*. Bei der Finanzierung der *gesamtstaatlichen Aufgaben* kann auf das *Leistungsfähigkeitsprinzip* zurückgegriffen werden, wobei sowohl flat-rate Tarife als auch Progressionstarife in Frage kommen – je nach ideologischer Ausrichtung und gewünschter Umverteilungswirkung. Dabei sind insbesondere *mögliche negative Anreizwirkungen* zu berücksichtigen, welche die intendierten Verteilungsziele konterkarieren können. All diese systemischen Zusammenhänge sind dann durch *makroökonomische Prognosemethodiken* zu ergänzen, wobei hier insbesondere die *Steuerschätzung* zu nennen ist, welche auch über *Mikro-Simulationsmodelle* unterstützt werden muss.<sup>130</sup>

Das *Konkordanzprinzip* besagt, dass die gebietskörperschaftliche Ebene, welche eine Staatsaufgabe zugewiesen bekommen hat, prinzipiell auch die Verwaltungshoheit haben soll. Zentralstaatliche Interessen kollidieren zum Teil mit diesem Grundsatz, so dass es in allen existierenden Verfassungssystemen auch die *Auftragsverwaltung* (vor allem von oben nach unten delegiert) gibt, was allerdings nicht zur Entmündigung der unteren Ebenen beitragen darf. Entsprechend der gewählten Steuerverteilung ist auch die Steuerverwaltung aufzubauen. Bei

---

<sup>130</sup> Vgl. hierzu Petersen (2008) und die dort angegebene Literatur.

*förderalstaatlichen Strukturen* schlägt sich dieser Aufbau in einer *hierarchisch strukturierten Steuer- und Zollverwaltung* nieder, die im Bereich der eigenen Steuern jeweils über besondere Rechte verfügen. Dabei ist darauf zu achten, dass die *lokalen Steuern* eine möglichst breite Bemessungsgrundlage aufweisen und *alle Bürgerinnen und Bürger einschließen*. Zuschlagssysteme zur Einkommen- oder Mehrwertsteuer mit autonomen Zuschlagssätzen erfüllen gerade diese Bedingung. Sie beteiligen breite Bevölkerungsschichten an der Finanzierung und damit auch an der *demokratischen Kontrolle* des Finanzgebarens der lokalen (und regionalen) Gebietskörperschaften. Sie stellen somit ein wichtiges Moment im Demokratisierungsprozess dar.

Einer jeglichen Beratung im Kontext von Steuerreformen ist also eine solche umfangreiche *gesellschaftspolitische Recherche* voranzustellen. Diese kostet fraglos Zeit und Geld. Aber nur dann ist auch gesichert, dass die Interessen der Beratenen in die Projekte einfließen und die Berater nicht als orthodoxe Fremdlinge wahrgenommen werden, die sich durch die Projektumsetzung nur selbst verwirklichen wollen. Letzteres verhindert die Akzeptanz, welche unbedingte Voraussetzung für jeden Projekterfolg ist.

#### **V.6. Nachhaltigkeit über Verankerung in der Hochschullehre**

Die Erfahrung aus internationalen Projektzusammenhängen zeigt, dass Projektevaluationen zwar häufig vorgenommen werden und zum Teil auch sehr sinnvoll sein können, demgegenüber allerdings die *Projektnachbereitung* und *-dokumentation* viel zu kurz kommt. Projekte mit ähnlichen Ansätzen und Inhalten werden wenig später wieder „from the scratch“ begonnen, was Doppelarbeit darstellt und wiederum Zeit und Geld kostet. Darüber hinaus erfolgt auch in den Agenturen der Geberländer ein so häufiger Personalwechsel, so dass die *Übertragung von Wissen* zwischen den Mitarbeitergenerationen häufig nicht gewährleistet ist. In den Nehmerländern ist die Fluktuation erfahrungsgemäß noch viel größer, da sich gerade in den neu aufgebauten bzw. im Transformationsprozess befindlichen Staaten den Mitarbeitern vielfältige Auf- und Ausstiegchancen (vor allem in den privaten Sektor hinein) bieten. Daher ist es also ganz entscheidend, dass die Fähigkeiten, die in EZ Zusammenhängen vermittelt werden, im Prozess der Fluktuation bzw. des Generationenübergangs nicht verloren gehen.

Daher sollte die EZ begleitet sein von Programmen, welche die *Verankerungen von Methodik und Wissen in der Hochschullehre* des jeweiligen Empfängerlandes ermöglicht. Gerade die Universitäten sind die geeigneten Orte, in denen das Wissen der Grundlagenforschung, aber auch das komplexe Anwendungswissen gleichermaßen konserviert, weiterentwickelt und transferiert wird. Angesichts der geringen Ausbildungsqualitäten in vielen Entwicklungs- und Transformationsländern ist es daher notwendig, über eine Verbesserung der *curricularen Situation an den Kernfakultäten* (vor allem Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, aber auch im Bereich der Gesellschaftswissenschaften und Lehrerbildung)

für einen ausreichend qualifizierten Nachwuchs in Wissenschaft und Praxis zu sorgen. Gerade die hier dargestellten staatstheoretischen Zusammenhänge machen Fortentwicklungen erforderlich, so dass den jungen Menschen auch die *Wertgrundlagen für ein universales Zusammenleben* in Frieden und gemeinsamen Fortschritt vermittelt werden können. Nur wenn die Zukunft den jungen Menschen auch ein menschenwürdiges Leben in einer befriedigenden materiellen Situation verspricht, wird man die säkulare Basis stärken können, so dass nicht Leben sinnlos vernichtet wird, sondern die Achtung des Lebens auch in den fragilsten Ländern wieder zum höchsten Wert werden kann.

