VEREIN FÜR ENTWICKLUNGSÖKONOMISCHE FORSCHUNGSFÖRDERUNG (EFF) E.V.

Hans-Rimbert Hemmer

(Herausgeber)

Good Governance

8. Entwicklungsökonomisches Seminar vom 18.-21. Januar 2006

im Hotel „Kaiserin Augusta“ in Weimar

VORWORT

Entwicklungsökonomische Debatten finden in Deutschland auf unterschiedlichen Ebenen statt: Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler diskutieren unter sich ebenso wie die Praktikerinnen und Praktiker. Was dabei leider zu kurz kommt, ist der gegenseitige Gedankenaustausch und der Versuch, die eigenen Überlegungen dadurch voranzubringen, dass man sich mit dem jeweils anderen „Lager" näher befasst. Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler müssen sich häufig den Vorwurf gefallen lassen, sie lebten im Elfenbeinturm, machten aus praktischen Mücken theoretische Elefanten und wüssten relativ wenig über das, was in der tatsächlichen Entwicklungsländerwelt vorgeht. Den Praktikerinnen und Praktikern wird dagegen vorgehalten, sie würden sich der Notwendigkeit kurzfristiger Aktionismen unterwerfen, seien zwar kreativ in ihren Handlungsvorschlägen, ohne aber deren Implikationen zu erkennen, und hätten keinen Blick für Zusammenhänge. Diese Liste gegenseitiger Vorwürfe ließe sich beliebig verlängern. Doch sind sie auch berechtigt? Wie so oft steckt in jeder Übertreibung – und um solche handelt es sich bei diesen Vorwürfen – ein harter Kern von Wahrheit. Zweifellos könnten viele wissenschaftliche Analysen von einer besseren Kenntnis realer Probleme profitieren, und sicherlich könnte die entwicklungspolitische Praxis von einer besseren Kenntnis der Ergebnisse wissenschaftlicher Analysen ihren Nutzen ziehen. Zwar bestehen individuelle Kontakte zwischen einzelnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit. Diese Kontakte orientieren sich aber primär an der Lösung konkreter Einzelprobleme. Sie drücken deshalb kein systematisches Zusammentreffen von Wissenschaft und Praxis aus.

Eine wichtige (wenn auch sicherlich nicht die einzig wichtige) Erklärung dieses Defizits ist vermutlich darin zu sehen, dass sich der Zunft der Entwicklungsländerökonominnen und -ökonomen in Deutschland (und dem deutschsprachigen Ausland) nur wenige institutionalisierte Chancen zu einem solchen übergreifenden Gedankenaustausch bieten. Sogar innerhalb der jeweiligen Gruppe sind die entsprechenden Chancen nicht besonders groß. Wo hat denn ein an Entwicklungsländerproblemen interessierter Wissenschaftler bzw. eine an Entwicklungsländerproblemen interessierte Wissenschaftlerin schon die Möglichkeit, mit Kolleginnen und Kollegen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf einem fachlich angemessenen Niveau offen zu diskutieren und dabei auch eigene Neuansätze zur Diskussion zu stellen? Und welche Möglichkeiten hat ein Praktiker bzw. eine Praktikerin, der bzw. die bereits seit einigen Jahren die Universität verlassen hat und Gefahr läuft, im Zuge des strapaziösen Alltagsgeschäfts innerhalb seiner bzw. ihrer Organisation die Neuentwicklungen der Entwicklungsländerökonomie zu verpassen, sich gründlicher über das zu informieren, was inzwischen erarbeitet wurde und für die entwicklungspolitische Realität von Bedeutung zu sein scheint?

Aufgrund dieser Defizitanalyse wurde von mehreren Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die in besonderem Maße mit diesen Berührungsproblemen von Wissenschaft und Praxis vertraut sind, der Verein für Entwicklungsökonomische Forschungsförderung (EFF) gegründet. Dieser Verein hat das Ziel, Seminare und Einzelveranstaltungen zu organisieren, die sich mit entwicklungsökonomischen Fragestellungen in Entwicklungs- und Transformationsländern befassen. Innerhalb des Vereins wurde zum Abbau des oben angesprochenen Defizits der folgende Seminartyp konzipiert: Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Praktikerinnen und Praktiker der Entwicklungsländerökonomik kommen für ca. drei Tage zusammen und bearbeiten gemeinsam ein Schwerpunktthema. Teilnehmer sind etablierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (Professorinnen und Professoren, die sich mit Entwicklungsländerfragen im Bereich der Wirtschaftswissenschaften befassen, sowie entsprechende Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus einschlägigen Forschungsinstituten), Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler (Doktorandinnen und Doktoranden sowie Habilitandinnen und Habilitanden) sowie Praktikerinnen und Praktiker der Entwicklungszusammenarbeit, die ein wirtschaftswissenschaftliches Studium absolviert haben und denen daher der ökonomische Fachjargon ebenso geläufig ist wie sie die traditionelle Entwicklungsökonomik im Griff haben. Die Teilnehmerzahl wird, um die für einen intensiven Gedankenaustausch erforderliche Seminargröße nicht zu sprengen, gleichzeitig auf ca. 30 begrenzt. Die drei hier angeführten Gruppen sollen in etwa gleicher Stärke vertreten sein.

Für den im Rahmen des Seminars angestrebten Gedankenaustausch zwischen Wissenschaft und Praxis steht hinreichend Zeit für die Diskussion zur Verfügung: Pro Halbtag – das sind jeweils drei Stunden – wird jeweils ein Referat (maximale Länge: 60 min.) zur Diskussion gestellt; die Diskussion wird entweder mit einem spezifizierenden Korreferat oder einer Art „erster Diskussionsbeitrag“ eröffnet. Das Einführungsreferat weist konzeptionsgemäß „Survey“-Charakter auf und liefert einen ersten Überblick über die Bandbreite des Seminarthemas. Die folgenden Hauptreferate wenden sich dann zentralen, entwicklungspolitisch relevanten Teilgebieten des Oberthemas zu.

Auf der Basis dieses Konzepts hat der Vorstand des Vereins EFF in Zusammenarbeit mit KfW Entwicklungsbank und der zur KfW-Gruppe gehörenden DEG sein 9. Seminar zum Schwerpunkt:

Good Governance

organisiert, das vom 18. bis 21. Januar 2006 in Weimar stattgefunden hat. Die wissenschaftliche sowie die technisch-organisatorische Leitung des Semars oblag Hans-Rimbert Hemmer. Ziel des Seminars war die Darstellung und Diskussion der *Good Governance*-Diskussion, um den aktuellen Wissensstand in kompakter Form aufzuarbeiten. Die in Weimar gehaltenen Vorträge (Referate und Korreferate) sind im vorliegenden Band – zum Teil in

deutlich erweiterter Fassung – abgedruckt. Wir erhoffen uns davon eine Vertiefung und Weiterführung der Diskussion sowie eine Informationsgrundlage auch für Nichtteilnehmerinnen und Nichtteilnehmer des Seminars.

Frankfurt/Gießen, 20. November 2006

Prof. Dr. Hans-Rimbert Hemmer (EFF)
Dr. Uwe Strangmann (KfW Entwicklungsbank)

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT ..... **III**
INHALTSVERZEICHNIS ..... **VII**
SEMINARPROGRAMM ..... **IX**

HANS-RIMBERT HEMMER
GOOD GOVERNANCE – EINFÜHRUNG IN DAS SEMINARTHEMA **1**

JOHANN GRAF LAMBSDORFF
WHAT IS BAD ABOUT CORRUPTION? THE CONTRIBUTION OF THE NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS **11**

JÖRG FAUST
ZUR PROBLEMATIK VON GOVERNANCE-INDIKATOREN – CHANCEN UND RISIKEN **57**

CÉSAR MIRALLES CABRERA
GOOD GOVERNANCE ALS ENTSCHEIDENDER ERFOLGSFAKTOR ZUR ENTWICKLUNGS-POLITIK **69**

THILO MARAUHN
VÖLKERRECHTLICHE PERSPEKTIVEN AUF DEN STAATSZERFALL IN ENTWICKLUNGS-LÄNDERN **75**

HANS-RIMBERT HEMMER UND SEBASTIAN AHLFELD
DER BEITRAG DER GEOGRAPHY VS. INSTITUTIONS-DEBATTE ZUR ERKLÄRUNG VON GOVERNANCE-STRUKTUREN **93**

HARALD FUHR UND PHILIPP KRAUSE
THE WORLD BANK'S ASSISTANCE TO PUBLIC SECTOR REFORM IN LATIN AMERICA **127**

KURT HILDEBRAND
DER BEITRAG DER FZ ZUR UMSETZUNG VON GOOD GOVERNANCE **143**

HOLGER ROTHENBUSCH
CORPORATE GOVERNANCE ALS ELEMENT VON GOOD GOVERNANCE – DEG ER-FAHRUNGEN AUS DEM BETEILIGUNGSGESCHÄFT **149**

HARALD FUHR UND THOMAS RISSE
GOVERNANCE IN RÄUMEN BEGRENZTER STAATLICHKEIT **155**

SUSANNE HESSELBARTH
DIE UMSETZUNG VON GOOD GOVERNANCE AM BEISPIEL DES LOCAL GOVERNANCE REFORM PROGRAMME TANSANIA **173**

JAN SCHRADER
LANDREFORMEN UND POLITISCHE SYSTEME **183**

GEBHARD KIRCHGÄSSNER
FISKALISCHE DEZENTRALISIERUNG **189**

SEMINARTEILNEHMER ..... **IX**

SEMINARPROGRAMM

Einführung in das Tagungsthema

Hans-Rimbert Hemmer

1. Session

Hauptreferat:	Johann Graf Lambsdorff	What is Bad about Corruption? The Contribution of the New Institutional Economics
1. Korreferat:	Jörg Faust	Zur Problematik von *Governance*-Indikatoren - Chancen und Risiken
2. Koreferat:	César Miralles Cabrera	*Good Governance* als entscheidender Erfolgsfaktor zur Entwicklungspolitik

2. Session

Hauptreferat:	Thilo Marauhn	Völkerrechtliche Perspektiven auf den Staatszerfall in Entwicklungsländern
Korreferat:	Hans-Rimbert Hemmer	Der Beitrag der *Geography* vs. *Institutions*-Debatte zur Erklärung von Governance-Strukturen

3. Session

Hauptreferat:	Harald Fuhr	The World Bank's Assitance to Public Sector Reform in Latin America
1. Korreferat:	Kurt Hildebrandt	Der Beitrag der FZ zur Umsetzung von *Good Governance*
2. Koreferat:	*Holger Rothenbusch*	*Corporate Governance* als Element von *Good Governance* – DEG Erfahrungen aus dem Beteiligungsgeschäft

4. Session

Hauptreferat:	Harald Fuhr	*Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit
1. Korreferat:	*Susanne Hesselbarth*	Die Umsetzung von Good Governance am Beispiel des Local Government Reform Programme, Tansania
2. Koreferat:	*Jan Schrader*	*Landreformen und politische Systeme*

5. Session

Hauptreferat:	Gebhard Kirchgässner	Fiskalische Dezentralisierung

GOOD GOVERNANCE

EINFÜHRUNG IN DAS SEMINARTHEMA

Hans-Rimbert Hemmer

Der Begriff Good Governance erfreut sich in den vergangenen Jahren zunehmender Beliebtheit. So wird in der Millenniumserklärung auf die besondere Bedeutung von Good Governance verwiesen und UN-Generalsekretär Kofi Annan zählt Good Governance zu den wichtigsten Faktoren der Armutsbekämpfung und Entwicklungsförderung.

Heutzutage existiert kaum ein Aufsatz zum Thema Entwicklungspolitik, in dem dieser Begriff nicht genannt wird. Die Gründe dafür sind vielfältig. So hat das Ende des Ost-West-Konflikts und damit der Zusammenbruch der planwirtschaftlich organisierten Wirtschaftssysteme zu einer Wiederbelebung der Diskussion um die Rolle des Staates geführt. Ende der 1990er Jahre haben zudem die sog. Assessing-Aid-Studien, bei aller Kritik an der ökonometrischen Konzeption und den inhaltlichen Ableitungen, die besondere Bedeutung von stabilen politischen und institutionellen Rahmenbedingungen für die Wirksamkeit der finanziellen Entwicklungszusammenarbeit und damit für nachhaltige Entwicklung aufgezeigt. In vielen Entwicklungsländern herrscht jedoch häufig Korruption und es existieren zentralistische, ineffiziente Verwaltungsstrukturen sowie ungünstige Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft. In einigen Ländern können große Teile der Bevölkerung nicht an den Entscheidungsprozessen und damit an der Entwicklung partizipieren. Auch bestehen mangelnde Rechtstaatlichkeit und Rechtssicherheit, was in einigen Extremfällen sogar Formen von Staatszerfall annimmt.

In solchen Ländern mit schlechten Rahmenbedingungen sind grundlegende Reformen des wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ordnungsrahmens von Nöten, um eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und Armutsreduzierung sicherzustellen. Als handlungsleitendes Konzept gilt dabei der Good-Governance-Ansatz. Good Governance ist gleichbedeutend mit der Existenz guter politischer Rahmenbedingungen für eine soziale, ökologische und marktwirtschaftliche Entwicklung und dem verantwortungsvollen Umgang des Staates mit politischer Macht und öffentlichen Ressourcen. Während sich der Begriff ursprünglich nur auf das Handeln von Regierungen bezog, wird er heute auch auf das Zusammenspiel von Staat und Zivilgesellschaft erweitert. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass das Regierungssystem immer auch von kulturellen, religiösen sowie sozialen Strukturen getragen wird und von der geschichtlichen Tradition eines Landes beeinflusst ist. Good Governance ist damit kein rein wirtschaftlicher Begriff. Der Good-Governance-Ansatz beinhaltet auch politische und verwaltungswissenschaftliche Aspekte. Im wirtschaftlichen Kontext umfasst Good Governance das effiziente Management des öffentlichen Sektors und alle Maßnahmen, die die wirtschaftli-

chen Rahmenbedingungen und den Wirtschaftskreislauf an sich betreffen und die Verteilung der Güter beeinflussen. Im politischen Sinne erfordert Good Governance effiziente institutionelle und strukturelle Rahmenvorgaben, die nicht nur die politische Mitbestimmung aller Bevölkerungsgruppen gewährleisten, sondern auch die politische Verantwortlichkeit und Haftung der Regierenden festlegen. Eine gute administrative Regierungsführung zeigt sich in effektiven Verwaltungsstrukturen, die die Umsetzung politischer Entscheidungen erst ermöglichen.

Aufgrund der besonderen Bedeutung der Good Governance wurde diese als Thema des diesjährigen Seminars gewählt. Da Good Governance neben wirtschaftlichen, auch rechtliche und politische Aspekte beinhaltet, wurden in diesem Jahr in besonderem Maße, abweichend zu den vorangegangenen Jahren, auch Referenten aus anderen Fachrichtungen eingeladen. Die Themen der fünf Hauptreferate, orientieren sich an den wichtigsten Handlungsfeldern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Schwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“. Prof. Dr. Johann Graf Lamsdorff beschäftigt sich in seinem Hauptreferat mit dem Thema Korruptionsbekämpfung. Prof. Dr. Thilo Marauhn zeigt einen Teilbereich der Rechts- und Justizreform auf. Die Verwaltungsförderung wird im Rahmen der Analyse von Weltbankprojekten im Bereich des Pubic Sector Managements von Prof. Dr. Harald Fuhr bearbeitet, der zu dem in einem zweiten Vortrag das Sonderforschungsprogramm „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens?“ vorstellt. Das Handlungsfeld Dezentralisierung und Kommunalentwicklung wird von Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner vertreten, der die fiskalische Dezentralisierung am Beispiel der Schweiz darstellt. Diese Hauptreferate werden im Folgenden, gefolgt von den Korreferaten als Weiterentwicklung oder Spezifizierung der einzelnen Themen, überblicksartig vorgestellt.

Gegenstand des Referates von **Prof. Dr. Johann Graf Lambsdorff** ist die Problematik der Korruptionsbekämpfung in Entwicklungsländern. Unter Korruption versteht Prof. Dr. Johann Graf Lambsdorff dabei den Missbrauch öffentlicher Macht zu privatem Nutzen. Zur Messung der Korruption stellte er den Corruption Perceptions-Index von Transparency International und der Uni Passau vor, der aufgrund der mangelnden Verfügbarkeit und Verlässlichkeit objektiver Daten auf Befragungen von erfahrenen Geschäftsleuten und politischen Analysten beruht. Eine Trendanalyse seit 1995 zeigt, dass auch arme Länder, wie Chile, Barbados, Uruguay, Jordanien und Botswana, einen geringen Korruptionsgrad aufweisen und deshalb als Inspiration für Reformprozesse herangezogen werden sollten. Darauf aufbauend stellte Graf Lambsdorff die Zusammenhänge zwischen Korruption und Investoren sowie Korruption und Produktivität dar. So zeigt sich sowohl theoretisch als auch empirisch, dass Investoren Länder mit geringerer Korruption bevorzugen und dass Korruption die Allokation von Ressourcen verzerrt und somit einen negativen Effekt auf die Produktivität hat. Zur Bekämpfung

der Korruption erläuterte Graf Lambsdorff indirekte und direkte Maßnahmen. Eine indirekte Bekämpfung über die Errichtung einer Demokratie und die Verstärkung von Wettbewerb ist allerdings nicht hinreichend. Direkte Maßnahmen können in Form von Repression, Prävention, Transparenz und Abschreckung erfolgen. Während die Verhängung drakonischer Strafen gerade in Entwicklungsländern aufgrund der mangelnden Strafverfolgung nur eine begrenzte abschreckende Wirkung entfalten kann, ist die Umsetzung von Präventionsmaßnahmen, wie eine höhere Entlohnung von öffentlich Bediensteten und selektive Anreize, schwer umsetzbar. Abschreckende Maßnahmen, wie die Denunzierung Bestechender, kann die Korruption sogar erhöhen, da sie die Beteiligten zum schweigen zwingt. Einzig der Erhöhung von Transparenz werden beträchtliche korruptionsmindernde Effekte bei vergleichsweise geringen Kosten zugeschrieben. Die Bekämpfung von Korruption sollte sich somit an folgenden Handlungsanweisungen orientieren:

- Förderung von Hinweisgebern
- Kronzeugenregelungen
- Regulierung und Beschränkung der Aktivitäten von Intermediären
- asymmetrische Verhängung von Strafen, d.h. die Annahme wird nicht bestraft.