Die EZ sollte daher auch auf *nationaler Ebene* mit allen Organisationen kooperieren, welche sich der eben beschriebenen Aufgabe stellen. Natürlich sind die jeweiligen Beratungsprogramme auf den Regierungsebenen vertraulich und können nicht in aller Öffentlichkeit diskutiert werden. Aber die zugrunde liegende Methodik und Programmatik ist durchaus in ihren Grundzügen allgemein akzeptiert, wissenschaftlich begründet, methodisch aufbereitet und als Lehrprogramm vermittelbar. Damit hätte die *Koppelung von EZ und der Internationalisierung der Hochschullehre* über entsprechende Austauschprogramme erhebliche Synergien zur Folge und würde zugleich die kostspielige Parallelität von Programmen reduzieren. Die Erfahrungen mit Projekten der GTZ, von inWEnt und des DAAD weisen auf mögliche Kooperationsgewinne hin, welche zugleich der *Nachhaltigkeit der EZ* ganz erheblich dienen würden.

## VI. Zusammenfassung

Besteuerung und Staatsbildung stehen in einem ganz engen Kontext, der zugleich einen hohen Grad an Komplexität aufweist. Letzteres darf aber nicht dazu verleiten, aus den durchaus verständlichen Grundzusammenhängen ein nur schwer durchdringbares Wissenschaftsgebiet zu machen, sondern über pragmatische Komplexreduzierungen Leitlinien in Bezug auf das menschliche Verhalten zu entwickeln, die leicht verständlich und einsichtig sind. Die OECD (2010) hat in ihrer jüngsten Veröffentlichung die Gebereinflüsse auf fünf Bereiche der Staatsbildung bezogen, die in das Blickfeld der EZ gerückt werden müssen. Die (1) *politischen Prozesse* über Wahlen, Parlamente und Dezentralisierung, die (2) *Beziehungen zwischen Gesellschaft und Staat* über öffentliche Dialoge und Diskurse, die (3) *sozialen Erwartungen*, die von den sozialen Gruppen gegenüber dem Staat herrschen, die (4) *Legitimation des Staates* und seine (5) *Fähigkeit, die staatlichen Funktionen auszuüben*. All diese Bereiche sind grundlegend in die Beratungszusammenhänge einzubeziehen.

Aber der **Besteuerung kommt eine Schlüsselrolle zu**; die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Staatsfinanzierung löst die oben erwähnten Steuerwiderstände aus, die oft in Steuertheorie und -praxis als negative Erscheinungsbilder dargestellt werden, sind diese doch häufig mit Steuer-

vermeidung und Steuerhinterziehung verbunden. Aus *demokratiethoretischer Sicht löst der Steuerwiderstand hingegen erst das Interesse der Bürgerinnen und Bürger für das Finanzgebaren des Staates aus, ja mit ihrem Widerstand verhindern sie, dass der Staat in ein totalitäres Fahrwasser hineingleitet*. Ihre Finanzierungsbeteiligung löst zugleich die Forderung nach demokratischer Partizipation aus, getreu der Formel „no taxation without representation“. Nicht zuletzt deswegen suchen autokratische Machthaber vielmehr den Ausweg, über Ressourcenrenten oder andere Mittel wie Außenhandelsbesteuerung und Zölle sich die ausreichenden Finanzmittel zu besorgen und damit den Steuerwiderstand sowie die damit verbundene Forderung nach demokratischer Partizipation zu ersparen.

Der *Steuerwiderstand* und die *demokratische Partizipation* machen zugleich erforderlich, das Steuersystem und die einzelnen *Steuergesetze so einfach wie möglich* zu halten, damit diese transparent und für den Bürger nachvollziehbar in ihren Belastungswirkungen bleiben. Die frühere Betonung, dass insbesondere unmerkliche Steuern wie die über die Preise wirkenden indirekten Steuern erhoben werden sollten, entstammt vordemokratischen Zeiten, in denen Aufkommensmaximierung die erste Maxime war. *Alle Steuern sollen merklich sein und bewusst werden*, damit die mündigen Bürgerinnen und Bürger ihren Finanzierungsbeitrag bewerten und mit den allgemeinen staatlichen Gegenleistungen vergleichen können. Nur ein effizienter und vertrauenswürdiger Staat verdient sich die Unterstützung seiner Bürgerinnen und Bürger. Auch gefestigte Staaten sind nicht vor Fehlern gefeit; werden die Staatstätigkeit und damit auch die Steuerlast überbordend, entsteht Staatsverdrossenheit und „mistrust in government“. Die Demokratie bietet hier dann den Rückkoppelungsmechanismus, die politische Führung durch Stimmenentzug abstrafen zu können – und das auf friedlichem Wege ohne Einsatz revolutionärer Gewalt. Ein gewaltiger Fortschritt, von dem alle Menschen dieser Welt profitieren sollten.

## Literatur

- Allingham, Michael, Sandmo, Agnar: Income Tax Evasion: A theoretical Analysis. In: Journal of Public Economics, 1/1972, S. 323 – 338.
- Balliamoune-Lutz, Mina, McGillivray, Mark: State Fragility – Concept and Measurement. In: UNU-Wider. World Institute for Development and Economics Research. Research Paper No. 2008/44.
- Barbara, Julien: Rethinking Neo-liberal State Building: Building Post-conflict Development States. In: Development in Practice, 18/3, 2008, S. 307 – 318.
- Baurer, Lewis I.: Tax Administrations and Small and Medium Enterprises (SMEs) in Developing Countries. World Bank Group, Washington, D.C. July 2005.
- Bertelsmann Stiftung: Transformation Index 2010. Politische Gestaltung im internationalen Vergleich. Gütersloh 2009.
- Birdsall, Nancy, Vaishnav, Milan, Ayres, Robert L. (Hrsg.): Short of the Goal: US Policy and Poorly Performing States. Center for Global Development. Washington, D.C. 2006.
- Bräutigam, Deborah, Fjeldstad, Ole-Helge, Moore, Mick: Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent. Cambridge University Press, Cambridge 2008.
- Bratton Michael, van de Walle, Nicholas: Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge University Press, Cambridge 1997.
- Briscoe, Ivan: Can Fragile States Learn from the Development Tigers? FRIDE Policy Brief No 2. Madrid December 2008.
- Boyce, James K.: Public Finance, Aid and Post-conflict Recovery. Political Economy Research Institute, Working Paper Series Number 140. Amherst June 2007.
- Bundesministerium für Wirtschaftliche Entwicklung: Transforming Fragile States – Examples of Practical Experience. Nomos, Baden-Baden 2007.
- Carment, David, Prest, Stewart, Samy, Yiagadeesen: Security, Development and the Fragile State. Bridging the Gap Between Theory and Policy. Routledge, New York 2009.

- Crossen, Sijbren: Note on Some Aspects of the Coordination of Indirect Taxes in the East African Common Market. Report contracted by the GTZ, EAC Meeting of the High Level Task Force (HLTF) to Negotiate the EAC Common Market Protocol. Zanzibar, Tanzania, 3 – 8 November 2008.
- Corden, W. Max: Boom Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation. In: Oxford Economic Papers, 1984/36, S. 359 – 380.
- Crisis State Research Centre: Crisis, Fragile and Failed States – Definitions Used by the CSRC. London, March 2006.
- Cullen, Michael, Dunne, Peter: Reducing Tax Compliance Costs for Small and Medium-sized Enterprises. A Government Discussion Document. Policy Advice Division of Inland Revenue, Wellington, December 2007.
- Dauderstädt, Michael, Schildberg, Arne (Hrsg.): Dead Ends of Transition. Rentier Economies and Protectorates. Campus, Frankfurt/Main 2006.
- Debiel, Tobias: Dealing With Fragile States. Entry Pointe and Approaches for Development Cooperation. ZEF – Discussion Papers on Development Policy No. 101, Zentrum für Entwicklungsforschung, Universität Bonn, Bonn 2005.
- DFID: Scoping a Long-term Research Programme on Conflict, State Fragility and Social Cohesion. Report prepared for DFID's Central Research Department. Annex B: Kex Concepts and Definitions. London, December 2008.
- DFID: Building the State and Securing the Peace. Department for International Development, DFID Emerging Policy Paper. London; June 2009.
- DIIS: Corruption in Fragile States. DIIS Policy Brief, Copenhagen, October 2008.
- DIIS: Taxation and State-Building With a (More) Human Face. DIIS Policy Brief. Copenhagen, October 2008a.
- Ehrke, Jürgen: Steuern in fragilen Staaten – Fallstudie Afghanistan. GTZ Afghanistan, Kundus/Kabul 2010.
- Elster, Jon: Social Norms and Economic Theory. In: Journal of Economic Perspectives. 3/1989, S. 99 – 117.
- European Commission: European Report on Development 2009: Overcoming Fragility in Africa. Robert Schumann Centre for Advanced Studies, European University Institute, San Domenico de Fiesole 2009.

- Everest-Phillips, Max: Business Tax as State-building in Developing Countries: Applying governance Principles in Private Sector Development. In: International Journal of Regulation and Governance. 8/2, 2008, S. 123 – 154.
- Fétiveau, Judicaël: Taxation in Fragile States. Recommendations for Development Cooperation. Case Study of the Democratic Republic of the Congo. GTZ Kongo, Kinshasa 2010.
- Fjeldstad, Odd-Helge: Revenue Administration and Corruption. U4 Utstein Anti-Corruption Ressource Centre, U4 Issue 2, CMI, Bergen 2005.
- Fjeldstad, Odd-Helge, Moore, Mick: Taxation and State-Building: Poor Countries in a Globalised World. Chr. Michelsen Institute, CMI Working Paper, 2007: 11. Bergen 2007.
- Fritz, Verena, Menocal, Alina Rocha: Understanding State-Building from a Political Economy Perspective. An Analytical and Conceptual Paper on Processes Embedded Tensions and Lessons for International Engagement. Report for DFID's Effective and Fragile States Team. Overseas Development Institute, London 2007.
- Fuest, Clemens, Riedel, Nadine: Tax Evasion, Tax Avoidance and Tax Expenditures in Developing Countries. A Review of the Existing Literature. Report Prepared for the UK Department for International Development (DFID). Oxford University Centre for Business Taxation. Oxford, June 19<sup>th</sup> 2009.
- Gajdar, Egor T.: Entscheidung in Russland. Hanser, München 1995.
- Ghani, Ashraf, Lockhart, Clare, Carnahan, Michael: Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building. Working Paper 253, Overseas Development Institute, London 2005.
- Giersch, Herbert: Allgemeine Wirtschaftspolitik I. Grundlagen. Nachdruck, Gabler, Wiesbaden 1991.
- GTZ: Förderung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften. Diskussionspapier, Abteilung Staat und Demokratie. Eschborn 2005.
- GTZ: Staatsentwicklung im Kontext fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung. Lernerfahrungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Abteilung Staat und Demokratie. Eschborn 2008.

- GTZ (Ed.): Adaptation and Refinement of the World Bank's "Country Policy and Institutional Assessment" (CPIA). Discussion Paper, Global Public Policy Institute (GPPI), Eschborn 2008a.
- Habermas, Jürgen: Staatsbürgerschaft und nationale Identität. In: ders.: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Suhrkamp, Frankfurt/Main 1994.
- Hagmann, Tobias, Hoehne, Markus V.: Failures of the State Failure Debate: Evidence from the Somalia Territories. In: Journal of International Development, 24/1, 2009, S. 42 – 57.
- Janosch, Meike, Paustian, Nina: Steuern in fragilen Staaten – Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit. Das Beispiel Madagaskar. GTZ Madagaskar, Antananarivo 2010.
- Jastrzembski, André: Einkommensteuerschätzung in Georgien. In: Petersen, Hans-Georg, Gelaschwili, Simon (Hrsg.): Nachhaltige Finanz- und Sozialpolitik in Georgien. Universitätsverlag Potsdam, Potsdam 2008, S. 167 – 197.
- Jones, Bruce, Chandran, Rahul: From Fragility to Resilience; Concepts and Dilemmas of Statebuilding in Fragile States. Paper for the OECD Fragile States Group, Submitted by the Center of International Cooperation at New York University. New York, 4 March 2008.
- IMF: Rebuilding Fiscal Institutions in Post-Conflict Countries. Prepared by the Fiscal Affairs Department, approved by Teresa Ter-Minassian. Washington, D.C., December 10, 2004.
- IMF: The Fund's Engagement in Fragile States and Post-Conflict Countries – A Review of Experience – Issues and Options. Policy Development and Review Department. March 3, 2008, Washington 2008.
- Kalupner, Sibylle: Die Kultur der Menschenrechte – Eine Bestandsaufnahme aus philosophischer Sicht. In: MenschenRechtsMagazin, 2/2004, S. 129 – 140.
- Kirn, Tanja: Anreizwirkungen von Finanzausgleichssystemen. Verlag Peter Lang, Frankfurt/Main et al. 2010.
- Kirn, Tanja, Petersen, Hans-Georg: Fiscal Autonomy within an Expenditure Oriented Revenue Sharing System. An Example from Liechtenstein. Potsdam 2010 (im Erscheinen).
- KOF Swiss Economic Institute: KOF Index of Globalisation 2010. ETH Zürich Press Release, 22. January 2010.