Stellvertretend für das Handlungsfeld Justiz- und Rechtsreform des EZ-Schwerpunktes „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ beschäftigt sich **Prof. Dr. Thilo Marauhn** mit dem „Staatszerfall in Entwicklungsländern aus völkerrechtlicher Perspektive“. Die entwicklungspolitische Relevanz dieses Themas ergibt sich zum einen aus der besonderen völkerrechtlichen Behandlung von Entwicklungsländern, wie sie bspw. im Welthandelsrechts zu finden ist, aber auch aus der Konditionierung der EZ, die sich bspw. in den Menschenrechts- und Demokratieklauseln im Lomé- und Cotonou-Abkommen zeigt. Staatszerfall ist charakterisiert durch eine innerstaatliche Problemlage, verbunden mit dem Zusammenbruch der staatlichen Rechtsmacht und der Abwesenheit von verlässlichen außenwirksamen Organen. Der Staat ist somit noch rechtsfähig, aber faktisch nicht mehr handlungsfähig. Im internationalen Kontext führt der Staatszerfall dabei zu einem Spannungsverhältnis zwischen der Souveränität und der Gleichheit der Staaten einerseits und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker andererseits. Aus völkerrechtlicher Perspektive spielen dann vor allem Kapitel VII der UN-Charta, aber auch der gemeinsame Artikel 3 der Genfer Konventionen eine besondere Rolle. Zudem stellt sich in diesem Fall die Frage der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit, wenn Staaten als Rechtssubjekte des Völkerrechts zerfallen. Zum Umgang mit fragiler Staatlichkeit weist Prof. Dr. Thilo Marauhn auf die Notwendigkeit der Erarbeitung eines Gesamtkonzepts für mögliche Therapiemaßnahme hin. Aktuell sind Tendenzen zur Konsolidierung und Stabilisierung des staatenzentrierten Systems, zur Treuhandverwaltung durch die Vereinten Nationen und zu humanitären Aktionen zu beobachten. Wichtige Maßnahmen zur

notwendigen Stärkung und dem Wiederaufbau staatlicher Institutionen sind dabei vor allem der Auf- und Ausbau von Rechtsstaatlichkeit, die Einbeziehung nicht-staatlicher Machtzentren und die Stützung und Stärkung von völkerrechtlichen Verrechtlichungsprozessen, wobei zunächst die Frage der Fremd- oder Selbstkonstituierung beantwortet werden muss. Als Handlungsempfehlungen für die Entwicklungspolitik nannte Prof. Dr. Marauhn die politische Durchdringung von Governance-Strukturen, die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, die Stärkung demokratischer Strukturen über bestehende Menschenrechtsinstrumente und die Verankerung von Rechtsstaatselementen in völkerrechtlichen Verträgen.

Im Rahmen des EZ-Handlungsfelds der Verwaltungsförderung stellt **Prof. Dr. Harald Fuhr** in seinem ersten Vortrag eine Untersuchung der Public-Sector-Management-Projekte der Weltbank in Lateinamerika vor. Die Relevanz dieses Themas ergibt sich durch das seit 1990 stark gestiegene Volumen an finanziellen Mitteln, dass die Weltbank für Public-Sector-Management-Projekte zur Verfügung stellt. Von insgesamt 13.805 US-Dollar flossen dabei 45% nach Lateinamerika. Die Analyse der bisherigen Erfahrungen in diesem Bereich zeigt deutliche Veränderungen in den angewendeten Konzepten der Weltbank gerade innerhalb des letzten 10 Jahre. So ist eine Entwicklung von der Forderung des Rückzug des Staates in den Strukturanpassungsprogrammen der 1980er Jahre, über die Ansätze des New Public Management Mitte der 1990er bis zur Betonung der Wichtigkeit von fähigen Staates im Weltentwicklungsbericht 1997 zu erkennen. Heutzutage wird ein Mischung verschiedener Ansätze verfolgt, was häufig zu einer zu breiten Ausrichtung und einer hohen Komplexität der Projekte führt. Grundsätzlich sollten alle Projekte in diesem Bereich den grundlegenden Prinzipien Rechenschaft, Partizipation, Vorhersagbarkeit und Transparenz folgen. Bei der vorgenommenen Analyse der Weltbank-Projekte im Public Sector Management in Lateinamerika findet Prof. Dr. Fuhr sowohl auf operationaler als auch auf der konzeptioneller Ebene Schwächen. Er fordert deshalb Anpassungen in den fünf folgenden Bereichen. Bei der Konzeption sollten die verwendeten Ansätze zum Institution Building und zur Good Governance überdacht und es sollte sich genauer mit den theoretischen Zusammenhängen und den bisherigen praktischen Erfahrungen beschäftigt werden. Bei der Vorbereitung ist ein besseres Verständnis der Zusammenhänge vor Ort von Nöten und die Implementierung sollte verstärkt durch lokale Kräfte durchgeführt werden. Von der Weltbank fordert Prof. Dr. Fuhr die Konzentration auf die Förderung des Bewusstseins für Reformen und das Monitoring der Projekte. Dabei ist es wichtig im Rahmen einer Geberkoordination auf Erfahrungen anderer Geber zurückzugreifen und gemeinsame Ziele zu verfolgen. Durch die Systematisierung von gewonnnen Erfahrungen können bessere Lernerfolge erzielt werden. Dazu müssen allerdings das Monitoring verbessert und Langzeitstudien durchgeführt werden. Auch sollten die Evaluierungen aufgrund der häufig erst langfristig einsetzenden Wirkungen nicht zu früh stattfinden.

In einem zweiten Beitrag stellt **Prof. Dr. Harald Fuhr** das Sonderforschungsprogramm „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens?“ vor. Dieses Programm soll die Leitfrage beantworten, wie und unter welchen Bedingungen Governance-Leistungen in den Bereichen Herrschaft, Sicherheit und Wohlfahrt in Räumen begrenzter Staatlichkeit erbracht werden und welche Probleme daraus resultieren. Unter Governance versteht Prof. Dr. Fuhr dabei die Gesamtheit der vielfältigen kollektiven Regelungsformen gesellschaftlicher Sachverhalte. Ziele dieses Sonderforschungsprogramms sind die Identifizierung der Entscheidungsstrukturen und Organisationsformen von Governance sowie der Verflechtung von lokalen, nationalen und internationalen Zusammenhängen. Auch soll Governance gerade in Räumen begrenzter Staatlichkeit im historischen Rückblick dargestellt und die Übertragbarkeit der Governance-Konzepte auf solche Länder geprüft werden. Als Untersuchungsobjekte fungieren Länder mit Defiziten im Hinblick auf das legitime Gewaltmonopol und/oder die Durchsetzungsfähigkeit staatlicher Akteure, wobei diese je nach Ausprägung in die vier Gruppen, zerfallende Staaten, schwache Staaten, Schwellenländer und koloniale und semikoloniale Räume, unterteilt werden. Zur Erreichung der Projektziele existieren vier Projektbereiche, die sich mit der Analyse der theoretischen Grundlagen (Projektbereich A), und den Zusammenhängen von Governance und Herrschaft (Projektbereich B), Governance und Sicherheit (Projektbereich C) sowie Governance und Wohlfahrt und Umwelt (Projektbereich D) beschäftigen.

Für das Handlungsfeld Dezentralisierung und Kommunalentwicklung des EZ-Schwerpunktes „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ wurde der Teilbereich der „Fiskalischen Dezentralisierung“ von **Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner** vorgestellt. Dabei wurden aufbauend auf den Typen fiskalischer Dezentralisierung theoretische Überlegungen zum fiskalischen Föderalismus präsentiert, aus denen drei zentrale Thesen abgeleitet wurden. Laut der Mobilitätsthese attrahieren niedrige Steuern oder hohe Transfers mobile Produktionsfaktoren. Die Effizienzthese besagt, dass Wettbewerb zu einer effizienten Allokation der öffentlichen Leistungen führt. Gemäß der Umverteilungsthese macht fiskalischer Wettbewerb dezentrale Umverteilung unmöglich. Diese Thesen unterzog Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner einer empirischen Überprüfung am Beispiel der Schweiz. Die Mobilitätsthese kann deutlich im Hinblick auf die Standortwahl von kleinen und mittleren Unternehmen und in geringerem Maße für die tatsächlich stattfindende Produktion bestätigt werden. Bei der Wohnortwahl existiert ein erheblicher Steuerwettbewerb, so dass auch in diesem Fall die Mobilitätshypothese bestätigt werden kann. Allerdings findet nur in geringem Ausmaß ein Transferwettbewerb statt. Zur Effizienzhypothese ist keine gesicherte Aussage möglich. Zwar kann die geringere Steuer- und Staatsquote als Ausdruck einer höheren Effizienz interpretiert werden, sie könnte allerdings auch Ausdruck eines „Race to the Bottom“ sein. Die Umverteilungsthese kann für die Schweiz in starker Form abgelehnt werden, da Umverteilung trotz starker

Wettbewerbsorientierung möglich ist. In ihrer schwachen Form wird sie allerdings bestätigt, da die Einkommensungleichheit in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten stärker zugenommen hat als in den anderen Europäischen Staaten. Bei der Untersuchung über den Zusammenhang zwischen der Höhe der Staatsquote und dem Ausmaß der Dezentralisierung lässt sich theoretisch keine eindeutige Richtung finden. Auch empirische Studien für die Vereinigten Staaten von Amerika als auch internationale Querschnittsuntersuchungen kommen zu keinen signifikanten Ergebnissen. Für die Schweiz zeigt sich eine positive, aber wenig robuste Evidenz. Eine Übertragung des Schweizer Konzepts der fiskalischen Dezentralisierung auf Entwicklungsländer erscheint aufgrund der folgenden Punkte schwierig. Das Konzept muss mit den gewachsenen Strukturen verträglich sein. Zudem muss eine mittlere Verwaltungsebene existieren und das Verwaltungspersonal muss verfügbar sein. Auch müssen harte Budgetrestriktionen durchsetzbar und die Korruption eingedämmt sein.

Das Interesse an Governance-Indikatoren stieg in den vergangenen Jahren aufgrund der Erkenntnis, dass die politischen Spielregeln einer Gesellschaft eine starke und hochsignifikante Auswirkung auf deren wirtschaftliche Entwicklung ausüben. **Dr. Jörg Faust** zeigte in seinem Korreferat die existieenden Indikatoren, die Probleme ihrer Verwendung und die Herausforderungen bei entsprechenden ökonometrischen Untersuchungen auf. Indikatoren zur Messung der Governance-Merkmale sind vielfältig und meist subjektiv. So finden sich zur Messung von Demokratie, Korruption, Rechtssicherheit und Staatszerfall jeweils mehrere mögliche Indizes unterschiedlicher Institutionen. Trotz der Vielfalt ist die Verwendung all dieser Indizes bei Untersuchungen über den Zusammenhang guter Regierungsführung und wirtschaftlicher Entwicklung mit Problemen behaftet, da zwischen den beiden Untersuchungstatbeständen Wechselwirkungen bestehen können und die subjektive Bewertung, auf der die Governance-Messungen vorwiegend beruhen, ökonomischen getrieben sein kann. Als Herausforderungen bei der ökonometrischen Nutzung von Governance-Indikatoren werden eine sinnvolle Konzeption der Untersuchung und die interdisziplinäre Verwendung der Ergebnisse genannt. Auf ökonometrischer Seite stellt der Mangel an guten Daten, die hohe Multikollinearität zwischen unterschiedlichen Governance-Indikatoren und zwischen Governance- und Policy-Indikatoren und die sich nur sehr langsam vollziehende Veränderung von Governance Indikatoren Herausforderungen dar. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Nutzung von Governance-Indikatoren unser Wissen über den Zusammenhang zwischen politischen Spielregeln und ökonomischer Performanz unzweifelhaft vermehrt hat. Eine genauere Analyse ist aber aufgrund der begrenzten Datenlage bisher erschwert.

César A. Miralles untersucht in seinem Beitrag den Zusammenhang zwischen Good Governance und Wirtschaftswachstum. Dazu stellt er zunächst verschiedene Definitionen von Governance im Allgemeinen vor, um darauf aufbauend festzulegen, welche Faktoren Good Governance im Besonderen beinhalten sollte. Des Weiteren gibt er einen Überblick über die

wichtigsten Handlungsfelder von Good Governance. Die Darstellung des empirisch untersuchten positiven Zusammenhangs zwischen Good Governance und Wirtschaftswachstum verdeutlicht die Wichtigkeit von Good Governance als Voraussetzung für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik ebenso, wie die anschließenden Ausführungen darüber, wie Good Governance den Erfolg von Pro-poor-policies und Pro-growth-policies positiv beeinflussen kann.

Das Korreferat von **Prof. Dr. Hans-Rimbert Hemmer** verbindet zwei vor allem in den letzten Jahren in der Entwicklungsländerforschung stark diskutierte Themenstränge, indem sowohl theoretisch als auch empirisch versucht wird, einen Zusammenhang zwischen den geographischen Charakteristika eines Landes und dessen Governance-Struktur, verstanden als das Verhalten von Politikern, zu finden. Die Analyse erfolgt an Hand eines einfachen Entscheidungsmodells, mit dem der Einfluss verschiedener geographischer und institutioneller Faktoren auf das Verhalten von Politikern untersucht wird. Dabei können einige Kanäle identifiziert werden, über die geographische Merkmale wie Staatsgröße, ethnische Fragmentierung, Ressourcenreichtum oder Klima die Governance-Strukturen eines Landes beeinflussen können. Allerdings dürfte der institutionelle Rahmen in diesem Zusammenhang wohl der entscheidende Faktor sein, über den im Zweifelsfall auch ungünstige geographische Charakteristika ausgeglichen werden können. Aus empirischer Sicht können die theoretischen Hypothesen zwar nicht abgelehnt werden, eine Bestätigung ist angesichts der problematischen Datenlage und des recht einfachen theoretischen Modells jedoch ebenfalls nicht möglich.

Kurt Hildebrandt von der KfW zeigte in seinem Korreferat die hohe Bedeutung der Good Governance im Bereich der Finanziellen Zusammenarbeit auf, die in über 32 Ländern Schwerpunktthema der EZ ist. In der Finanziellen Zusammenarbeit liegen die wichtigsten Handlungsfelder in der Unterstützung von Dezentralisierungsreformen, in der Stadtentwicklung und dem Management öffentlicher Finanzen. Am Beispiel der Dezentralisierung zeigte Herr Hildebrandt die verschiedenen Interventions- und Wirkungsebenen von Projekten der Finanziellen Zusammenarbeit auf. Auf nationaler Ebene wird Policy-Based-Lending zur Beeinflussung der Rahmenbedingungen der Dezentralisierung durchgeführt. Kommunalentwicklungsfonds, deren Träger Intermediärsstrukturen, wie Sozialfonds, sind, und die Vergabe von Kommunalkrediten, deren Träger Kreditinstitute sind, sollen zur Verbesserung der lokalen Regierungsführung und zur Stärkung der Kommunen beitragen. Im Rahmen der Stadtentwicklung wird versucht, die Regierbarkeit von urbanen Zonen mit hohem Konfliktpotential wiederherzustellen und die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern. Als wichtige Grundorientierungen werden dabei die demokratische Legitimation auf lokaler Ebene, ein erhöhter Wettbewerb unter den Kommunen und eine engere Zusammenarbeit der Kommunen mit den zuständigen Ministerien genannt. Auch soll stärker auf die Rahmenbedingungen eingewirkt und eine höhere Partizipation der Bürger an der Planung und Umsetzung erreicht

werden. Darüber hinaus soll eine Harmonisierung auch der TZ für Kommunen und eine stärkere Geberharmonisierung angestrebt werden.