- Lambsdorf, Johann Graf: *The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence and Policy*. Cambridge University Press, Cambridge 2007.
- Lkhagvadorj, Ariunaa: *Fiscal Federalism and Decentralization in Mongolia*. Potsdamer Universitätsverlag, Potsdam 2010 (im Erscheinen).
- Loretz, Simon: *Steuern in Fragilen Staaten – Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit: Fallstudie Simbabwe*. GTZ Simbabwe, Harare 2010.
- Mann, Arthur J.: *Are Semi-Autonomous Revenue Authorities the Answer to Tax Administration Problems in Developing Countries? A Practical Guide*. United States Agency for International Development (USAID). Washington, D.C. 2004.
- Mathisen, Harald: *Adressing Corruption in Fragile States: What Role for Donors?* Christian Michelsen Institute (CMI), U4Issue 1:2007. Bergen 2007.
- Mcloughlin, Claire: *Topic Guide on Fragile States*. Edited by the Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC). International Development Department, University of Birmingham, August 2009.
- Menkhaus, Ken: *Governance Without Government in Somalia: Spoilers, State Building and the Politics of Coping*. In: *International Security*. 31/3, 2007, S. 74 – 106.
- Mitschke, Joachim: *Steuer- und Transferordnung aus einem Guß. Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland*. Schriften zur Ordnungspolitik, Bd. 2. Nomos, Baden-Baden 1985.
- Moore, Mick: *Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries*. In: *International Political Science Review*, 25/3, 2004, S. 297 – 319.
- Nixon, Hamish: *Aiding the State? International Assistance and the Statebuilding Paradox in Afghanistan*. Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), Kabul, April 2007.
- OECD: *Do No Harm. International Support for Statebuilding*. Series Conflict and Fragility. Paris 2010.
- OECD: *Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations*. Paris, April 2007.
- OECD: *State Building in Situations of Fragility. Initial Findings*. Paris, August 2008.

- OECD: Monitoring Resource Flows to Fragile States: 2007 Report. Fragile States Group (FSG), Paris, 04-Aug-2008a.
- OECD: Taxation, State Building and Aid: Factsheet, Paris March 2008b.
- OECD: The Paris Declaration of Aid Effectiveness (2005) and the Accra Agenda for Action (2008). Paris 2008c.
- OECD-DAC: Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations. From Fragility to Resilience. OECD-DAC Discussion Paper. Off-Print of the Journal of Development 9/2008. Paris 2008.
- OECD-DAC: Governance, Taxation and Accountability. Issues and Practices. DAC Guidelines and Reference Series. Paris 2008a.
- Petersen, Hans-Georg: Size of the Public Sector, Economic Growth and the Informal Economy. Development Trends in the Federal Republic of Germany. In: Review of Income and Wealth, 28/2, 1982, S. 191 – 215. Wieder abgedruckt in Schneider, Friedrich (Hrsg.): The Economics of the Hidden Economy. Volume II, Edward Elgar Publishing, Northampton 2008, S. 573 – 597.
- Petersen, Hans-Georg: Ursachen und Konsequenzen einer wachsenden Schattenwirtschaft. In: Koch, Walter A.S., Petersen, Hans-Georg (Hrsg.): Staat, Steuern und Finanzausgleich. Festschrift für Heinz Kolms. Duncker & Humblot, Berlin 1984, S. 111 – 153.
- Petersen, Hans-Georg: Finanzwissenschaft I. Grundlegung – Haushalt – Aufgaben und Ausgaben – Allgemeine Steuerlehre. 3. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln 1993.
- Petersen, Hans-Georg: Ökonomik, Ethik und Demokratie. Zu einer Theorie der Effizienz und Gerechtigkeit offener Gesellschaften. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1993a.
- Petersen, Hans-Georg: Polit-ökonomische Hintergründe für eine durchgreifende Steuer- und Sozialreform. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 45/2000, S. 79 – 104.
- Petersen, Hans-Georg: Fiskalischer Föderalismus als Mittel friedlicher Integration – das Beispiel Bosnien und Herzegowina. In: Adam, Klaus G., Franz, Wolfgang (Hrsg.): Instrumente der Finanzpolitik. Grundlagen, Staatsaufgaben, Reformvorschläge. Prof. Dr. Rolf Peffekoven zum 65. Geburtstag. Frankfurter Allgemeine Buch, Frankfurt/Main 2003, S. 44 – 63.