Das Korreferat von **Holger Rothenbusch** von der DEG zeigt, dass Governance nicht nur ein Thema des öffentlichen Sektors ist, sondern auch für die Privatwirtschaft eine große Rolle spielt. Dazu wurden zunächst die Konzepte der Good Governance und der Good Corporate Governance, im Sinne einer guten Unternehmensführung, gegenübergestellt. Dabei zeigt sich, dass Good Corporate Governance das Pendant zu Good Governance auf Unternehmensebene ist. Zwischen diesen beiden Konzepten bestehen dabei vielfältige Wechselwirkungen: So ist Good Governance eine Voraussetzung für eine Good Corporate Governance, während Good Corporate Governance zu einer verbesserten Good Governance auf staatlicher Ebene beiträgt. Die DEG unterstützt die Gestaltung von Corporate Governance u.a. durch eine entsprechende Besetzung der Aufsichtsgremien, durch genaue Definition der Zuständigkeiten von Board und Management, eine Anti-Corruption Clause in Vertragswerk, die Verbesserung des Finanzberichterstattung und die Einführung von „Business Principles“ im Sinne von ethischen Grundsätzen, Umwelt-, Sozial- und Arbeitsstandards. Diese Unterstützung wurde am Beispiel einer Einzelhandelskette in Brasilien und einer Bank in Aserbaidschan erläutert.

Ein konkreter Ansatz zur Förderung von Good Governance wird von **Susanne Hesselbarth** am Beispiel eines Programms zur kommunalen Selbstverwaltung in Tansania vorgestellt. Das Programm begann 1999 und umfasst drei Phasen mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung. Das Ende des Projektes ist für 2008 veranschlagt, wobei 2001 und 2004 ein Review erstellt werden soll. Ziel des Local Government Reform Programmes ist eine gerechte Verteilung und die Erhöhung des Zugangs und der Qualität öffentlicher Leistungen, vor allem für die Armen, durch eine verbesserte, autonome, lokale Selbstverwaltung. Dazu sind u.a. die Erreichung von Good Governance, die Restrukturierung der lokalen Selbstverwaltungsstrukturen, fiskalische Dezentralisierung und die Entwicklung entsprechender rechtlicher Rahmenbedingungen notwendig. Die Erreichung von Good Governance fordert die Einhaltung der entsprechenden Prinzipien auf allen Ebenen der lokalen Selbstverwaltung. Dazu sind Verbesserungen der Arbeitsweise der gewählten Regierungsstrukturen auf der Distriktebene und die Entwicklung- und Umsetzung von armutsorientierten Planungs- und Budgetierungsverfahren notwendig. Das Ziel der fiskalischen Dezentralisierung ist ein effizientes Finanzmanagement auf lokaler Ebene und die Steigerung der lokalen Einnahmen sowie der Zuweisungen von zentralstaatlicher Ebene. Neben der Einführung einer entsprechenden Software müssen dazu die Verwaltungsmitarbeiter aus- bzw. fortgebildet werden. Auch ist die Schaffung von Beratungskompetenz auf regionaler Ebene wichtig. Zudem werden Maßnahmen zur Stärkung der lokalen Einnahmen und die Entwicklung und Umsetzung der Transfersysteme für laufende und investive Ausgaben ergriffen.

Mittelfristig soll das derzeitig aufgebaute Systeme von einem Local Government Capital Development Grant System abgelöst werden, das als erster Schritt hin zur Dezentralisierung des Investitionsbudgets und ein Beitrag zur Vereinfachung und Vereinheitlichung von Planungs-, Genehmigungs-, Monitoring- und Berichtsverfahren ist.

Jan Schrader hat sich in seinem Korreferat mit dem Zusammenhang von politischen Systemen und Landreformen beschäftigt, den er aufbauend auf der theoretischen Legitimierung von Landreformen empirisch untersuchte. Dabei zeigte sich, dass marktgestützte Reformen nur in Demokratien umgesetzt werden, während umverteilende Landreformen mit höherer Wahrscheinlichkeit in autoritären Systemen mit ungleicher Landverteilung durchgeführt werden. Der Erfolg einer Landreformen ist dabei um so wahrscheinlicher, je autoritärer das Regime ist. Zudem konnte festgestellt werden, dass die Erfolge von umverteilenden Landreformen generell gemischt bis gut und von marktorientierten eher schlecht zu beurteilen sind.

WHAT IS BAD ABOUT CORRUPTION? THE CONTRIBUTION OF THE NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS

Johann Graf Lambsdorff[1]

Abstract:

That corruption adversely affects economic development has become a commonplace assertion in academia and public discussion. Identifying the precise reasons for this impact is not straightforward, however. Corruption involves the malfunctioning of some (or all) areas of the public sector. Crucial to this malfunctioning is that individuals or whole units within these sectors are serving themselves, and not the public. Those who study the effects of corruption on welfare are confronted with a multitude of models. Since each has its specific benefits and deficiencies, the adequate choice of a model is complicated and crucial at the same time. This study will primarily distinguish between bureaucratic corruption (part 1) and political corruption (part 2).

[1] Johann Graf Lambsdorff holds a chair in economic theory at the University of Passau. He can bereached at jlambsd uni-passau.de.

A. What is Bad about Bureaucratic Corruption?

Crucial to an understanding of the effects of bureaucratic corruption is its relationship to bureaucratic discretion and distorting regulation. I claim that a sound assessment of the effects of corruption on public welfare remains inconclusive when regulations are considered exogenous to the analysis. This results because corruption and bad regulation are often two sides of the same coin. A principal-agent model is taken as a framework of analysis for the subsequent sections. For a recent formal treatment, see Aidt (2003). I assume a self-serving bureaucrat (agent) and the government taking the role of a benevolent principal. The crucial reason for welfare losses to arise relates to informational asymmetries. Corruption constrains the contractual space available to agents and principals and disallows agents to commit themselves to honest dealings.

That governments are not necessarily benevolent should be plausible to the readers of this book. Yet, we delegate the consideration of non-benevolence among the government to part 2 of this study.

1. Corruption and market distortions

Corruption often entails the provision of a service by a public servant or politician in exchange for a bribe. As long as this takes place voluntarily, both actors will be better off, making it arduous to argue that total public welfare suffers. Negative externalities may be imposed on others, for example on unsuccessful competitors that were better qualified than a bribe paying firm. Taking this into account, a common conclusion is that the total welfare effect of corruption cannot be determined a priori but depends on the size of these externalities. Given circumstances of cumbersome regulation, excessive bureaucracy or market restrictions some economists tended to emphasize the positive effects of corruption, [Bayley (1966); Nye (1967); Huntington (1968); Leff (1964); Morgan (1964)]. Crucial for these effects is the existence of market distortions caused by government intervention, preventing markets from equating supply and demand, and allocating resources efficiently. In such an environment corruption is a symptom of inadequate state intervention, [Ades and Di Tella (1999)].

These interventions are harmful to markets participants. They generate the above mentioned externalities. In contrast, corruption is seen ameliorating these problems. Corruption helps to open up new contractual possibilities and to reestablish market efficiency. Corruption has even gained recognition in economic textbooks. Mankiw [(2000), p. 123] argues that with regard to state imposed price ceilings on rental fees “... bribes bring the total price ... (including the bribe) closer to the equilibrium price.”

For example, the U.S. imposed quotas of $1.7 billion a year on 38 textile and garment categories shipped from Vietnam in order to curb imports. Le Van Thang, 50, deputy director of

the Ministry of Trade's Import and Export Department and staff member Bui Hong Minh, 33, were arrested in Hanoi in September 2004 for taking bribes. Thang was responsible for selecting the local textile and garment companies to meet the quotas. This provided him with ample opportunity to take something in exchange for providing preferential treatment. The case was exposed, however, when some companies came forward to police, (Wall Street Journal, 15 September 2004: “Two Vietnam officials arrested for alleged bribery“).

As this case indicates, market restrictions such as import quotas create opportunities for corruption. In many other cases of quantity restrictions corruption can be a consequence of state intervention. But one wonders about Mankiw’s argument that the price that results with corruption should be close to the initial equilibrium price in an undisturbed market. Bribes act as a wedge between the price suppliers are requesting and the price customers are willing to pay. Due to the artificial scarcity imposed by state intervention, the price (including the bribe) customers must pay is larger than the initial equilibrium price. In our case, US-customers of Vietnamese garments paid higher prices due to import restrictions and Vietnamese officials seized part of this markup by demanding bribes. It is not at all apparent that bribes eased the burden.

Even where corruption is caused by superfluous regulation and bothersome government intervention it does little to overcome these restrictions. In an attempt to crack down on corruption, the Vietnamese government could sell the right to export garment by help of a public tender. But in reality, once corruption becomes embedded such initiatives are quickly abandoned because the huge rents achievable by corruption allow for buying off politicians in exchange for turning a blind eye to bureaucratic corruption. In light of these considerations, the causality is often found to run from corruption to profitable market distortions. Corruption becomes a cause of distortionary regulation, [Rose-Ackerman (1999), pp. 9-17; Lambsdorff (2002b)]. For example, the investigation of excessive bureaucratic regulation in De Soto (1989) leads the author to conclude that they were largely motivated by the desire to generate corrupt revenues. A vicious circle can exist whereby inefficient regulation leads to corruption, which in turn cultivates the further spread of troublesome regulation so as to enhance administrative power and the opportunity to exact further payoffs. As expressed by Myrdal [(1956), p. 283]:

> “In many underdeveloped countries ... the damaging effects [of quantitative controls] have been serious. The system tends easily to create cancerous tumors of partiality and corruption in the very center of the administration, where the sickness is continuously nurtured by the favors distributed and the grafts realized. Industrialists and businessmen are tempted to go in for shady deals instead of steady regular business. Individuals who might have performed useful tasks in

> the economic development of their country become idle hangers-on, watching for loopholes in the decrees and dishonesty in their implementation."

Bureaucrats, once bribed, may turn a blind eye to market distorting rules imposed by the government. But at the same time they have an interest in keeping precisely these distorting rules in place. Public servants can take bribes for disregarding rules – but without these rules they would have nothing to profitably disregard. This is well illustrated by the cartoon, figure 1. Once considering this vicious circle a welfare analysis of corruption must incorporate the investigation of institutions and regulation and must not consider them exogenous to the analysis.

Figure 1: Cartoon by Laxman, Times of India

There exists by now plenty of evidence that countries riddled by corruption exhibit poor government institutions. For example, corruption leads managers to waste more time negotiating with bureaucrats, [Kaufmann and Wei (1999)]. There is therefore consensus nowadays that corruption does not "grease the wheels", as suggested in some older pieces of literature. For a recent empirical assessment see Méon and Sekkat (2005). Corruption does not help to overcome cumbersome regulation but acts as an inducement to public servants to create artificial bureaucratic bottlenecks. Corruption acts, therefore, as sand in the wheels.

In line with this, countries with high levels of corruption are characterized by vague and lax regulation and hidden import barriers – because vagueness allows bureaucrats to request something in exchange for easing the burden. Entry regulation is equally distorted by corrup-

tion. These distortions include a high number of procedures required to start a new business, alongside with more time and official costs necessary to work through official and unofficial requirements. Politicians and bureaucrats who impose excessive and cumbersome regulation cause the aforementioned distortions. Once such bottlenecks have been created, private firms face the alternative of either staying out of business or paying a bribe to work around these impediments. A vicious circle emerges because excessive regulation, once in place, provides opportunities for future corrupt transactions. Once corruption becomes the rule, self-seeking bureaucrats attempt to increase their income by imposing further troublesome impediments on the private sector.

2. The principal-agent approach

An alternative approach to the creation of rules is provided by principal-agent theory. While this model was initially developed for analyzing the relation between private contractual parties such as owners and managers of a firm, it has also been utilized to model bureaucracy and public institutions. Its application to the investigation of corruption goes back to Rose-Ackerman [(1978), p. 6] and has in the meantime become standard to many economists' work, [Jain (1998); Klitgaard (1988), p. 73].

From a principal-agent approach the design of rules becomes the actual object of analysis. A principal (i.e. the government)[2] is assumed to create rules directed at assigning tasks to the agent (e.g. the tax authorities). These rules are intended to regulate exchange with a client (e.g. the taxpayer). Such exchange relates, for example, to the payment of taxes and customs tariffs, the provision of services and licenses, or the awarding of contracts. By nature of individual goals tending to differ, a conflict of interest arises between the principal and the agent. This conflict is unavoidable because both actors depend on each other. The principal is insufficiently skilled or faces time constraints that favor delegation of tasks to the agent. But the agent will, in turn, have an informational advantage over the principal, which provides her with discretionary power. Either her effort level is not observable by the principal (she can hide her true effort level from the principal after the contract is negotiated) or she can obfuscate her qualifications before the contract is sealed. An example of the latter case is that agents may have a certain propensity to behave honestly which is hidden to the principal, [Besley and McLaren (1993)].

Given this informational advantage, it may not be possible to write contracts contingent on the agent's quality. Likewise, a contract that specifies the agent's effort level may not be en-

---

[2] This study uses the terms principal and government as synonyms. Another approach would be to assign a government the role of the agent, facing the constituency as the principal. Yet, since the power of the constituency is highly limited, this approach does not fit into our analysis.

forceable because information on effort is not available to the principal or to courts and arbitrators, [Furubotn and Richter (1998), pp. 179-80]. The principal thus faces problems of moral hazard and adverse selection. One solution suggested for the relationship between private parties is to make the agent partly the residual claimant of the operation. This incentive induces compliance to the terms of the contract. But in reality the role of such economic incentives is lower than predicted by theory, [Furubotn and Richter (1998), p. 202]. Not only does the common assumption of the agent's risk aversion restrict the attempt by principals to make agents residual claimants of the operation. But also such incentives play a minor role particularly for bureaucracies, because there is no measurable economic surplus accruing to an administrator of a bureaucratic unit, serving as a yardstick for remuneration, [Moe (1984), p. 763].

Due to this failure, governments, instead of rewarding honesty, rather tend to levy a “tax on honesty”. For example, Hart [(1970), pp. 875-7] argues that taxpayers have tremendous scope for concealing their true income, and may even bribe the revenue agent, such that honesty becomes expensive. Instead of providing monetary inducements, principals may try to substitute costly incentives with an appeal to an agent’s intrinsic honesty. Or else, they may attempt to impose psychological barriers against agents’ self-serving behavior, for example by encouraging moral conformity by the help of ethical training. Easier to describe in economic terms are attempts by agents to make credible commitments where the resulting signals of honesty are informative to the principal. While the term “informational asymmetry” is an “amoral” term that does not involve normative assessments, these mechanisms may explain why, in reality, principal-agent relationships are often supported by social norms like customs, or professional ethics.

Whether the self-serving behavior of agents can readily be termed corruption or not is food for debate. There is an unavoidable normative element in the judgment on whether an agent is regarded as being entitled to maximize her self-interest, or alternatively whether this is a misuse of public funds and a breach of the trust she was given. Particularly when the size of funds involved is small and the agent is simply lazy, the term corruption seems inappropriate. But in the case of large-scale cost padding and embezzlement, some observers may consider this term adequate.[3]

Another crucial characteristic of corruption can be seen in the agents’ relationship to third parties. A client adds another dimension to the principal-agent approach, because he pro-

[3] Whether embezzlement represents a type of corruption can be up to dispute because it does not require an exchange between two parties at the cost of others — that is, the existence of a client. But in order to conceal the true costs of a project and to over-invoice, agents often require the cooperation of outsiders. They employ clients who provide fake documents, falsely certify the provision of services and pay kickbacks for obtaining inflated prices in procurement.

vides further opportunities for the agent to cheat. Corruption is deemed to take place when an agent trespasses on the rules set up by the principal by colluding with the client and promoting her own benefit. She obtains a bribe that is hidden to the principal. The aim of a bribe is to loosen loyalty between the agent and the principal, and to induce the agent to bend the rules in favor of the client. It is particularly this type of collusion between a client and the agent that distinguishes corruption from simple self-serving behavior among agents.

Another variant of the principal agent model emerges when a supervisor/auditor is introduced, who is supposed to monitor the agent and report truthfully to the principal, so as to alleviate the informational asymmetries faced by the principal. But if a supervisor can collude with the agent, she can be induced to falsify her reports. In exchange for a bribe, she might turn a blind eye to the agent's noncompliance. For a review of the relevant literature see Khalil and Lawarrée (1995).

3. Welfare implications

But the overall loss might not be quite as high. Being concerned about the overall damage posed by corruption, one may refer to the total size of bribes collected by public servants. This clearly is not a good measure of welfare losses because bribes are foremost a reallocation of resources – someone gains and another person gives. Harm is resulting because corrupt agents are disloyal to their principals and consequently distort their decisions. This type of distortion is not easy to pin down.

A first apparent effect is that corruption will lower the agent's effort. If she colludes with supervisors who falsely certify a high effort level, the agent obtains slack and can devote more of her time to leisure. The payment of speed-money ironically even aggravates this problem. Hoping for the payment of speed-money public servants are induced to create further artificial bottlenecks and to increase the queue in front of their office. The longer the queue, the dearer the price for cutting it. Speed money increases the velocity of services only for the briber. But the incentives given to public servants operates in the opposite direction, suggesting that the slowest service obtains the highest rewards.[4]

---

[4] Lui (1985) argues in favor of allowing speed money because he considers it capable of inducing agents to exert higher levels of effort and to process cases according to urgency. Opposing arguments have already been circulated by earlier, [Myrdal (1968), pp. 952-3; Rose-Ackerman (1978), p. 90]. Lui assumes a total failure of bureaucratic "carrots and sticks" as an inducement to efficiency. This extreme assumption appears overemphasized. Also an intrinsic motivation among bureaucrats can contribute to efficiency. Thus, there appears little necessity to allow speed money to bureaucrats. But there can be reasons to abstain from imposing harsh penalties on agents who take speed money. Threatening penalties for a minor offence can badly backfire if a first misbehavior occurred out of ignorance. Suddenly, bureaucrats have something to conceal something. They might view themselves as belonging to the criminal side of the watershed. This may mark the starting point of a corrupt career.

There is also an important impact on the quality of goods. An agent may have to choose between various clients. In case of corruption, her decision would be biased in favor of those clients who pay the largest bribe, instead of those who provide high quality. This can be best illustrated for the case of an auction, where corruption may be a means for inefficient firms to win a public tender. In perfectly competitive markets, those who produce most efficiently can also afford the largest bribes, suggesting that the best firm is selected even if this selection is influenced by bribes, [Beck and Maher (1986) and Lien (1986)].[5]

But markets are typically imperfect and competitors will differ in their inclination to offer bribes. Apart from moral concerns, such differences result from the large transaction costs associated with the making of corrupt deals. Due to the associated risks and the private institutional arrangements required to enforce corrupt deals, the circle of those in a position to make corrupt deals is limited to some insiders, [Lambsdorff (2002a)]. Clearly, those who are most inclined to bribe and best connected for arranging a corrupt transaction are not necessarily the most efficient. Welfare losses would be unavoidable.

In public procurement corrupt officials tend to prefer those who are better connected and more skilled in arranging hidden payments as opposed to those who provide quality at reasonable prices. The cartoon, figure 2, below provides a good grasp of this logic. Certainly, sandcastles are rarely procured in reality, but the true effects of corruption in public procurement are similar different to those shown in the cartoon. A similar effect will be obtained in job provision, where applicants are preferred when they are inclined to bribe and trustworthy in promising corrupt reciprocity.

Furthermore, the very act of creating market distortions can be the explicit goal of collusion between agents and clients. When clients pay agents for restricting competition by harassing their competitors, distortions are a straightforward consequence of the corrupt dealings, [Bardhan (1997), p. 1322]. The police might be bribed to arrest a competing businessperson; regulators might be induced to fake evidence and close down a rival firm; lawmakers can be paid in exchange for restricting market entry. Perfect competition in this case does not ameliorate problems. It does not help if all competitors do the same. Even if the most efficient firm wins the dirty battle, welfare suffers due to a lower level of competition.

---

[5] These shown in these studies, this conclusion is even valid when information about competitor's actions is incomplete.

Figure 2: Al Capone as a Child

Another apparent example of adverse welfare consequences arises when clients pay agents (or supervisors) for turning a blind eye to the use of substandard material, [Frisch (1999), pp. 92-4; Klitgaard (1988), pp. 36-48; Svensson (2005), p. 20]. This is illustrated by a Christmas disco fire in central China that killed 309 people. Corruption is assumed to be key to understanding the sequence of mistakes. One of the public servants on trial was a fire department inspection officer who visited the building on many occasions and wrote false reports. Other defendants on trial include two police officers, three city industry and commerce department officials and a cultural department official, who turned a blind eye to the fact that the disco operated illegally. Two construction officials faced charges for allowing the building manager to rent out the fire escape route outside the building to a man who built a shop, blocking the rear exit and also all the first-floor windows.[6] The creation of a distortionary decision, here the writing of false reports, becomes the actual intention of the corrupt inducement.

Not only the wrong competitors will be chosen, also the wrong projects will be favored by bribe-taking bureaucrats. Customized goods present better opportunities to arrange for hidden payments than off-the-shelf products. Shleifer and Vishny (1993) report on a bottle-making factory in Mozambique that needed a new machine for fixing paper labels onto the bottles. A simple machine could have been bought for US $ 10,000, but the manager wanted a more sophisticated version for ten times that price. Since there was only one supplier of this machine, this provided sufficient room for over-invoicing, and paying a kickback to the manager. Winston [(1979), pp. 840-1] argues that the risk associated with corruption increases with the number of transactions, the number of people involved, the duration of the

transaction, and the simplicity and standardization of the procedure. Because the risk does not clearly increase with the value of a transaction, large, one-shot purchases create a more efficient base for a kickback. This biases the decisions made by corrupt public servants in favor of capital intensive, technologically sophisticated and custom-built products and technologies. The most visible sign of the adverse impact of corruption are “white-elephant projects”, that is, projects that totally disregard public demand or that are wrecked shortly after completion, [Mauro (1997a)].

4. Corruption as the principal’s choice

Given the harm generated by corrupt agents, their principal will adjust. He may seek ways to counter self-serving behavior by the agent. He may try to induce the agent to truthfully reveal her actions. In case this inducement is unsatisfactory, the principal may surrender and consider corruption among his agents to be unavoidable. In this case he would anticipate the agent's income from corruption and profit by lowering the official salary.

As a result of such consideration, the level of corruption is partly the principal’s choice. The principal sets incentives with the aim of increasing honesty; he determines sanctions for those who are detected; he hires supervisors and auditors. Such actions aimed at reducing corruption are costly to implement. Costs may arise from detection and punishment, [Klitgaard (1988), p. 26], from inducing agents to behave honestly, [Kofman and Lawaree (1996); Laffont and Tirole (1993); Olsen and Torsvik (1998); Strausz (1995)], from attracting more honest agents for government positions [Besley and McLaren (1993)]; or reducing corruption may require downsizing government and permitting the persistence of market failure, [Acemoglu and Verdier (2000)]. The optimum choice of the principal then includes a level of corruption which balances the advantages from increased honesty among agents against these costs in the best manner possible.

Lower levels of corruption may not be entirely beneficial if they can only be achieved through excessive expenses for detection, enforcement and incentives or if they go hand in hand with a cut down public sector that insufficiently corrects for market failures. In so far as the principal can effectively influence the level of corruption, he will be assumed to choose an optimum level. Living in an optimum should naturally lower our concern for the adverse effects of corruption. So, should we be worried about bureaucratic corruption? Should we adhere to the perspective that a benevolent and rational principal contains our worries about corruption? I believe not for two reasons.

---

6 See Agence France-Presse, 15 August 2001: “Inferno trials expose web of corruption”.

First, there can be limits to the principal's influence. Whether agents take bribes or not may be little influenced by the principal's rules. It may relate instead to ethnic or religious fractionalization that is supportive to nepotism or simply to powerful multinationals bribing their way through the administration of poor countries. The resulting exogenous increase in corruption would not be due to the principal's choice. Welfare losses would be apparent.

Second, even where the principal chooses the "optimum" level of corruption, losses still arise for all concerned parties. This loss is due to the fact that potentially beneficial contracts to both sides are no longer tenable. Those contracts that require honesty and the absence of corruption will not be sealed when the principal faces an agent who will take advantage of the arising opportunities. Hence, the benefits such a contract would provide to both parties cannot be achieved. An illustrative example on this is provided by Bates (1981). He argues that in Sub-Saharan Africa peasant farmers avoided corruption by taking refuge in subsistence production. The welfare enhancing profits from a division of labor could not be achieved because farmers had no guarantee that they would not be cheated, [Svensson (2005), p. 37].

Some arguments by economists suggest that economic actions are restricted by legislation and regulation, that these restrictions should be assumed to be exogenous to the analysis, and that corruption can enlarge the set of possible actions to be taken by the parties involved. Yet, as seen from an agency perspective, the possibility to behave in a corrupt manner does not enlarge the contractual possibilities. Quite the contrary, contractual possibilities are constrained further when agents do not adhere to the prohibition of accepting side-payments. When agents cannot credibly promise to reject side-payments from clients, they are not trustworthy when writing contracts that require the absence of such payments. Principals will be reluctant to offer such contracts in the first place.

For example, it may well be worthwhile to construct good-quality roads. But principals may choose to cancel the project if bad quality is expected to result from unavoidable collusive behavior. Or imagine that a fair and efficient tax system should be established, but tax collectors cannot be kept from taking bribes in exchange for turning a blind eye to underreporting; the project may fall into disfavor and be terminated by the principal. A related situation arises for the principal's relation to a supervisor. If the supervisor cannot guarantee that she will not fake reports in exchange for a bribe, her contribution loses its value for the principal. She may not be hired in the first place – even though an honest exchange would have been favorable to all.

The public will be unwilling to pay taxes if government projects provide them with little benefit as a result of bribery. Additional resources would be willingly handed out to public servants with a binding commitment to honesty. But such public servants are short in supply. This

results in an unwillingness to pay taxes – and politicians would not gain support when attempting to increase taxes because they have little to promise in return. This provides reason for taxes to deteriorate with corruption, as evidenced in Box 6.

That corruption reduces contractual possibilities had already been mentioned by Marshall [(1897), p. 130], one of the most famous economists of the last century:

> "Everyone is aware of the tendency to an increase in the size of individual businesses, with the consequent transference of authority and responsibility from the owners of each business to its salaried managers and officials. This would have been impossible had there not been a great improvement in the morality and uprightness of the average man: for even as late as the seventeenth and eighteenth centuries we find the great trading companies breaking down largely in consequence of the corruption and selfishness of their officials."

5. Evidence

To ascertain to overall adverse effect of corruption, attempts have been undertaken to link corruption to lower income per head. The relevant studies are summarized in Box 1. There is no doubt about a strong correlation between GDP per head and corruption. But there is equal agreement that no unambiguous causality can be derived from this. Researchers attempt to solve the problem of endogeneity by detecting instruments, that is, variables that affect only corruption but not directly income per head. Given that income and corruption are so highly intertwined, these instruments have to carry a heavy burden. Not all readers can easily be convinced that a chosen instrument satisfies these requirements. Due to this, other researchers preferred to relate corruption to variables other than income per head, variables where endogeneity issues appear less pressing.

Box 1: Corruption and income per head

While corruption is likely to lower GDP per head, poorer countries lack the resources to effectively fight corruption, [Husted (1999), pp. 341-2; Paldam (2002)]. A simple regression would not provide a causal link between corruption and GDP but report some correlation of unknown origin. Besides, cultural determinants are likely to drive both, income and absence of corruption. The same problem emerges when correlating corruption with human capital. Svensson [(2005), pp. 27-30] shows a positive association between corruption and the number of years in school. But he alerts that causality is like to run both ways.

One attempt to disentangle this simultaneous relationship is provided by Hall and Jones (1999). The authors regress output per worker on an indicator of social infrastructure, which includes a measure of corruption among other variables. There exist a variety of potential simultaneity problems that are addressed by the authors. One of them is related to the fact that the indicator of corruption is based on

perceptions. If countries of equal stage of development differ in the extent of corruption, perceptions are undisturbed and may be particularly informative. But in case countries widely differ in their development, perceptions may be overshadowed by these differences and be less reliable. The idea advanced by the authors is that these problems of simultaneity can be solved by instrumental variables technique. The approach by Hall and Jones (1999) is applied by Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton [(1999), p. 15] and Wyatt (2002) to the relationship between corruption and GDP per head. Results indicate a significant adverse impact running from corruption to GDP per head. However, the results must be taken with a grain of skepticism because the instruments carry a heavy burden. Crucial to their validity is that they impact on corruption but not directly on GDP per head. Given that corruption and GDP per head are highly intertwined, such a requirement is difficult to ascertain.

Neeman et al. (2003) observe that the correlation between corruption and GNP per head is strong in economies that are financially open. In contrast, in closed economies there is no relationship at all. The authors argue that in economies with lower barriers to capital movement, it is easier to transfer income from corruption abroad. In financially closed economies, illegally obtained income is more likely to stay within the country and contribute to economic development. A related argument is provided by Graeff and Mehlkop (2003), who argue that levels of corruption increase with financial openness.

Efforts have been made to ascertain the influence of corruption on the growth of GDP. Overall, the findings are ambiguous with various researchers reporting insignificant findings. See Box 2 for a review.

Already theoretically the link between corruption and growth of GDP is tricky. When we regard the absence of corruption, similar to other aspects of social and human capital, as a factor for production, corruption would impact on income per head. This suggests that growth of GDP would not be explained by absolute levels of corruption but by a change in these levels. In an unpublished study, I use responses to a 1998 WEF survey question on whether corruption has decreased in the past 5 years. This variable is shown to better explain growth of GDP as opposed to absolute levels of corruption. But since issues of endogeneity are difficult to assess these are not iron-clad results, but should rather be interpreted as suggestive to the issue at hand.

Box 2: Corruption and growth of GDP

Knack and Keefer (1995) report a variable of institutional quality by PRS, which incorporates corruption among other factors, to exert a significant negative impact on growth of GDP. Tanzi and Davoodi (2001) provide evidence for corruption (measured by the CPI) lowering growth for a crosssection of 97 countries. Brunetti, Kisunko and Weder [(1998), p. 369], Li, Xu and Zou (2000) and Svensson (2005) produce insignificant results. Abed and Davoodi [(2002), p. 507] obtain insignificant results for a crosssection of 25 transition countries once including an index of the success with respect to structural reforms. Mauro (1995) found a slightly significant impact in a bivariate regression. But as soon as the

ratio of investment to GDP is included as an explanatory variable, this impact disappeared.[7] Ali and Isse (2003) find corruption to lower growth, but base their regressions on the data by PRS/ICRG. They carry out tests for Granger-causality to ascertain the direction of causation. But their findings suffer from the fact that most data on corruption are not valid for time series analysis.

Anoruo and Braha (2005) employ panel data analysis to investigate the impact of corruption on growth for 18 African countries. They observe corruption to significantly reduce growth, even when controlling for the ratio of investment to GDP. However, given that the data on corruption is valid for cross sections but less for time series analysis, the finding must be taken with a grain of skepticism. Another approach is provided by Wedeman (1997). Based on simple cross tabulation of growth and corruption he observes many corrupt countries exhibiting high growth rates. He concludes that certain kinds of corruption might have more significance for growth rates than the overall level of corruption as such. Rock and Bonnett (2004) provide supportive evidence. They show that corruption has an overall adverse impact on growth. However, it is found to increase growth in the large East Asian newly industrializing economies. The authors speculate that the rather stable exchange of government promotional privileges for bribes may explain this East Asian paradox. In sum, earlier investigations provide mixed evidence on the relationship between corruption and growth of GDP.

Some more recent investigations are more favorable to corruption lowering growth. Making use of data on corruption provided by PRS, Mauro (1997) produces significant results at a 95 per cent confidence level. Leite and Weidemann [(1999), p. 24] and Poirson [(1998), p. 16] also report a significant positive impact. An adverse impact of corruption on growth in African countries is reported by Gymiah-Brempong (2002).

Mo (2001) finds a significant adverse impact of corruption on growth between 1970 and 1985 for a cross-section of 45 countries. As in the above studies, standard control variables are included such as initial GDP per head, population growth and political rights. He modifies the regression by successively including further explanatory variables in the regression. In particular these are the ratio of investment to GDP, the level of political stability (measured by the number of assassinations per million population per year and the number of revolutions) and human capital formation (measured by average schooling years). By adding these variables the impact of corruption on growth becomes insignificant. Mo traces this to the multicollinearity of corruption with these variables and argues that the results help to identify the channels by which corruption impacts on growth. He finds that more than half of corruption's impact runs via its effect on political stability, more than 20 percent via its impact on the ratio of investment to GDP, another 15 percent via its adverse impact on human capital formation and the rest is of a direct nature.

In a similar spirit Pellegrini and Gerlagh (2004) trace the impact of corruption on growth of GDP to the ratio of investment to GDP and to a country’s openness. Méon and Sekkat (2005), equally detect an adverse impact of corruption on growth. This impact survives the inclusion of a variable on the ratio of investment to GDP. The impact becomes even stronger in countries with a low quality of governance.

[7] Mauro thus argues that the impact of corruption on growth is largely via its impact on the ratio of investment to GDP.

For the latter issue indicators of “rule of law“, “government effectiveness“, and “lack of violence” are used. The results by Méon and Sekkat contradict the “grease the wheels” view of corruption, which postulates that corruption may help compensate for bad governance.

Overall, the evidence on the link between corruption and GDP or the growth of GDP has its empirical and theoretical weaknesses. Given this, researchers have sought alternative variables that might be responsive to levels of corruption but are less likely to be by themselves a cause of corruption. For a review of such investigations, see Box 3. These investigations embrace regressions on the quality of roads, the economic rate of return of aid projects, the value of stocks, the quality of health care and the effectiveness of environmental protection.

Of interest is also the distortion corruption imposes on human capital. Corruption is a form of rent-seeking behavior where human capital is allocated to redistributive tricks rather than productive activities. Seeking loopholes in public laws or searching for windfall profits due to preferential treatment by public decision makers would distract students from studying engineering – alternative disciplines such as law might equip them better for future challenges.

Box 3: Corruption, productivity and quality

Tanzi and Davoodi (1997) examine the impact of corruption on the quality of investments. Referring to panel data on corruption for 1980–95, the authors suggest that corruption lowers the quality of the infrastructure as measured by the condition of paved roads and power outages. They support their hypothesis by reporting a high significance in their statistical results.[8] Isham and Kaufmann (1999) and the World Bank [(1997), p. 39] present an alternative approach. They correlate the economic rate of return on World Bank-financed projects with indicators of institutional quality and present a positive association of these variables. Successful economies tend to adjust more rapidly from primary-sectorintensive to manufactures-intensive exports. In this respect, the size of manufactured exports relative to GDP signals a prosperous economic development. Méon and Sekkat (2004) obtain a significant negative impact of corruption on this variable. Their use of the TI-data as panel data, however, is debatable.