- Petersen, Hans-Georg: Globalization, Capital Flight and Capital Income Taxation. In: Tax Notes International, 33/10, 8 March 2004, S. 887 – 897.
- Petersen, Hans-Georg: Konsumorientierte Besteuerung als Ansatz effizienter Besteuerung. In: Steuer und Wirtschaft, 3/2006, 266 – 277.
- Petersen, Hans-Georg: Integration, Decentralization, Taxation and Revenue Sharing: Good Governance, Sustainable Fiscal Policy and Poverty Reduction as Peace-keeping Strategies. Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, 57, Universität Potsdam, Potsdam 2008.
- Petersen, Hans-Georg: Nachhaltige Finanz- und Sozialpolitik: Probleme und Lösungsansätze für den Transformationsprozess in Georgien. In: ders., Gelaschwili, Simon (Hrsg.): Nachhaltige Finanz- und Sozialpolitik in Georgien. Universitätsverlag Potsdam, Potsdam 2008a, S. 1 – 41.
- Petersen, Hans-Georg et al.: Tax Systems and Tax Harmonisation in the East African Community (EAC). GTZ/EAC, Arusha, October 2009.
- Petersen, Hans-Georg: Modern Income Taxation and International Tax Competition: The Answer to Globalization Pressures. In: Brox, James, Baltas, Nicholas C. (Hrsg.): The Global Economics of a Changing Environment, North Waterloo Academic Press, Waterloo, Ontario, Canada 2009a, S. 167-186
- Petersen, Hans-Georg, Hüther, Michael, Müller, Klaus (Hrsg.): Wirkungsanalyse integrierter Steuer- und Transfersysteme. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Campus, Frankfurt/Main, Ney York 1992.
- Petersen, Hans-Georg, Müller, Klaus: Volkswirtschaftspolitik. Volkswirtschaftslehre im Überblick, Band III, hrsg. Von Helga Luckenbach, Verlag Vahlen, München 1999.
- Petersen, Hans-Georg, Sowada, Christoph: The Integration of Industrial and Social Policy in the Transition Process. In: ders. (Hrsg.): Industrial and Social Policy in Transition Countries. Two Case Studies: Poland and Bulgaria. Shaker Verlag, Aachen 2000, S. 33 – 59.
- Petersen, Hans-Georg, Rose, Manfred: Zu einer Fundamentalreform der deutschen Einkommensteuer: Die Einfachsteuer des „Heidelberger Kreises“. In: Heilemann, Ullrich, Henke, Klaus-Dirk (Hrsg.): Was ist zu tun? Wirtschaftspolitische Agenda 2002 – 2006. RWI-Schriften Heft 72, Duncker & Humblot, Berlin 2004, S. 51 – 80.
- Rawls, John: Eine Theorie der Gerechtigkeit. Neuauflage, Suhrkamp Verlag, Berlin 2009.

- Rice, Susan E., Stewart, Patrick: Index of State Weakness in the Developing World. The Brookings Institution, Washington, D.C. 2008.
- Riedel, Nadine: Taxation in Fragile States: Recommendations for the Development Cooperation – A Case Study for Nepal. GTZ Nepal, Kathmandu 2010.
- Rotberg, Robert I.: The Failure and Collapse of Nation-States. In: Ders.: When States Fail: Causes and Consequences. Princeton University Press, Princeton/New Jersey 2003, S. 1 – 49.
- Schmid, Claudia: Rente und Rentier-Staat: Ein Beitrag zur Theoriegeschichte. In: Boeckh, Andreas, Pawelka, Peter (Hrsg.): Staat, Markt und Rente in der internationalen Politik. Westdeutscher Verlag, Opladen 1997, S. 28 – 50.
- Schmölders, Günter: Finanz- und Steuerpsychologie. Rowohlt, Reinbeck 1970,
- Schneckener, Ulrich (Hrsg.): States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem. SWP-Studie S 43, Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. Berlin 2004.
- Schneckener, Ulrich: Rankings und Indizes: Welche Staaten gelten als fragil? Diskussionspapier FG 8, SWP, Berlin 2007.
- Schneider, Friedrich: Shadow Economies and Corruption All Over the World. What Do We Really Know? In: Discussion Paper Series, IZA DP No. 2315, Bonn 2006.
- Schneider, Friedrich (Hrsg.): The Economics of the Hidden Economy. Volume I + II. Edward Elgar Publishing, Northampton 2008.
- Sternberger, Dolf: Verfassungspatriotismus. Insel, Frankfurt/Main 1990.
- Stewart, Frances, Brown, Graham, Cobham, Alex: Promoting Group Justice: Fiscal Policies in Post-Conflict Countries. Political Economy Research Institute, Working Paper Series Number 155. University of Massachusetts, Amherst 2007.
- Stewart, Frances, Brown, Graham: Fragile States. CRISE Working Paper No. 51, Centre for Research on Inequality and Social Exclusion (CRISE), Oxford, January 2009.
- Strauss, Julia: Re-thinking Institutional Capacity and Tax Regimes: The Case of the Sino-Soviet Salt Inspectorate in Republican China. In: Bräutigam, Deborah, Fjeldstad, Ole-Helge, Moore, Mick: Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent. Cambridge University Press, Cambridge 2008.

Taliercio, Robert: Designing Performance: The Semi-Autonomous Revenue Authority Model in Africa and Latin America. World Bank Policy Research Working Paper 3423, Washington, D.C. 2004.

Transparency International: Global Corruption Barometer 2009. Berlin 2009.

UNDP: Human Development Report 2009. Overcoming Barriers: Human Mobility and Development. New York 2009.

Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. 5. Aufl., Mohr Siebeck, Tübingen 1980.

World Bank: Global Monitoring Report, 2007. Weak Growth and Less Poverty Reduction in Fragile States. Chapter I: Confronting the Challenges of Gender Equality and Fragile States. Washington 2007.

Zartman, I. William: Introduction: Posing the Problem of State Collapse. In: Ders. (Hrsg.): Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority. Boulder, London 1995.

## Internetquellen

African Development Bank: 2008 Country Policy and Institutional Assessment Ratings.  
[http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/AfDB\\_2008\\_CPIA.xls](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/AfDB_2008_CPIA.xls).

Bertelsmann Stiftung: Transformation Index BTI, BTI 2010:  
<http://www.bertelsmann-transformation-index.de/bti/>.

Brookings Institution: Index of State Weakness in the Developing World:  
[http://www.brookings.edu/reports/2008/02\\_weak\\_states\\_index.aspx](http://www.brookings.edu/reports/2008/02_weak_states_index.aspx).

CIFP: Country Indicators for Foreign Policy.:  
[http://www.carleton.ca/cifp/cra\\_indicator\\_descriptions.htm](http://www.carleton.ca/cifp/cra_indicator_descriptions.htm).