Lee and Ng (2004) show that firms from countries scoring badly in the CPI are valued lower by international investors. This valuation is measured either by the ratio of firm’s price to book value or price to earnings ratio. The authors control their regressions for a variety of variables, business sectors being one of them. They relate their findings to the risks associated with corruption and the higher rate

[8] Based on own regressions for a cross-section of countries and using the Transparency International Corruption Perceptions Index 2001 (TI CPI 2001) it was not possible to reproduce significant results. This sheds some doubt on the robustness of the findings to different methodologies. Also, the corruption index used by Tanzi and Davoodi (1997) is the one from the International Country Risk Guide (ICRG). This indicator does not measure corruption but the political risk associated with corruption. As explained by ICRG’s editor in personal correspondence, the political risk measured by ICRG not only increases with levels of corruption but also with intolerance towards corruption. Various researchers have misleadingly interpreted the ICRG data on corruption.

of return requested by investors from firms operating in more corrupt countries. A decrease of corruption by one point of the Corruption Perceptions Index increases the valuation of stocks of the respective firms by roughly 10 percent.

Gupta, Davoodi and Tiongson (2001) show that countries with high levels of corruption are associated with inefficient government services and a low quality of public health care provision, as subjectively assessed by respondents. Such subjective associations may certainly relate to respondent's impressions rather than reality. The authors therefore proceed their investigation with more objective proxies for the quality of government services: child and infant mortality as well as the percent of low-birthweight babies in total births as a proxy for the quality of public health care provision and student drop-out rates as a proxy for the quality of public education. All these variables react significantly to levels of corruption. Child mortality rates in countries with high levels of corruption are about one-third higher than in countries with low corruption; infant mortality rates and the share of low-birthweight babies are almost twice as high, and dropout rates are five times as high.

The poor quality of environmental regulation as a result of corruption is investigated by Welsch (2004) for a cross-section of more than 100 countries. The author argues that corruption increases pollution. This is attributed to both a direct impact of corruption, reducing the effectiveness of environmental regulation, and an indirect impact, through which corruption lowers income. An adverse impact on emissions cannot be found. The author suggests that this may relate to corruption adversely impacting on the truthful reporting of this data. But, significant results can be found for ambient pollution of air (the urban sulphur dioxide and suspended particulate concentration) and water (dissolved oxygen demand and suspended solids). These results hold controlling for income (which is assumed to have a non-linear, U-shaped impact on pollution). Only the direct effect is depicted in this case. Pellegrini and Vujic (2003) employ survey data on environmental policy stringency for the agriculture sector. In regressions for up to 41 countries the authors observe that corruption reduces stringency directly, as well as via its impact on income per head. Damania et al. (2004) show that in countries with high levels of corruption respondents to a survey by the WEF agree to the following claim: "compliance with international environmental agreements is a high priority". For a sample of 61 countries these findings survive the inclusion of a variety of variables.

In line with these findings, Esty and Porter (2002) also provide evidence that highly corrupt countries tend to have lower levels of environmental quality. Smith et al. (2003) investigate the impact of corruption on biodiversity, arguing that corruption limits the success of conservation projects. They show that countries with high levels of corruption tend to experience decreases in the population of elephants and black rhinoceroses, a lower variety of species and a reduced total coverage of forest.

Tanzi and Davoodi (2001) determine the ratio of college enrollment in law relative to college enrollment in engineering in 1980 and report a significant impact of the level of corruption. Corrupt societies, they argue, distract students from jobs aimed at increasing production towards those jobs where legal opportunities and loopholes are sought.

The evidence on corruption reducing the quality of public services and the productivity of firms and projects is convincing. In Lambsdorff (2003a) I provide a macroeconomic approach to determining the adverse effects of corruption. This study uses the ratio of GDP to capital stock as a macroeconomic proxy for a country's average capital productivity. The capital stock is determined by a perpetual inventory method, that is, the sum of all past investments net of depreciation. A significant negative impact of corruption on this ratio is found in a cross-section of 69 countries, controlling for the total capital stock and testing for various other variables. These results are robust to the use of different indicators of corruption, the inclusion of further governance indicators, sample selection, and endogeneity issues.

It is concluded that a 6-point improvement in integrity on the TI index — for example an increase in Tanzania's level of integrity to that of the United Kingdom — would increase GDP by 20 per cent.[9] The income of an average person would increase by this amount – and the income of the honest, non-corrrupt citizens is likely to increase even more than that of the dishonest. This impact is shown in figure 3. The finding is well related to our theoretical considerations. For example, bureaucratic corruption is likely advance projects that provide a good base for kickbacks as opposed to those that increase production.

6. Conclusions

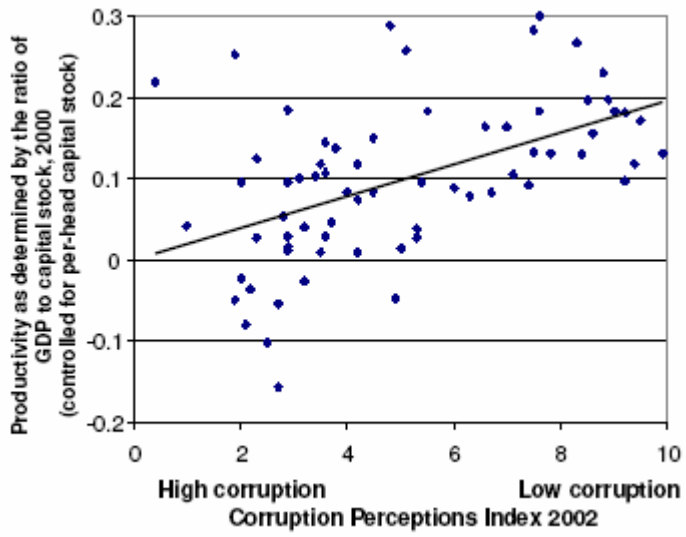
Corrupt bureaucrats are likely to base their decisions on expected corrupt income rather than on the potential benefit to the public. Wrong competitors are chosen, wrong projects promoted and quality control is up for sale. But a truly benevolent government may react. It may design monitoring systems, incentives and threats of penalties. But such attempts will be imperfect because of informational asymmetries.

The government therefore faces an uncomfortable choice – to continue public service with existing levels of corruption or to close down whole branches of administration. The second reaction unfolds the unavoidable welfare loss of bureaucratic corruption: given the informational advantage the bureaucracy is unable to ascertain its honest delivery of public services. But this in turn threatens it own endurance. Bureaucracy itself might be better off if being unable to take bribes – because it would be delegated further authority by the public and the government. The scope of obtaining extra-legal income reduces the value of bureaucrats, just as car seller's potential to sell us lemons reduces the value of second-hand cars.

---

9 Interestingly, this coefficient falls when controlling for an index depicting countries' bureaucratic quality. This suggests that productivity is reduced because corruption goes along with bureaucratic inefficiency.

Figure 3: Corruption and Productivity



Corrupt opportunities, rather than broadening the choice for bureaucrats and their clients, constrain the contractual space available to public servants and the government. Those contracts, which require the absence of corruption, cannot be sealed. The welfare effects relate by and large to governments omitting economic transactions, because agents cannot credibly commit themselves to honesty. The public may become unwilling to pay taxes where the outcome of public projects is so. They will evade taxes or vote for politicians who lower official tax duties. This explains why in empirical research taxes deteriorate with corruption, see Box 6. With reduced taxes also public expenditure will shrink. These arguments may explain why in empirical research government size rather tends do decrease with levels of corruption, see also Box 6.

B. The Dilemma of the Kleptocrat – What is Bad about Political Corruption?

Corruption has been defined as the misuse of public power for private benefit. But the term "misuse" is open to different interpretations. In part 1 of this study it involved the rules set up by a benevolent principal, which were trespassed by a self-serving agent. While this approach was appropriate for bureaucratic corruption, it appears misguided for political corruption. A self-serving principal, a government that disregards its duty of serving the public, might create an environment where laws do not prohibit its own self-enrichment or that of a ruling class. Corruption can even accompany and underlie the writing and enforcing of rules designed with the intention of furthering the principal's narrow interests. The term corruption may be misplaced when applied to a disobedient agent who is disloyal to rules that are themselves the result of self-serving. Instead, it may be more accurate then to locate corruption at the level of the principal's own self-serving behavior. In this case "misuse" is not

clearly related to the trespassing of rules (in the legal sense). Instead, it relates to acts which the general public regards as illegitimate, or which contradict the public interest.[10] Political corruption may be regarded as behavior of public decision makers where preferential treatment is provided to individuals and where narrow interests are advanced at the expense of the interests of broader segments of society, [Lambsdorff (2002b)].

When dealing with bureaucratic corruption we were primarily concerned with the distortion that results from the principal's limited capacity to control the agent. This can be adequately addressed in an agency approach, as it was presented in part 1. With respect to political corruption, it is not limited control that concerns us. Distortions and welfare losses are likely to arise as a result of limited benevolence among the principal. The resulting welfare losses therefore differ. If control is not carried out to benefit the public, it becomes ambiguous whether the limitations faced by the principal are a bad thing. Prerequisite to the agency approach would be that honesty among agents allows for a deal with the principal that also benefits the public. But if the loyal agent serves the corrupt goals of the principal, unusual circumstances must be imagined in which this loyalty also increases public welfare. Other approaches are needed to model corruption, and to relate corruption to losses of public welfare. A more promising way to assess the effects on welfare is by a straightforward reference to the goals pursued by the principal and less to the principal's limitations.[11]

1. Inefficiency by design

One such approach whereby the principal seeks to strike deals, which are unfavorable to the general public, is provided by representatives of the Chicago School, [Stigler (1971); Posner (1974)]. In their view, lobbying groups and politicians design regulations so as to create rents and promote the narrow interests of individuals or private parties. The welfare losses, it is argued, are different from those arising in an agency model. Posner [(1974), pp. 337-9] suggests that governments operate with reasonable efficiency. In contrast to the slackness among agents within agency theory, public servants are considered here to be well motivated, in a way similar to private businesspersons. They are subject to similar supervision as well as competition from colleagues and other agencies. But inefficiency results from the kind of goal pursued by governments. This comes about as politicians supply protection against

---

[10] See [Heidenheimer, Johnston and LeVine (1989), pp. 3-14] for a review of various approaches to defining corruption.

[11] One may defend the applicability of agency theory by arguing that government should be regarded as an agent and the general public taking the role of the principal. But there is no consistent treatment of this scenario in the literature. The principal is commonly assumed to be benevolent and to have the power to design contracts that best serve his purposes. If these two characteristics, benevolence and sovereignty in designing contracts, do not fall hand in hand, one may assign the principal's role either to the benevolent party or to the one with the actual power. I pursue the second approach here.

troublesome competition by means of subsidies, import quotas, tariffs, tax exemptions and preferential treatment to interest groups paying for this service, [Stigler (1971)]. Governments operate with reasonable efficiency to purposefully attain deliberately inefficient goals, [Posner (1974), pp. 337-9].

While the term “corruption” is not mentioned in this context, the approach by the Chicago School emphasizes that the inefficiency of government operation does not result from its limitations or lack of motivation. As seen by representatives of the Chicago School, it is not even the principal’s self-serving behavior, which is responsible for the inefficiency of laws and regulations, but rather the strong leverage that interest groups have over government operations. The government is not intentionally self-serving, but falls victim to the interests of private actors. This argument suggests the existence of two types of self-serving regimes. Either self-interest brings about a “predatory government”, a “grabbing hand” regime, [Djankov et al. (2002)], in which case rules and regulations are designed so as to profit the government. In the viewpoint of the Chicago School, instead, lobbying groups are in a strong position and regulations are created to generate rents for their benefit. In both cases, the problem rests with a government’s goals, and not its limitations. Contrary to the agency approach, limitations faced by the principal may actually be beneficial to the public instead of being a source of inefficiency, since representatives of the Chicago School consider government to strive for inefficient goals.

The contribution by Tullock [(1980), p. 27] and Shleifer and Vishny (1993) can be regarded as a contribution to the analysis of the “grabbing hand” regime. They argue that self-seeking governments that are monopolized are superior to disorganized, predatory governments. In the latter case a businessperson must bribe several departments simultaneously for the operation of his business, for example local legislature, the central ministry, the fire authorities, the police and the water authorities. Each of these institutions acts independently and extorts the businessperson. The arising problem is that a businessperson needs permission from all of these units. As a result of their independent revenue maximization, the departments “overgraze” the market and suffer from the “tragedy of the commons”. Each public servant ignores the fact that the bribe she charges reduces business operations, and consequently the bribes all the other departments can pocket. The departments therefore suffer from the lack of cooperation. This case is pretty much similar to that of groups of road bandits along a single road. Taking into account that extortion lowers road traffic, each group will determine the optimal “fee” it charges for using the road. But it does not take into consideration that the fee it charges also reduces the revenues of other road bandits. As a consequence of poor cooperation, the bandits will rob travelers excessively, who may stop using the road altogether.

Minimizing government size may be a straightforward means of reducing its distorting impact. I argued in part 1 of this study that a downsized public sector would be the consequence of bureaucratic corruption because the public finds little benefit in public programs where bureaucrats cannot commit themselves to honesty. The argument with respect to political corruption is parallel, see e.g. Becker (1994) and for a critical review Orchard and Stretton (1997). The public may prefer a small government if predation is all the government aims at. However, at the same time, this regime is exactly the one where our public requests will remain unheard. The argument to downsize government may be well heard in public debate, but only rarely be accepted by a self-serving ruler. This self-serving ruler prefers to downsize government where government serves the public but resist such temptations where it benefits himself.

One clear difference emerges between containing bureaucratic corruption and avoiding political corruption: the level of control exercised by the principal would be helpful in avoiding bureaucratic corruption by providing government with the necessary instruments. A top-down approach to anti-corruption emanates from an agency perspective where the principal is guided by benevolence. To the contrary, with respect to political corruption it is precisely the control exercised by government that is the root of our concern. The approach to reform would entail the strengthening of grassroots movements. Anti corruption would be the task of civil society in broadening the freedom of its decisions, the private sector to strengthen market forces as opposed to government force, the media to limit the government's scope of self-seeking.

2. The constrained principal

In reality, the control exercised by government is already limited in various dimensions. The government faces restrictions by other independent actors, such as a strong bureaucracy that is better informed about technical details of administrative procedures. Constitutional constraints often regulate the scope of government actions. An independent judiciary may obtain act as a veto player, keeping a tight rein on rulers. The media often provide another limitation to the actions by government. Finally, strong private interests may be able to lobby the government into decisions and be successful in defending their turf. Various such constraints have been investigated and their impact on welfare discussed. Let me mention some examples.

Agents can constrain their principal. They can obtain a powerful position vis-à-vis the principal. Niskanen (1975), for example, has been prominent in arguing that the bureaucracy has a strong position vis-à-vis the Congress. Politicians face restrictions from countervailing powers, and they may have to seek the support of their agents to secure their own survival. Also,

due to a division of power there might be multiple principals in place who all want to control the agent. The agents, in turn, may be in a position to favor one principal over another, and obtain a stronger bargaining position. One further reason for the agent's power arises with principals who are contested, and must fear being ousted from their position, be it through election, coup, revolution, or by powerful rival factions within the government. Agents become more powerful when their principals are contested. For example, they can inform (or misinform) the public about a corrupt act of the principal, or they can provide political support to the principal's opponent. Support by the agent may therefore be helpful to the principal in securing his power and the agent can effectively demand some leeway in return.[12]

Principals can also be constrained by powerful lobbies. Such lobby groups may provide campaign funding or be instrumental to pursuing the principal's political goals. In return, the government may offer distortionary laws and regulations that are of interest to lobbies. They create bottlenecks and market distortions and offer the resulting artificial rents to their beneficiaries. The government then becomes dependent on its supporting private interests. Tullock [(1993), p. 26] posits that politicians are not in a powerful position to pursue their own interests. Rather, they are merely acting on behalf of other's interests. The principal is merely a "passive broker among competing private rent seekers", [McChesney (1987), p. 102].

Apart from economic distortions there are also expenses for rent-seeking that are detrimental to public welfare. These expenses embrace the lobbies' costs such as those for organizing public campaigns or hiring lawyers so as to increase one's chances of obtaining the artificial rent. Expenses for lobbying, while wasteful to the public, may prove helpful to principals, for example when they include donations to finance election campaigns, or to harass rivals. These resources are not used to serve consumers and the public by increasing the size of the cake, but rather to battle for a larger slice of the given cake for oneself. These expenses represent a form of waste because they go along with effort but not with increasing overall public welfare.[13] Brock and Magee (1984) have introduced the term "invisible foot" for this effect of competition among rent-seekers.

As a result of the restrictions faced by the principal, his self-serving behavior is likely to cause allocative distortions. He may be able to favor a private interest in one sector only. Organization of a corrupt system may be feasible only in one branch of government operations. This would imply that other sectors and branches would have to suffer by paying the

---

12 A suitable approach to model the resulting welfare effects has been offered by the theory of x-inefficiency. While this approach was modeled for different purposes, it has also been utilized for describing the adverse impact of corruption and government operations on public welfare, [Isham and Kaufmann 1999; Button and Weyman-Jones (1994), pp. 91-2].

higher prices demanded by the favored sector, [Klitgaard (1988), p. 39; Rose-Ackerman (1999), pp. 28-9].[14] Valuable resources would be misallocated. Public servants would prefer to start theircareer in the protected government departments rather than where their human resources are most needed. As a result, in some countries instead of working in the private sector the customs department is the place to make a career. As expressed by a CEO in Thailand: "I hope to be reborn as a custom official", [Svensson (2005), p. 19]. Likewise, students become lawyers as opposed to engineers in order to seek for legal loopholes rather than increasing production, see Box 3 for empirical evidence. Creating these misallocations would already result in case of bureaucratic corruption. But, governments can impose restrictions in a more forceful way by making them part of law.

A further limitation faced by governments relates to the media. If rulers fear public dismay or the strengthening of rival factions resulting from allegations of corruption, their selfenrichment must be kept confidential. Even at the end of a political career the need for secrecy may endure if keeping one's ill-gotten gains requires a political ally as a successor. As a result of the necessity to conceal payments, some sectors are preferred to others. As argued on page 19 with respect to bureaucratic corruption, customized goods present better opportunities to arrange for hidden payments than off-the-shelf products. One reason for this impact relates to the secrecy that surrounds negotiations related to custom-built products. This secrecy would make custom-built products also attractive to corrupt politicians.

A corrupt politician would have to misallocate resources to favor sectors where lobbies are in a position to return the ill-gotten favors, where agents do not impede but be helpful in organizing the corrupt transactions, and where the public is unlikely to be informed and rebel. As a result, politicians are likely to distort budget allocation. Box 4 provides supportive evidence.

Box 4: Corruption and distorted budget allocation

Those who allocate resources may have better opportunities to extract illegal income from large investment projects than from small labor contracts. Public investments are particularly susceptible to this kind of misallocation. In extreme cases, public investments fail to meet public demand, resulting in "white-elephant projects". Mauro (1997) thus suggests that corruption may increase public investment. But the subsequent regressions provide no significant evidence. This is in contrast to Esty and Porter (2002) and Tanzi and Davoodi (1997), who claim significant evidence for over-investment in public

[13] While the existence of this form of waste appears plausible, it is not clear how it can be avoided. North [(1984), p. 39] argued that the form of waste identified by traditional rent-seeking theory may simply be a form of unavoidable transaction cost in political decision-making.

[14] There are also examples of corruption lowering prices, particularly when it accompanies fraud. Customs officials may collect only the bribe rather than a more costly official duty. Tax collectors may lower the amount owed in exchange for a cut, [Shleifer and Vishny (1993)]. At the legislative level tariffs can be lowered for fa-

infrastructure. The latter investigation refers to panel data on corruption provided by PRS for 1980–95. Given the nature of this data on corruption and the mixed results the evidence for this link appears to be rather poor.

However, there is convincing evidence that corruption lowers government spending on education. This result is analyzed in detail in Mauro (1998), the argument being that other expenditures offer public servants better opportunities to collect bribes. Mauro's results hold for various specifications, yet suffer a little from the low explanatory power of the regressions. Gupta, Davoodi and Alonso-Terme (2002) and Esty and Porter (2002) confirm the finding, providing us with some more comfort. Similar considerations suggest that expenditure on maintenance is too low, particularly when a corrupt government can better extract bribes from new investments, [Tanzi and Davoodi (1997)].

Corruption may also lead to higher spending on the military. Mauro (1998) provides rather insignificant evidence on this link, contrary to anecdotal evidence. Gupta, de Mello and Sharan (2001) investigate this relationship more intensively, basing the regressions on four different sources for corruption and up to 120 countries during 1985-1998. They claim that corruption is significantly associated with higher military spending or higher arms procurement (as a share of either GDP or total government spending). The evidence for cross-section regressions is significant and robust.

3. The kleptocrat's dilemma

While a constrained self-serving principal imposes the aforementioned welfare losses on society, ironically, he is unhappy about these losses. A principal, self-serving or benevolent, always dislikes welfare losses because they absorb what he regards his own. A self-serving principal will therefore be opposed to welfare losses. For example, corruption resulting in price increases is particularly distorting when it bears on some goods while the prices of others are unaffected. But such a distortion will not arise if prices for all goods and services increase evenly. When the impact of corruption is equal on all economic sectors, resource allocation will not be distorted to favor one sector over another. Instead of placing this additional burden on society, a self-serving government will prefer a corrupt system that operates as smoothly as a tax. The logic is not one of benevolence, but rather that a well functioning bribe-system allows extracting even more.

Still, bribes will be worse with regard to public welfare than taxes, because they must be concealed, [Rose-Ackerman (1978), p. 8; Shleifer and Vishny (1993)]. Self-serving governments may have to obfuscate their self-enrichment, and employ costly mechanisms for gathering bribes. As a result, Rose-Ackerman [(1999), p. 117] notes "efficient regulatory reforms will be opposed by the kleptocrat if the reforms would convert illegal into legal pricing systems". On the other hand, secrecy is not an issue when the media and the judiciary can be

---

vored sectors or tax privileges be given to industries in exchange for bribes. In this case, the tax burden of other sector would increase.

forced to play along with political leaders who demand their cut.[15] If a self-serving government controls also the revenues that result from the legal pricing system, it does not have to distort allocation to favor illegal pricing systems.

The option of price discrimination would also avoid a distortional allocation. Self-serving governments may want to charge their customers according to their willingness to pay, discriminating with their prices between the needy and the less interested. There seems to be empirical support for this hypothesis. Svensson (2003) shows for Ugandan firms that bribes increase with the firm's ability to pay. While this discriminatory power may cause the public to feel uncomfortable and deprived of its consumer's rent, the classic welfare loss does not come about. Instead, a corrupt government can seize the full rent and all deals that are mutually profitable are carried out.

A strong government will even seek to contain low-level corruption among the bureaucracy. This behavior is already known with regard to laziness. Superiors, even those who are self-serving, will discourage slack behavior among subordinates, because this absorbs "slack resources" which are otherwise available to them, [Moe (1984), p. 763; Posner (1974), pp. 337-9]. Similarly, a self-serving principal will avoid corruption among agents simply because any self-enrichment by the bureaucracy takes away from the resources the principal considers to be his own. Furthermore, a self-serving principal cannot gain from allowing substandard quality in public procurement. He either prefers to embezzle the required funding right away, or hopes for future economic (corrupt) gains resulting from an improved public infrastructure — which then has to be of good quality.

It appears unlikely that favoritism towards unqualified contractors in tendering procedures will be helpful to a corrupt regime. A strong government would disallow the waste identified by rent-seeking theorists. If the principal is sufficiently strong, he would disallow lobbyists wasting their time and resources with public campaigns. Strong leadership would contain welfare losses because lobbies would have little impact on the principal's decisions. In contrast to the argument by the Chicago School, distortionary regulation, may also not be an issue for self-serving governments. McChesney [(1997), pp. 153-55] argues that such regimes strive for income via extortion, but are able to levy the burden equally on all private parties. Governments threaten inefficient regulation, but these are avoided by payments from private parties. Thanks to this negotiation process, inefficient regulation is commonly avoided. A strong principal will also prevent individual corrupt departments from "overgrazing" the market, because he monopolizes it for corrupt income.

---

[15] Githongo (1997) provides evidence that the Kenyan press was largely free to report on corruption, but that its impact was so minor that the government was basically indifferent to widespread revelations of high-level corruption.

Clearly, avoiding these distortions requires a corrupt government to be particularly strong. This type of a system is commonly termed a “kleptocracy”, [Grossman (1995)]. The ruler is sometimes referred to as a “stationary bandit”. While such a government is in a prime position to acquire large bribes, a negative effect on public welfare is not trivial to proclaim. Quite to the contrary, McGuire and Olson (1996) argue that self-serving rulers with complete coercive power want to exercise this power consistently with the interests of society.

An illustrative example of such consistency took place in Indonesia. One of the grandchildren of President Suharto attempted to make a cut from taxes on beer that was collected by his private company. But as a result, tourism in Bali was suffering from a shortage of beer and inflated prices, forcing President Suharto to withdraw the tax.[16] The reputable weekly “Economist” presumed that probably some of his relatives were strong in the hotel business. This argument illustrates vividly the “encompassing interest” of a strong ruler, who comes to consider how inefficient solutions in one sector spill over to other parts of the economy. Provided with sufficient power, a ruler will avoid such undesired consequences. He will keep subordinates from overgrazing the market by taxing excessively, and even provide public goods so as to increase future tax income. So, why should we be worried about kleptocrats? One first argument relates to inequality of income.

Whether or not reasonable limits exist on the taxes squeezed out by a predatory regime depends crucially on the elasticity of the tax base. Marcoullier and Young (1995) argue that this elasticity is rather low so that predatory regimes can always rake off a surplus by increasing the rate of taxation. They conclude that this provides reason for predatory regimes to squeeze their citizens without pity. Income will be reallocated in favor of those holding power. Indeed, empirical studies are supportive to a positive correlation between corruption and inequality, see Box 5.

Box 5. Corruption and inequality

Gupta, Davoodi and Alonso-Terme (2002) investigate the impact of corruption on income inequality, as measured by the Gini coefficient. They find a significant positive impact of corruption on inequality in a cross-section of 37 countries, while taking into account various other exogenous variables. When controlling for GDP per head, this impact remains significant at a 10 percent level. The authors test various instrumental variables to ascertain that the causality runs from corruption to inequality and not vice versa. The authors find further evidence that corruption increases inequality in education and land distribution. Since these variables contribute to income inequality (and are controlled in the first regression) the overall impact of corruption on income inequality is likely to be even stronger. An impact of corruption on the inequality of income is also found by Gymiah-Brempong (2002) for a sample of African countries. Also Li, Xu and Zou (2000) find corruption to increase inequality. They show that

this effect is even stronger the higher the level of corruption. Unfortunately, they base their finding on the data by PRS – the usual caveats apply.

Gupta, Davoodi and Alonso-Terme (2002) also investigate the income growth of the bottom 20 percent of society. Controlling for various influences, they report that increases in corruption exert a significant and negative impact on this variable. However, research on actual trends in levels of corruption has not really started yet and the current perceptions data may not relate well to changes in real levels. In this perspective the results might be taken with some skepticism.

But whether or not the causality actually moves in a direction from corruption to inequality is questioned by Husted [(1999), pp. 342-3], who argues that inequality also contributes to high levels of corruption. This is also suggested by Swamy et al. (2001). Moreover, both variables might be driven by cultural determinants. Acceptance of authority and low accessibility of people higher in hierarchy may increase inequality and corruption at the same time, [Husted (1999)].

You and Khagram (2005) provide evidence for reverse causality. They argue that the poor are not able to monitor and hold the rich and the powerful accountable, enabling the latter to misuse their position. The authors convincingly argue that a large fraction of inhabitants between 40 and 59 is a good instrument for inequality. People at that age tend to obtain the largest wages. The higher their share among the population, the more equal is income. The reason is that "fat cohorts" tend to get low rewards, because increased supply on the labor market drives down wages. When these fat cohorts lie at the top of the age-earnings curve, earnings inequality is reduced. The authors show that inequality, as instrumented by this variable, increases corruption. This effect is found to be stronger in democracies: The rich and the powerful can oppress the poor in autocratic regimes while in the context of democracy they must employ corruption when seeking to maximize their wealth. Their results hold controlling for a battery of control variables. Considering both well established effects, that is corruption increasing inequality and inequality escalating corruption, the authors conclude that societies can fall into vicious circles of inequality and corruption. One part of this vicious circle also relates to social norms and intolerance towards corruption. A country's level of inequality increases the likelihood that respondents to the World Values Survey regard cheating on taxes and accepting bribes as a justifiable types of behavior.

But, apart from aspects of equality, are there reasons to be concerned about the kleptocrat? Certainly, there are reasons why a predatory regime may fail to allocate resources efficiently. Even the most powerful kleptocrats have to share power with their subordinates and the resulting coordination problems may produce inefficient outcomes. Kleptocrats may have to assign property rights in exchange for peace with potential contestants, i.e. for buying off competing factions, and clearly, these property rights need not end up at the hands of those who put it to the most productive uses, [North (1981), p. 28]. Even a flourishing economy may threaten a principal's power, because it can provide potential competitors with resources

16 The Economist, February 10, 1996, " Indonesia. When trouble brewd."

to overthrow the ruler, [North (1993), p. 14]. In attempt to avoid this, a ruler may encourage wasteful competition among lobbies, thriftless contests between political factions or violence between ethnic groups as a means to divide and conquer, and to bolster his own sway. If the ruler does not have the power to eliminate freelance banditry, or collect taxes from bandits, his extortionate taxation imposed on producers will lower welfare by making banditry more attractive than production, [Moselle and Polak (2001)]. Inefficiency may also result when a ruler has a short time horizon, [McGuire and Olson (1996)]. The permanent cabinet reshuffles in Zaire, for example, induced ministers to "run with the loot while they can" and to distort decisions in favor of projects with short-term kickback potential, [Harden (1993), p. 52].

The chances for rulers to avoid welfare losses crucially depend on the assumption of his perfect control. But a principal with full control is a utopian assumption that has been subject to criticism, [Moe (1984), pp. 765-72]. One reason for existing constraints is the competition for the principal's position, created by potential entrants. The principal must fear to be ousted, be it through election, coups, revolution, or by powerful rival factions within the government.[17] Those holding official positions are faced with competition and must exert effort to remain in power and seek support from outside. This type of competition imposes important constraints on the principal's actions.

These caveats imply that a perfectly strong and corrupt government is utopian. But the resulting conclusions with regard to public welfare remain ambiguous, because losses of public welfare could either be traced to the self-serving of rulers as well as to the constraints faced by the principal. Cynics would conclude that public welfare does not suffer from the principal's corrupt intention, but rather from his deficient powers. In their view, problems do not reside with governments being corrupt, but with the fact that governments are permanently contested. Society would not have problems with bandits per se except for the case where they are insufficiently stationary, and where they lack power. Cynics may thus argue that corruption should not be fought; on the contrary, it should be perfected. Along this line, Murphy, Shleifer and Vishny [(1993), p. 413] argue that the problems with corruption are mitigated when corrupt rulers can collect bribes efficiently. But this study argues that such cynical conclusions are easily overemphasized.

First, given the ruler's precedent, lower levels in the hierarchy may be motivated to seek extra-legal income for themselves instead of being loyal to higher ranks, [Rose-Ackerman (1999), pp. 114-7].

---

[17] While this is a realistic assumption, it is largely alien to the agency approach, which assumes the existence of an uncontested principal who has full control over government operations, [Kofman and Lawaree (1996); Laffont and Tirole (1993); Olsen and Torsvik (1998); Strausz (1995)].

Second, citizens will attempt to circumvent the extortionate corruption of the principal. They will invest in techniques to conceal their income and to lower the contribution they must provide to the principal, [Choi and Thum (2005)]. While this type of tax evasion is not peculiar to a kleptocracy, the corruption of the principal can provide legitimacy to these actions, and enhance civic anti-principal cooperation. One result of this behavior can be an increase of the unofficial economy, see Box 6.

Box 6: Corruption and the underground economy

Johnson, Kaufmann and Zoido-Lobaton [(1998), p. 391] show that corruption increases the underground economy. More recently, Goel and Nelson (2005) report a positive impact of an index of the black market on corruption. This index by the Heritage Foundation embraces activities such as smuggling, piracy of intellectual property, and the presence of black market transactions. While theoretical reasons for this impact are abundant, we may also encounter the reverse causality, for example because corruption in the form of overinvoicing in public procurement is easier in countries where official prices depart from those on the black market.

Another related consequence of corruption is reduced government revenues. Tanzi and Davoodi (1997), Johnson, Kaufmann and Zoido-Lobaton (1998) and Friedman, Johnson, Kaufmann and Zoido-Lobaton (2000) provide evidence that countries with high levels of corruption tend to have a lower collection of tax revenues in relation to GDP, controlling the regressions for some standard explanatory variables.

This evidence is further investigated in Tanzi and Davoodi (2001) with a focus on the composition of tax revenues, assuming that different types of taxes respond differently to corruption. They claim that a 1-point increase in corruption is associated with a 1.5 percentage point decline in total revenue relative to GDP, and a 2.7 percentage point decline in the ratio of taxes to GDP. Direct taxes suffer more from corruption than indirect taxes, suggesting that countries with high levels of corruption should rely more on indirect taxation – a feature that seems to be in line with current practice. Ghura (2002) supports this finding for 39 countries in Sub-Saharan Africa. He controls his regressions for a variety of explanatory variables, differences in the tax base being one of them. Given his usage of the data on corruption by PRS, however, the usual caveats apply. Hwang (2002) supports the evidence for corruption to lower domestic tax revenue as well as total government revenue as a ratio of GDP. In contrast to this, he finds that corruption increases the proportion of government revenues that is obtained from taxes on international trade, such as import and export duties. He suggests that this may relate to corruption increasing with protectionist policies and an overall increase in tariffs.

Building on the insight that corruption increases the size of the unofficial economy, Al-Marhubi (2000) argues that the optimal level of inflation should increase with corruption, because the larger the size of the unofficial economy, the easier it is to raise government revenue by increasing the money stock (seignorage) rather than by distortionary taxation. He provides evidence for corruption increasing inflation for a cross-section of countries for a variety of specifications. Braun and Di Tella (2000), however, argue in favor of reverse causality: They suggest that inflation tends to go along with a higher price

variation. This increases the costs for monitoring agents, suggesting that moderate levels of agent's corruption will be condoned. As a result, inflation increases corruption. The authors provide empirical evidence, however only for the PRS data. Gerring and Thacker (2005) support this finding with more valid data. Also Goel and Nelson (2005) provide support to a positive association between inflation and corruption. They argue that inflation lowers public salaries and increases the need for supplementary income. Overall, the association appears strong, while issues of causality remain difficult to ascertain.