Crisis State Research Centre: Crisis, Fragile and Failed States – Definitions Used by the CSRC. London, March 2006:  
[http://www.crisisstates.com/download/drc/Failed\\_State.pdf](http://www.crisisstates.com/download/drc/Failed_State.pdf).

Fund for Peace (FFP): Failed State Index 2009: [http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=99&Itemid=140](http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140).

gesis (Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften: International vergleichende Analyse:  
<http://www.gesis.org/forschung-lehre/programme-projekte/soziale-indikatoren/international-vergleichende-analyse/>.

Government Matters (GM): World Wide Government Indicators for 2009:  
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

International Development Association (IDA): Country Policy and Institutional Assessment: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:20941073~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html>.

International Development Association (IDA): CPIA 2004 Country Ranking;  
<http://site.resources.worldbank.org/IDA/Resources/2004CPIAweb1.pdf>.

Independent Evaluation Group (IEG): Which Countries are LICUS?  
[http://www.worldbank.org/ieg/licus/licus06\\_map2.html](http://www.worldbank.org/ieg/licus/licus06_map2.html).

International Tax Dialogue: Tax as State-Building.  
<http://www.itdweb.org/Pages/Home.aspx?lang=3>.

KOF: KOF Index of Globalisation: <http://globalization.kof.ethz.ch/>.

Menocal, Alina R., Othieno, Timothy, Evans, Alison: The World Bank in Fragile Situations: An Issues Paper. <http://www.congrexnetwork.com/dbs/WorldBank/files/Papers/THE%20WB%20IN%20FRAGILE%20SITUATIONS%20ISSUES%20PAPER.doc>.

OECD-DAC: Principles for Good International Engagement in Fragile States:  
[http://www.oecd.org/document/46/0,3343,en\\_2649\\_33693550\\_35233262\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/46/0,3343,en_2649_33693550_35233262_1_1_1_1,00.html).

Transparency International: Corruption Perception Index 2009:  
<http://www.transparency.org/>.

UNDP: Millennium Development Goals: <http://www.undp.org/mdg/basics.shtml>.

UNDP: Human Development Reports: <http://hdr.undp.org/en/reports/>.

UNODC: International Homicide Statistics (HIS):  
<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/ihs.html>.

UN-OHRLLS: Least Developed Countries: <http://www.unohrlls.org/en/ldc/related/62/>.

WCO: World Customs Organization - <http://www.wcoomd.org/home.htm>.

## Also published in this series:

<b>Nr. 1</b>	7/95	H.-G. Petersen	Economic Aspects of Agricultural Areas Management and Land/Water Ecotones Conservation
<b>Nr. 2</b>	7/95	H.-G. Petersen	Pros and Cons of a Negative Income Tax
<b>Nr. 3</b>	7/95	C. Sowada	Haushaltspolitische Konsequenzen steigender Staatsverschuldung in Polen
<b>Nr. 4</b>	8/95	C. Bork	Die Elektrizitätswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland - Das Tarifpreisgenehmigungsverfahren und seine Auswirkungen auf eine potentielle Netzübernahme nach Ablauf von Konzessionsverträgen
<b>Nr. 5</b>	10/95	H.-G. Petersen	Transformation Process After Five Years: Behavioral Adaptation and Institutional Change - The Polish Case
<b>Nr. 6</b>	11/95	C. Bork K. Müller H.-G. Petersen S. Wirths	Wider den Sachzeitwert - Untersuchung zur Frage des angemessenen Übernahmepreises von Elektrizitätsversorgungsnetzen
<b>Nr. 7</b>	1/96	C. Sowada	Sozialpolitik im Transformationsprozess am Beispiel Polens
<b>Nr. 8</b>	4/96	K. Müller T. Nagel H.-G. Petersen	Ökosteuerreform und Senkung der direkten Abgaben: Zu einer Neugestaltung des deutschen Steuer- und Transfersystems
<b>Nr. 9</b>	6/96	H.-P. Weikard	The Rawlsian Principles of Justice Reconsidered
<b>Nr. 10</b>	9/96	H.-G. Petersen	Effizienz, Gerechtigkeit und der Standort Deutschland
<b>Nr. 11</b>	10/96	H.-P. Weikard	Sustainable Freedom of Choice - A New Concept
<b>Nr. 12</b>	2/97	C. Bork K. Müller	Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Reform der Rentenbesteuerung mit einem Kommentar von H.-P. Weikard zu Rentenbesteuerung und Korrespondenzprinzip
<b>Nr. 13</b>	2/97	C. Bork	Ein einfaches mikroökonomisches Gruppensimulationsmodell zur Einkommensbesteuerung
<b>Nr. 14</b>	3/97	H.-G. Petersen	Das Neuseeland Experiment: Ist das die zukünftige Entwicklung des deutschen Sozialstaats?
<b>Nr. 15</b>	4/97	H.-P. Weikard	Contractarian Approaches to Intergenerational Justice
<b>Nr. 16</b>	8/97	H.-G. Petersen C. Bork	Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Steuerreformgesetzes (StRG) 1999 der Fraktionen CDU/CSU und F.D.P.
<b>Nr. 17</b>	10/97	H.-P. Weikard	Property Rights and Resource Allocation in an Overlapping Generations Modell
<b>Nr. 18</b>	10/97	C. Sowada	Wieviel Staat braucht der Markt und wieviel Staat braucht die Gerechtigkeit? Transformation des polnischen Sozialversicherungssystems im Lichte der deutschen Erfahrungen
<b>Nr. 19</b>	12/97	C. Bork K. Müller	Effekte der Verrechnungsmöglichkeit negativer Einkünfte im deutschen Einkommensteuerrecht
<b>Nr. 20</b>	01/98	C. Bork H.-G. Petersen	Ein Vergleich möglicher Datensätze zur Eignung für steuerpolitische Simulationsrechnungen
<b>Nr. 21</b>	02/98	S. Gabbert H.-P. Weikard	Food Deficits, Food Security and Food Aid: Concepts and Measurement
<b>Nr. 22</b>	01/99	H.-G. Petersen C. Bork	Finanzpolitischer Reformbedarf jenseits der Besteuerung Konsequenzen für die Aufgabenseite
<b>Nr. 23</b>	02/99	C. Sowada	Soziale Reformen in Polen. Zwischen Bewahrung und Neuanfang.
<b>Nr. 24</b>	06/99	G. Leßmann	Zur Theorie der Einstellungen zur Staatstätigkeit - Möglichkeiten und Grenzen der Erfassung -
<b>Nr. 25</b>	07/99	H.-G. Petersen	The German Tax and Transfer System: A Problem Oriented Overview

**Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge**  
**Prof. Dr. Hans-Georg Petersen**

<b>Nr. 26</b>	07/99	C. Bork H.-G. Petersen	Revenue and Distributional Effects of the Current Tax Reform Proposals in Germany – An Evaluation by Microsimulation
<b>Nr. 27</b>	11/99	H.-G. Petersen	Arbeit organisieren – Sozialstaat erneuern
<b>Nr. 28</b>	11/99	U. Paschen	Die Regionalisierte Ökologische Gesamtrechnung: Mittel zur Darstellung regionaler umweltökonomischer Tatbestände - Hintergrund, Konzeption und Anwendungsmöglichkeiten im Rahmen des interdisziplinären GRANO-Projektes
<b>Nr. 29 a</b>	04/00	H.-G. Petersen S. Anton C. Bork C. Sowada	Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg: Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung: Mischfinanzierungen und Gemeinschaftsaufgaben (Teil a, Text des Gutachtens)
<b>Nr. 29 b</b>	04/00	s. Nr. 29 a	Titel s. Nr. 29 a (Teil b, tabellarischer Anhang)
<b>Nr. 30</b>	04/00	H.-G. Petersen B. Raffelhüschen	Die gesetzliche und freiwillige Altersvorsorge als Element eines konsumorientierten Steuer- und Sozialsystems
<b>Nr. 31</b>	07/02	S. Anton M. Brehe H.-G. Petersen	Das Konzept der Einfachsteuer im empirischen Text
<b>Nr. 32</b>	08/02	H.-G. Petersen	The Polit-economic Situation in Germany: Chances for Changes in Resource and Energy Economics
<b>Nr. 33</b>	12/02	H.- G. Petersen	Fiskalischer Föderalismus als Mittel friedlicher Integration – das Beispiel Bosnien und Herzegowina
<b>Nr. 34</b>	01/03	H.- G. Petersen M. Rose	Zu einer Fundamentalreform der deutschen Einkommensteuer: Die Einfachsteuer des „Heidelberger Kreises“
<b>Nr. 35</b>	02/03	H.-G. Petersen	Soziale Gerechtigkeit und Leistungsfähigkeit in dynamischer Perspektive
<b>Nr. 36</b>	07/03	H.-G. Petersen	Globalisierung und soziale Gerechtigkeit
<b>Nr. 37</b>	08/03	A. Keser	Staatliche Belastung fabrikneuer PKW im europäischen Vergleich und Preisdiskriminierung auf dem Automobilmarkt
<b>Nr. 38</b>	08/03	J. Ehrke	Die Strukturfonds der EU. Eine ökonomische Einschätzung vor dem Hintergrund ihrer historischen Entwicklung
<b>Nr. 39</b>	12/03	H.-G. Petersen A. Fischer J. Flach	Wirkungen der Einfachsteuer auf die Steuerbelastung von Haushalten und Unternehmen
<b>Nr. 40</b>	12/03	J. Flach	Die Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform auf ausgewählte Unternehmen
<b>Nr. 41</b>	02/04	H.-G. Petersen	Capital Flight and Capital Income Taxation
<b>Nr. 42</b>	03/04	H.-G. Petersen	Redistribution and the Efficiency-Justice Trade-off
<b>Nr. 43</b>	06/04	H.-G. Petersen	Vom Nehmen vor dem Geben: Ist der Staat als Wohltäter ein starker Staat?
<b>Nr. 44</b>	07/04	H.-G. Petersen	International Experience with alternative Forms of Social Protection: Lessons for the Reforms Process in Russia
<b>Nr. 45</b>	07/04	H.-G. Petersen	Systematic Change Instead of Curing Symptoms: Coordinating Social and Private Health Insurance in Germany and Beyond
<b>Nr. 46</b>	07/04	R. E. Becker	General Classification of Social Choice Situations
<b>Nr. 47</b>	09/04	R. E. Becker	Revisiting Public Investment – Consumption Equivalent Public Capital and the Social Discount Rate
<b>Nr. 48</b>	03/05	D. Drechsler	Unemployment in Germany and the Eurosclerosis Debate – Can the Hartz Reforms Induce Higher Employment?
<b>Nr. 49</b>	04/05	B. Eberhardt	Public Pensions in the U.S. – Fitting Social Security for the Future

**Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge**  
**Prof. Dr. Hans-Georg Petersen**

<b>Nr. 50</b>	08/05	H.-G. Petersen	Konsumorientierte Besteuerung als Ansatz effizienter Besteuerung
<b>Nr. 51</b>	02/06	H.-G. Petersen	Studiengebühren – Chancen und Risiken einer Reform der Hochschulfinanzierung
<b>Nr. 52</b>	03/06	O. Rüllicke	Staatliche Belastungen von Nutzfahrzeugen in Europa im Lichte der ökologischen Zielkonformität
<b>Nr. 53</b>	05/07	H.-G. Petersen	UWM/UP Joint Study Program: Experience, Problems, and Future Perspectives
<b>Nr. 54</b>	08/07	A. Lkhagvadorj	Status Quo on Fiscal Decentralisation Mongolia
<b>Nr. 55</b>	01/08	H.-G. Petersen M. Kirchner	Education Return and Financing: Donated Affluence as Consequence of Tuition Free Study Programs in Germany
<b>Nr. 56</b>	01/08	M. Kahl	Kommunal финанzen Eine Analyse der Stadt Potsdam
<b>Nr. 57</b>	08/08	H.-G. Petersen	Integration, Decentralization, Taxation, and Revenue Sharing: Good Governance, Sustainable Fiscal Policy and Poverty Reduction as Peace-keeping Strategies
<b>Nr. 58</b>	09/08	H.-G. Petersen	Mobilisierung alternativer Finanzressourcen: Erfahrungen mit der Einführung von Studiengebühren
<b>Nr. 59</b>	12/09	H.-G. Petersen	Festveranstaltung zur Verleihung der Ehrendoktorwürde an Herrn Premierminister a.D. Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Marek Belka am 16. Juli 2008
<b>Nr. 60</b>	01/10	H.-G. Petersen et al.	Tax Systems and Tax Harmonisation in the East African Community (EAC)