An even more cogent argument in favor of the inefficiency hypothesis arises when considering that the strong, corrupt regime faces a credibility problem, a point to which I will turn now.

4. The credibility problem

The most crucial problem with a strong self-serving principal is that he will not be able to commit himself credibly to policies.[18] Any policy enacted by the principal will suffer from the enforcement problems, [Lambsdorff, Schramm and Taube (2004)]. Given that the corrupt principal is above the law, there is no legal enforcement available for his deals and investors are not provided with necessary guarantees.

Investments usually require sunk costs. Once sunk, such resources cannot be transferred, or assigned to different tasks. Railroads cannot be removed, power plants cannot be relocated to different countries, and technical know-how cannot easily be used for other purposes. Thus, investors become locked into a particular usage of resources, and being limited in their power to protect their property against rival attacks, they must fear for the expropriation of their rents. Investments are particularly at risk where there is corruption, because self-serving rulers are neither motivated, nor sufficiently constrained to honor their commitments, [Ades and Di Tella (1997), p. 1026; Murphy, Shleifer and Vishny (1993), p. 413; Mauro (1995); Henisz (2000)].

The credibility problem resulting from corruption can already be observed with regard to lower level public servants. Corrupt tax collectors can impose capricious tax burdens on investors, corrupt bureaucrats may threaten an arbitrary application of law, and corrupt customs authorities can randomly apply trade regulations. All these actors may be in a position to demand a bribe, while at the same time an investor has lost the outside option of withdrawing the investment decision, having already sunk too many irretrievable assets into the project. Corrupt judges are another issue at hand. Predictable laws are necessary to defend

[18] Such credibility issues have been dealt with in New Institutional Economics, [Wiggins (1991); Klein, Crawford and Alchian (1978); Williamson (1985)]. This analysis was applied fruitfully to the operation of political institutions and the political economy of dictatorship, [North (1993); Weingast (1993); Wintrobe (1998), pp. 24-33; 38-39; Stiglitz (1998), pp. 8-11].

investments against rival attacks and to make contracts between private parties enforceable. But, corrupt courts will not necessarily enforce these contracts and may favor the party that offers the largest bribe. This implies that corruption also inhibits the enforcement of contracts between private parties, discouraging investments that are specific to a private party, [Acemoglu and Verdier (1998)].

In a survey of business people in Karnataka, India, it was found out that the high level of corruption among the local administration affected the software industry less than other industries. This results from the minor role of immovable assets for the software industry, at least as compared to the construction and manufacturing industries. This lower dependency seems to have reduced extortionate demands for bribes among public officials, and rendered aspects of credibility less pressing.[19]

Problems of poor credibility are likely to multiply when not only bureaucrats but also all in government ranks are self-serving. In case of extortion among lower ranks an effective reaction by private parties would be to complain to those higher up in the hierarchy. But if extortion becomes the actual object of government, superiors will not discipline their subordinates, but rather choose to optimize a corrupt system so as to benefit themselves. Effective complaint mechanisms would not be in place. There would also be no legal recourse available to investors.

It is precisely this environment where the principal will fail in making credible commitments. As argued by [North and Weingast (1989), pp. 803-4]:

> "The more likely it is that the sovereign will alter property rights for his or her own benefit, the lower the expected returns from investment and the lower in turn the incentive to invest. For economic growth to occur the sovereign or government must not merely establish the relevant set or rights, but must make a credible commitment to them. A ruler can establish such commitment in two ways. One is by setting a precedent of 'responsible behavior,' appearing to be committed to a set of rules that he or she will consistently enforce. The second is by being constrained to obey a set of rules that do not permit leeway for violating commitments."

In order for commitments to be credible, the respective person must be motivated or forced to honor them, [North (1993), p. 13]. But, a corrupt ruler is devoted primarily to personal enrichment and lacks the motivation to honor commitments, [Rose-Ackerman (1999), p. 118]. Corruption implies that a government is unscrupulous when it comes to taking advantage of arising opportunities. On the other hand, the (utopian) autocrat with full control faces no legal

restrictions, and can quickly overturn constitutional obstacles if this becomes favorable to his corrupt goals, eliminating any external constraints. While such a principal may be in a position to avoid some of the inefficiencies mentioned before, he has lost the option to commit himself to trustworthy policies. A government's strength helps to avoid some inefficiency. But, such a strong government can quickly confiscate the wealth of its citizens. Thus, a kleptocrat cannot avoid welfare losses, even when these threaten his income.[20]

Figure 4; Wizard of ID, Parker and Hart, March 11, 2001

A strong kleptocrat is depicted skillfully by the cartoon, figure 4. As can be easily imagined, such a principal is not trustworthy when inviting investors and promising them fair treatment. The common approach to overcome the credibility problem is to constrain the principal.[21] As soon as such restrictions are imposed, the credibility problem will be overcome. But con-

---

19 See The Hindu, 10.1.2000, "Investors see Red in Karnataka", Times of India, 28.3.2001, "Bribes are a big barrier for investors".

20 One may conjecture that adverse effects on public welfare can temporarily be eliminated when a kleptocrat finds a credible means of sharing power with bribe-paying investors. This may be what Wedeman (1997) has in mind when he argues that the "rent-sharing" type of corruption that he observes in South Korea has been less detrimental to development than the "looting" type that prevailed in former Zaire. Indeed, if such means of sharing power can be found, this type of corruption may provide fertile ground for large-scale investments. But unless some benevolence exists among the principal, conditions for less powerful investors and innovators may even deteriorate further due to the strong position of a leading industry that takes over the principal's role, [Murphy, Shleifer and Vishny (1993), p. 413]. Another conjecture could be that the fear of losing one's reputation might effectively induce a kleptocrat to honor sunk investments. But it seems unlikely that investors provide unconstrained kleptocrats' with the possibility to establish such a reputation in the first place.

21 A strong parliament can effectively limit the powers of kings or presidents, as was the case with the 1688 English revolution, limiting the Crown's legislative and judicial powers and disallowing a "confiscatory government", [North and Weingast (1989)]. A strong high court can provide limitations to a principal and enforce previous political commitments, [Landes and Posner (1975)]. Another of the many possibilities for restricting the power of principals is by delegating decisions to autonomous bureaucrats, [Furubotn and Richter (1998), p. 421]. The

straining a self-serving principal also disallows a perfect system of bribery, bringing about the other forms of welfare loss described previously. There emerges a trade-off where welfare losses are inescapable.

5. Empirical Evidence

A standard assumption would be to assume that countries with a better investment climate achieve higher ratios of investment to GDP. An adverse effect of corruption on this variable is found throughout a variety of studies, in line with our expectations, [Mauro (1995) and (1997); Knack and Keefer (1995); Campos, Lien and Pradham (1999); Brunetti, Kisunko and Weder (1998), p. 369; Brunetti and Weder (1998), pp. 256-8; Gymiah-Brempong (2002); Rock and Bonnett (2004)]. Criticism has been voiced, however, as to whether the ratio of investment to GDP validly depicts the attractiveness of the overall investment climate. The problem might be that domestic investments are less productive in countries with high levels of corruption, bringing about a higher output. This would suggest that the ratio of investment to GDP may increase rather than decrease in response to increased corruption, [Lambsdorff (2003b)]. A better measure for a country's attractiveness can be taken from foreign direct investments (FDI). This and related empirical evidence is reported in Box 7.

Box 7: Corruption and investments

In an early study, Wheeler and Mody (1992) did not find a significant correlation between the size of (FDI) and the host country's risk factor — which includes corruption among other variables and is highly correlated with corruption. Another insignificant finding is reported by Alesina and Weder (1999), however, the authors make use of the variable by PRS – the usual caveats apply. The data on FDI refer to 1970-1995. But awareness towards corruption and levels of FDI increased considerably after 1995. The insignificant finding should thus not be overrated. Equally inconclusive are regressions provided by Okeahalam and Bah (1998) and Davidson (1999), but for a small sample of countries. Méon and Sekkat (2004) obtain no significant impact of corruption on inflowing FDI for a small sample of Middle Eastern countries.

More recent studies provide evidence in favor of corruption deterring foreign investors. Focusing on bilateral flows between 14 source and 45 host countries in 1990 and 1991, Wei (2000b) detects a significant negative impact of corruption on FDI. He finds that an increase in the corruption level from that of Singapore to that of Mexico is equivalent to raising the tax rate by over twenty percentage points. Aizenman and Spiegel (2003) reveal a negative impact of corruption, measured by the BI-data, on the ratio of FDI to total capital accumulation for a variety of regressions. The coefficient is robust to the inclusion of further independent variables. Lambsdorff and Cornelius (2000) show an adverse

requirements within a principal-agent model would be to insulate agents from the principal's direct orders. Agents must be required to respect the law and not to follow the opportunistic interests of the principal.

impact of corruption on FDI for African countries. Abed and Davoodi [(2002), p. 523] obtain a negative impact of corruption on the US-Dollar per capita value of FDI for a cross-section of 24 transition countries. Doh and Teegen (2003) show that investments in the telecommunications industry (as reported in the World Bank's Private Participation in Infrastructure database, PPI) are adversely affected by the extent of corruption. Smarzynska and Wei (2000) provide evidence for corruption to reduce firm-level assessments of FDI in Eastern Europe and the former Soviet Union. An increase in corruption from the (low) level in Estonia to the (high) level in Azerbaijan would reduce the probability of foreign investment by 15 percentage points.

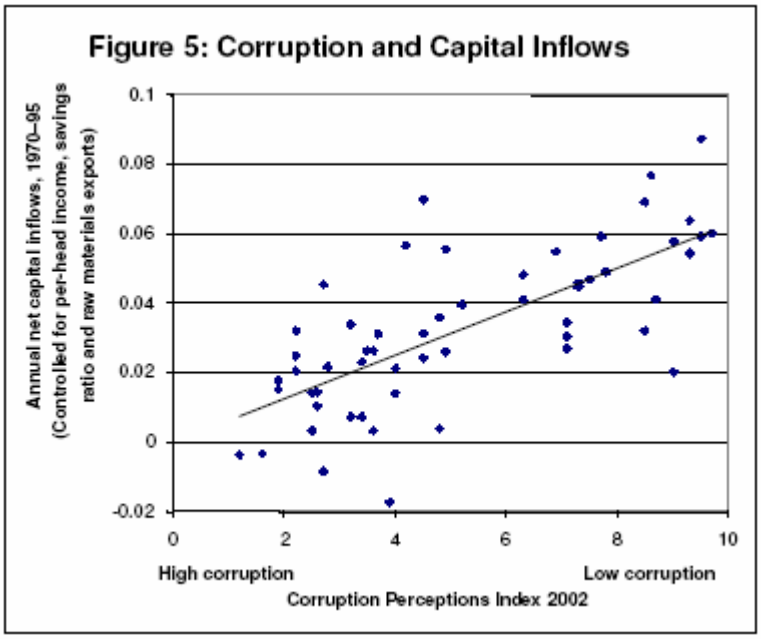
Henisz (2000), who uses the Conference Board Manufacturers database, provides a similar result. This database is a collection of data on foreign market entry for more than 1000 US corporations. Henisz finds that a variable on "unexpected" corruption deters market entry. The variable on "unexpected" corruption is the difference between "actual" corruption as measured by PRS/ICRG and expected corruption as determined by data on the political system. Given the problems with the PRS data on corruption, the results must be taken with some skepticism.

Habib and Zurawicki [(2001) and (2002)] also provide evidence in the line of corruption deterring foreign direct investments. They find the impact of corruption on FDI to be larger than that on local investment. They conclude that foreign investors are more sensitive to corruption than their local counterparts. In sum, the evidence of an impact of corruption on FDI now appears sufficiently well established to argue in favor of a significant negative effect.

Fons (1999) reports a significant correlation between the TI Corruption Perceptions Index and Moody's country ceiling ratings. The latter variable relates to the default risk for debt obligations issued by a national government. Fons argues that poor transparency and high levels of corruption increase credit risks. In a more systematic investigation Ciocchini, Durbin, and Ng (2003) show that countries perceived as more corrupt pay a higher risk premium when issuing bonds. Hall and Yago (2000) provide evidence for a small sample of countries that corruption increases sovereign bond spreads, making it more costly for countries with high levels of corruption to obtain loans. Wei and Sievers (1999) report a correlation between corruption and weak bank supervision. Those holding deposits or granting loans to banks are likely to react to allegations of corruption and withdraw their engagement. As a consequence of these findings a negative impact of corruption on a country's capital inflows becomes likely.

The impact of corruption on total net capital imports is shown in Lambsdorff (2003b). In a cross-section of 64 countries, corruption is shown to decrease capital inflows at a high confidence level, controlling for various explanatory variables such as GDP per head, domestic savings rates and raw material exports. These results are robust to the use of alternative indices of corruption, tests of linearity and issues of sample selection. An increase in Tanzania's level of integrity to that of the United Kingdom is found to increase net annual capital inflows by 3 percent of GDP. This coefficient falls when controlling for an index depicting countries' tradition of law and order. This variable by ICRG measures the soundness of po-

litical institutions, the strength of the court system and whether provisions are in place for an orderly succession of power. The results suggest that investors are deterred because corruption undermines a country's legal tradition. Such a tradition otherwise provides investors with the confidence that the political elite would not exploit arising opportunities after investors have entered a country. See figure 5 for a graphical illustration.



In a more recent update of this study, rather than the legal tradition it is the extent of civil liberties that explains part of the impact of corruption. This index by Freedom House embraces freedom of expression and belief, personal autonomy as well as human and economic rights. Investors avoid countries with high levels of corruption, partly because corruption goes along with weak civil liberties such as excessive government intervention and little chances to voice complaints.

According to these estimates, an increase in corruption by one point on a scale from 10 (highly clean) to 0 (highly corrupt) decreases net annual capital inflows by 0.5 per cent of GDP. An improvement with regard to corruption by 6 points of the Transparency International Corruption Perceptions Index – for example, Tanzania improving to the level of the United Kingdom – increases net annual capital inflows by 3 per cent of GDP. Overall, the empirical finding is robust throughout a variety of studies. While the reaction of domestic investments is difficult to ascertain due to theoretical reasons, foreign investments are significantly deterred by corruption and this impact is large in magnitude.

Apart from an impact on the total investment volumes, it is also revealing to observe that some types of investment suffer more than others. It is particularly the long-term commit-

ments that are involved in FDI that suffer, while other more volatile types of investment may be less affected by corruption. This exposes corrupt countries to more pronounced fluctuations in response to external shocks. The related evidence is reported in Box 8.

Box 8: Corruption and the composition of investments

Wei (2000a) and Wei and Wu (2001) also hint at corruption reducing foreign direct investments. Interestingly enough, they argue that an impact of corruption on incoming bank loans cannot be obtained. Countries affected by high levels of corruption are thus more reliant on bank loans. Similar findings are reported by Straub (2003). This distortion might reduce economic welfare, because loans can be withdrawn more easily in case of economic problems. This makes corrupt countries more vulnerable to currency crises.

Another strand of research is concerned with firm's entry mode decision. Smarzynska and Wei (2000) observe an impact of corruption. Being faced with corrupt requests, investors prefer a joint venture with a local partner to a wholly-owned subsidiary because a local partner might be better acquainted with local (corrupt) practice. This effect prevails where a simple production technology is employed. In case of a more sophisticated technology investors would fear for the leakage of technological knowhow to opportunistic local partners. In line with this reasoning, the preference for joint ventures in corrupt countries is not obtained if firms operate with sophisticated technologies.

Uhlenbruck et al. (2005) investigate data for the telecommunications industry (as reported in the World Bank's Private Participation in Infrastructure database, PPI). They show for a sample of 220 telecommunications development projects in 64 emerging economies that firms adapt to a country's level of corruption by avoiding the holding of equity and preferring to merely partner with local firms or by entering a country on a short-term basis. The authors do not find a significant difference between joint-ventures and wholly owned subsidiaries. Employing the findings by Smarzynska and Wei (2000) this might be due to the high level of technological sophistication prevalent in the telecommunications industry.

Different types of corruption may lead to different outcomes. In addition to an overall level of corruption, its predictability and absence of opportunism was also determined. This embraced, first, whether the costs of corruption are known in advance and, second, whether after making the payment the service is delivered as promised. The resulting impact of these variables on the ratio of investment to GDP was investigated by the World Bank (1997). Further evidence on this matter is provided in Box 9. However, as expounded repeatedly in this book, the good thing about unpredictability and opportunism might be that it acts as a deterrent to corruption. Reform approaches that attempt to divest corruption of its unpredictability are therefore easily misguided because increased levels of corruption might result where promises of corrupt reciprocity become credible.

Box 9: Different types of corruption and investment

For a sample of 39 industrial and developing countries the World Bank (1997) shows that, for a given level of corruption, countries with more predictable and less opportunistic corruption have higher investment rates. This approach is extended and elaborated further by Campos, Lien and Pradhan (1999), who make use of the same data by WB/UB in a cross-section of 59 countries. While controlling for GDP per head and secondary school enrollment, the authors find that low predictability, high opportunism and the overall level of corruption reduce the ratio of investment to GDP. The authors conclude that the nature of corruption is also crucial to its economic effects.