**Specials Series:**  
**Arbeitspapiere des Deutsch-Georgischen Arbeitskreises  
für Finanz- und Sozialpolitik**

<b>No. G-1</b>	07/07	H.-G. Petersen	Nachhaltigkeit in Finanz- und Sozialpolitik: Probleme und Lösungsansätze für den Transformationsprozess in Georgien
<b>No. G-2</b>	08/07	A. Silagadze S. Gelaschwili	Die Entwicklung der Finanzpolitik in Georgien
<b>No. G-3</b>	08/07	J. Ehrke	Zentralisieren durch Dezentralisierung? Die Reform der Kommunalfinanzen in Georgien
<b>No. G-4</b>	08/07	E. Khokrishvili	Das georgische Steuersystem im Transformationsprozess
<b>No. G-5</b>	08/07	A. Jastrzembski	Einkommensteuerschätzung in Georgien
<b>No. G-6</b>	09/07	D. Narmania	Rights of Local Jurisdictions and Tax Revenue Distribution in Georgia
<b>No. G-7</b>	09/07	B. Gabidsaschwili S. Gelaschwili	Armut in Georgien
<b>No. G-8</b>	09/07	G. Gamsachurdia	Steuerverteilung und Finanzausgleich
<b>No. G-9</b>	01/08	T. Kirn E. Khokrishvili	Will an Asymmetrical System of Fiscal Decentralisation Resolve the Conflicts in the Republic of Georgia?
<b>No. G-10</b>	12/09	A. Silagadse S. Gelaschwili	Gegenwärtige Finanzlage und Monetäre Aspekte in Georgien
<b>No. G-11</b>	01/10	S. Gelaschwili	Entstehung deutscher Kolonien in Georgien am Anfang des 19. Jahrhunderts und deren wirtschaftliche Tätigkeiten
<b>No. G-12</b>	01/10	S. Gelaschwili	Finanzkapital der Firma Siemens und Halske in Georgien im 19. Jahrhundert
<b>No. G-13</b>	02/10	S. Gelaschwili	Deutsches Finanzkapital in Georgien am Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts

## Special Series: Industrial and Social Policies in Countries in Transition

<b>No. S-1</b>	12/97	H.-P. Weikard	Industrial Policies and Social Security: Investigating the Links
<b>No. S-2</b>	06/98	H.-G. Petersen C. Sowada	On the Integration of Industrial and Social Policy in the Transition Process
<b>No. S-3</b>	06/98	B. Czasch A. Balmann M. Odening T. Sobczak M. Switlyk	Die Umstrukturierung landwirtschaftlicher Unternehmen beim Übergang zur Marktwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung des Faktors Arbeit
<b>No. S-4</b>	06/98	R. Bakardjieva C. Sowada	Soziale Sicherung in Bulgarien 1991-1997. Entwicklung - Stand – Perspektiven
<b>No. S-5</b>	06/98	R. Bakardjieva	Der Privatisierungsprozeß in Bulgarien - Strategien, Widersprüche und Schlußfolgerungen
<b>No. S-6</b>	06/98	M. Bednarski	Privatisation Policy and Industrial Policy in Poland in the Period of Transformation
<b>No. S-7</b>	06/98	G. D. Demopoulos E. K. Fratzeskos	Macroeconomic Developments and Problems in the Transition Process of the Bulgarian Economy
<b>No. S-8</b>	10/98	P. Kurowski	Scope and Forms of State Support to Enterprises in Poland in Period of Transition
<b>No. S-9</b>	11/98	S. Golinowska	Public Social Expenditures in Poland in the Period of Transition
<b>No. S-10</b>	03/99	M. Switlyk	The Economic Standing of the Partnership Companies which Lease Agricultural Real Estate from the Agricultural Property Agency of the State Treasury in Gorzów Voivodeship in 1996 and 1997
<b>No. S-11</b>	05/99	B. Czasch A. Balmann M. Odening	Organisation und Effizienz landwirtschaftlicher Unternehmen während der Umstrukturierung des Agrarsektors - Eine empirische Analyse für Brandenburg -
<b>No. S-12</b>	06/99	M. Bednarski P. Kurowski	Industrial Policy and Social Strategy at the Corporate Level in Poland: Questionnaire Results
<b>No. S-13</b>	06/99	H.-G. Petersen A. Naydenov	The Tax and Social Contribution System in Bulgaria: Formal Structure and Possible Impacts
<b>No. S-14</b>	07/99	R. Bakardjieva C. Sowada	The Employment Crisis, Pensions and Poverty in Bulgaria 1990-1998. Trends Consequences – Preventative measures
<b>No. S-15</b>	07/99	R. Rusielik T. Sobczak M. Switlyk	Organisation and Efficiency of Agricultural Enterprises in Transformation: An Empirical Analysis of the Gorzów Voivodeship
<b>No. S-16</b>	07/99	R. Bakardjieva C. Sowada	Privatisation in Bulgaria. Strategies, Methods, Results and Conclusions
<b>No. S-17</b>	07/99	A. Christev H.-G. Petersen	Privatisation and Ownership: The Impact on Firms in Transition Survey Evidence from Bulgaria
<b>No. S-18</b>	07/99	A. Christev H.-P. Weikard	Social Benefits and the Enterprise: Some Recent Evidence from Bulgaria and Poland
<b>No. S-19</b>	07/99	A. Christev F. FitzRoy	Employment and Wages in Transition: Panel Evidence from Poland
<b>No. S-20</b>	07/99	H.-G. Petersen C. Sowada	The Polish and Bulgarian Questionnaires