In a spirit similar to that by Campos, Lien and Pradhan (1999), Uhlenbruck et al. (2005) also investigate the impact of arbitrariness on the entry mode chosen by the telecommunication industry, see Box 8 for a description of their data. They provide evidence that firms prefer joint-ventures to wholly owned subsidiaries in reaction to low levels of predictability, the likely reason being that local partners have an edge over their international competitors in monitoring local office holders and exploiting trusted local relationships. Their results are robust to the inclusion of crucial explanatory variables.

In Lambsdorff (2005a) I employ seven subcomponents of corruption for a sample of 102 countries that appear in the 2003 Global Competitiveness Report of the WEF. The second principal component of this data depicts a grand, political type, embracing corruption in government policymaking and in judicial decisions as opposed to a petty type of corruption that can be found in public utilities and loan applications. It is shown that grand corruption less deters foreign investors. This might relate to smaller organizational effort, investors' feelings of belonging to an inner circle of insiders that can profit from hidden arrangements, or from high ranking politicians acting as guarantors to the enforcement of grand corrupt deals. The study claims that investors are less deterred by the unpredictability of corruption; it is the petty type of corruption that investors dislike because it goes along with time consuming negotiations with low level bureaucrats. Certainly, investors' preference for grand corruption is not necessarily in the public interest.

In sum, there is widespread evidence for the adverse impact of corruption. Our theoretical elaborations suggested that this can be related to corrupt politicians being unable to credibly commit themselves. Corruption therefore deters investors because it goes along with disrespect for law. Whether it is truly this impact that is at play has been investigated in Lambsdorff (2003b). An indicator on "law and order" is added to standard regressions on FDI and corruption. Once included, the coefficient for corruption drops. This reveals that the impact of corruption on FDI is related to its association with a poor legal tradition. Other governance indicators such as the quality of bureaucracy or political stability are insignificant and without impact on the regressions. These do not seem to impact on investor's calculus.[22]

[22] In more recent investigations, also an index of civil liberties are found to lower the impact of corruption on FDI. The reason for this would be similar: In countries without civil liberties such as the freedom of expression investors cannot address the public with their complaints about extortion among the political elite.

6. Conclusions

A constrained principal who seeks corrupt income is likely to produce a plethora of welfare losses. He may allow his agents to get away with shirking, self-serving behavior, and petty corruption. He may distort allocation by promoting sectors with increased secrecy. He may exchange favors with powerful lobbies, inducing wasteful competition for preferential treatment. But there is no shortcut to avoiding these deficiencies. Increasing the power of rulers would get away with the aforementioned problems. But a new problem emerges that has been overlooked by some scholars.

A self-serving principal may attempt to design a perfect bribery system that operates as smoothly as a tax. But in order to do so, he must be able to set aside constitutional and legal restrictions. But this cripples his chances to make believable commitments to long-term policies. The private sector will not risk bearing the initial sunk costs of an investment where corrupt governments do not commit themselves to honoring and defending property rights. Potential investors will justifiably fear opportunism and governments will be unable to attract investors and private capital. The welfare effect will largely be felt by investors who are discouraged from an investment, leading to reduced capital accumulation.

Corruption can be fought in a top-down manner – mainly by reducing bureaucratic corruption and increasing the strength, expertise and integrity of low-level public servants. A grassroots approach to reform puts emphasis on improved civil liberties, such as the freedom of expression and human rights. Both these approaches appear feasible – a comprehensive reform strategy would embrace both. Not-withstanding the success that a top-down approach to reform may have, in the long term constraining the political elite's zeal by help of improved civil liberties and a respected legal tradition appears to be a vital part of reform.

References

Abed, G.T.; Davoodi, H.R. (2002), Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance. In: Abed, G.T. ; Gupta, S. (ed.), Governance, Corruption & Economic Performance, pp. 489-537. International Monetary Fund, Washington D.C.

Acemoglu, D.; Verdier; T. (1998), Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach. In: The Economic Journal, Vol. 108, pp. 1381- 1403.

Acemoglu, D.; Verdier, T. (2000), The Choice Between Market Failures and Corruption. In: The American Economic Review, Vol. 90, pp. 194-211.

Ades, A.; Di Tella, R. (1997), National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic. In: The Economic Journal, Vol. 107, pp. 1023-1042.

Ades, A.; Di Tella, R. (1999), Rents, Competition, and Corruption. In: The American Economic Review, Vol. 89, pp. 982-994.

Aidt, T.S. (2003), Economic Analysis of Corruption: A Survey. In: The Economic Journal, Vol. 113, pp. 632-652.

Aizenman, J.; Spiegel, M. (2003), Institutional efficiency, monitoring costs, and the investment share of FDI. Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper, No. 2003-06.

Alesina, A.; Weder, B. (1999), Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 7108, Cambridge MA.

Ali, A.M.; Isse, H.S. (2003), Determinants of Economic Corruption: A Cross-Country Comparison. In: Cato Journal, Vol. 22, No. 3, pp. 445-466.

Al-Marhubi, F.A. (2000), Corruption and Inflation. In: Economics Letters, Vol. 66, No. 2, pp. 199-202.

Anoruo, E.; Braha, H. (2005), Corruption and Economic Growth: The African Experience. In: Journal of Sustainable Development in Africa, Vol.7, No. 1.

Bardhan, P. (1997), Corruption and Development: A Review of Issues. In: Journal of Economic Literature, Vol. 35, pp. 1320-1346.

Bates, R. (1981), Markets and States in Tropical Africa. University of California Press, Berkeley.

Bayley, D.H. (1966), The Effects of Corruption in a Developing Nation. In: The Western Political Quartely, Vol. 19, No. 4, pp. 719-732. Reprinted in: Heidenheimer, A., Johnston, M. and LeVine, V. (1989), pp. 935-952. Political Corruption - A Handbook,: Transaction Publishers, New Brunswick.

Beck, P.J.; Maher, M. (1986), A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets. In: Economics Letters, Vol. 20, pp. 1-5.

Becker, G.S. (1994), To Root Out Corruption, Boot Out Big Government. In: Business Week, January 31.

Besley, T.; McLaren, J. (1993), Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives. In: The Economic Journal, Vol. 103, pp. 119-141.

Braun, M.; Di Tella, R. (2000), Inflation and Corruption. Harvard Business School, Division of Research Working Paper, No. 00-053.

Brock, W. A.; Magee, St.P. (1984), The Invisible Foot and the Waste of Nations. In: Colander, D.C. (ed.), Neoclassical Political Economy. The Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities, pp. 177-186. Ballinger Publishing Company, Cambridge.

Brunetti, A.; Weder, B. (1998), Investment and Institutional Uncertainty: A Comparative Study of Different Uncertainty Measures. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 134, pp. 513-533.

Brunetti, A.; Kisunko, G.; Weder, B. (1998), Credibility of Rules and Economic Growth: Evidence from a World Wide Private Sector Survey. In: The World Bank Economic Review, Vol. 12, No. 3, pp. 353-384.

Button, K. J; Weyman-Jones, T.G. (1994), X-Efficiency and Technical Efficiency, Public Choice, Vol. 80, pp. 83-104.

Campos, J. E.; Lien, D.; Pradhan, S. (1999), The Impact of Corruption on Investment: Predictability Matters. In: World Development, Vol. 27, No. 6, pp. 1059-1067.

Choi, J. P.; Thum, M. (2005), Corruption and the Shadow Economy. In: International Economic Review, Vol. 46, No. 3, pp. 817-836.

Ciocchini, F.; Durbin, E.; Ng, DTC (2003), Does Corruption Increase Emerging Market Bond Spreads?In: Journal of Economics and Business, Vol. 55, pp. 503-528.

Damania, R.; Fredriksson, P.G.; Mani, M. (2004), The Persistence of Corruption and Regulatory Compliance Failures: Theory and Evidence. In: Public Choice, Vol. 121, pp. 363-390.

Davidson, S. (1999), Okeahalam and Bah on Corruption: A Comment. In: South African Journal of Economics, Vol. 67, No. 1, pp. 157-165.

De Soto, H. (1989), The Other Path. Harper and Row, New York.

Djankov, S.; La Porta, R.; Lopez-de-Silanes, F.; Shleifer, A. (2002), The Regulation of Entry. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 117, No. 1, pp. 1-37.

Doh, J.; Teegen, H. (2003), Private Telecommunications Investment in Emerging Economies – Comparing the Latin American and Asian Experience. In: Management Research, Vol. 1, No. 1, pp. 9-26.

Esty, D.; Porter, M. (2002), National Environmental Performance Measurement and Determinants. In: Esty, D.; Cornelius, P. (eds.), Environmental Performance Measurement: The Global Report 2001-2002. Oxford University Press, New York.

Fons, J. (1999), Improving Transparency in Asian Banking Systems. Internet Center for Corruption Research, Contribution No. 4. URL: http://wwwuser.gwdg.de/~uwvw/ corruption.research_contributions.html.

Friedman, E.; Johnson, S.; Kaufmann, D.; Zoido-Lobaton, P. (2000), Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries. In: Journal of Public Economics, Vol. 76, pp. 459-493.

Frisch, D. (1999), Entwicklungspolitische Gesichtspunkte der Korruption. In: Pieth, M.; Eigen, P. (eds.), Korruption im internationalen Geschäftsverkehr: Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention. Luchterhand, Basel, Frankfurt a.M.

Furubotn, E.G.; Richter, R. (1998), Institutions and Economic Theory: The Contribution of New Institutional Economics. University of Michigan Press, Ann Arbor.

Gerring, J.; Thacker, S. (2005), Do Neoliberal Policies Deter Political Corruption? In: International Organization, Vol. 59, pp. 233–254.

Ghura, D. (2002), Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption. In: Abed, G.T.; Gupta, S. (eds.), Governance, Corruption & Economic Performance, pp. 369-295. International Monetary Fund, Washington D.C.

Githongo, J. (1997), Independency, Investigation and Denunciation of Corruption from the Press – The Case of Kenya. 8th International Anti-Corruption Conference, Lima, Peru.

Goel, R.K.; Nelson, M.A. (2005), Economic Freedom versus Political Freedom: Cross-Country Influences on Corruption. In: Australian Economic Papers, Vol. 44, pp. 121-133.

Graeff, P.; Mehlkop, G. (2003), The Impact of Economic Freedom on Corruption: Different Patterns for Rich and Poor Countries. In: European Journal of Political Economy, Vol. 19, pp. 605-620.

Grossman, H.I. (1995), Rival Kleptocrats: the Mafia versus the State. In: Fiorentini, G.; Peltzman, S. (eds.), The Economics of Organized Crime, pp. 143-156. Cambridge University Press, Cambridge.

Gupta, S.; de Mello, L.; Sharan, R. (2001), Corruption and military spending. In: European Journal of Political Economy, Vol. 17, No. 4, pp. 749-777.

Gupta, S.; Davoodi, H.; Tiongson, E.R. (2001), Corruption and the Provision of Health Care and Education Services. In: Jain, A.K. (eds.), The Political Economy of Corruption, pp. 111-141. Routledge, London.

Gupta, S.; Davoodi, H.; Alonso-Terme, R. (2002), Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? In: Economics of Governance, Vol. 3, pp. 23-45.

Gymiah-Brempong, K. (2002), Corruption, Economic Growth, and Income Inequality in Africa. In: Economics of Governance, Vol. 3, pp. 183-209.

Habib, M.; Zurawicki, L. (2001), Country-Level Investments and the Effect of Corruption: Some Empirical Evidence. In: International Business Review, Vol. 10, No. 6.

Habib, M.; Zurawicki, L. (2002), Corruption and Foreign Direct Investment. In: Journal of International Business Studies, Vol. 33, No. 2.

Hall, R.; Jones, C. (1999), Why do Some Countries Produce so much more Output per Worker than Others? In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 114, pp. 83-116.

Hall, T.; Yago, G. (2000), Estimating the Cost of Opacity Using Sovereign Bond Spreads", Milken Institute. Unpublished manuscript.

Harden, B. (1993), Africa. Dispatches from a Fragile Continent. Harper Collins Publishers, London.

Hart, A.G. (1970), Fiscal Policy in Latin America. In: The Journal of Political Economy, Vol. 78, No. 4, part 2: Key Problems of Economic Policy in Latin America, pp. 857-889.

Heidenheimer, A; Johnston, M.; LeVine, V. (1989), Political Corruption - A Handbook. Transaction Publishers, New Brunswick.

Henisz, W. (2000), The institutional environment for multinational investment. In: Journal of Law, Economics and Organization, Vol. 16, No. 2, pp. 334-364.

Huntington, S.P. (1968), Modernization and Corruption. In: Political Order in Changing Societies. Yale University Press, New Haven, pp. 59-71. Reprinted in: Heidenheimer, A.; Johnston, M.; LeVine, V. (1989), Political Corruption - A Handbook, pp.377-388. Transaction Publishers, New Brunswick.

Husted, B. (1999), Wealth, Culture, and Corruption. In: Journal of International Business Studies, Vol. 30, No. 2, pp. 339-360.

Hwang, J. (2002), A Note on the Relationship between Corruption and Government. In: Journal of Development Economics, Vol. 27, No. 2, pp. 161-177

Isham, J.; Kaufmann, D. (1999), The Forgotten Rationale for Policy Reform: The Productivity of Investment Projects. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 114, pp. 149-184.

Jain, A.K. (1998), Models of Corruption. In: Jain, A.K. (eds.), Economics of Corruption, pp. 13-34. Boston, London, Dordrecht.

Johnson, S.; Kaufmann, D.; Zoido-Lobaton, P. (1998), Regulatory Discretion and the Unofficial Economy. In: The American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 88, pp. 387-392.

Kaufmann, D.; Wei, S.J. (1999), Does 'Grease Money' Speed up the Wheels of Commerce? National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 7093. Cambridge, MA.

Kaufmann, D.; Kraay, A.; Zoido-Lobaton, P. (1999), Governance Matters. World Bank Policy Research Working Paper, No. 2196. Washington D.C.

Khalil, F.; Lawarrée, J. (1995), Collusive Auditors. In: The American Economic Review Papers and Proceedings, Vol. 85, No. 2, pp. 442-446.

Klein, B.; Crawford, R.G.; Alchian, A.A. (1978), Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process. In: Journal of Law and Economics, Vol. 21, pp. 297-326.

Klitgaard, R. (1988), Controlling Corruption. University of California Press, Berkeley.

Knack, S.; Keefer, P. (1995), Institutions and Economic Performance: Cross–Country Tests Using Alternative Institutional Measures. In: Economics and Politics, Vol. 7, pp. 207-227.

Kofman, F.; Lawaree, J. (1996), On the Optimality of Allowing Collusion. In: Journal of Public Economics, Vol. 61, pp. 383-407.

Laffont, J.-J.; Tirole, J. (1993), A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. MIT Press, Cambridge.

Lambsdorff, J. Graf (2002a), Making Corrupt Deals – Contracting in the Shadow of Law. In: Journal of Economic Behavior and Organization, Vol. 48, No. 3, pp. 221-241.

Lambsdorff, J. Graf (2002b), Corruption and Rent-Seeking. In: Public Choice, Vol. 113, No. ½, pp. 97-125.

Lambsdorff, J. Graf (2003a), How Corruption Affects Productivity. In: Kyklos, Vol. 56, No. 4, pp. 459-476.

Lambsdorff, J. Graf (2003b), How Corruption Affects Persistent Capital Flows. In: Economics of Governance, Vol. 4, No. 3, pp. 229-244.

Lambsdorff, J. Graf; Schramm, M.; Taube, M. (2004), The New Institutional Economics of Corruption – Norms, Trust, and Reciprocity. Routledge, London.

Lambsdorff, J. Graf (2005a), Between Two Evils – Investors Prefer Grand Corruption! University of Passau Discussion Paper , No. V-31-05.

Lambsdorff, J. Graf; Cornelius, P. (2000), Corruption, Foreign Investment and Growth. In: Schwab, K.; Sachs, J.D. et al. (eds.), The Africa Competitiveness Report 2000/2001, (joint publication of the World Economic Forum and the Institute for International Development), pp. 70-78. Oxford University Press.

Landes, W.M.; Posner, R.A. (1975), The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective. In: Journal of Law and Economics, Vol. 18, pp. 875-901.

Lee, C.M.; Ng, D. (2004), Corruption and International Valuation. Does virtue pay? Unpublished manuscript, Cornell University.

Leff, N.H. (1964), "Economic Development Through Bureaucratic Corruption", American Behavioral Scientist, Vol. 8, No. 3, pp. 8-14. Reprinted in: Heidenheimer, A.; Johnston, M.; LeVine, V. (1989), Political Corruption - A Handbook, pp. 389-403. Transaction Publishers, New Brunswick.

Leite, C.; Weidemann, J. (1999), Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth. International Monetary Fund Working Paper, No. 99/85.

Li, H.; Xu, L.C.; Zou, H.F. (2000), Corruption, Income Distribution, and Growth. In: Economics and Politics, Vol. 12, No. 2, pp. 155-182.

Lien, D.H.D. (1986), A Note on Competitive Bribery Games. In: Economics Letters, Vol. 22, pp. 337-341.

Lui, F.T. (1985), An Equilibrium Queuing Model of Bribery. In: Journal of Political Economy, Vol. 93, pp. 760-781.

Mankiw, N.G. (2000), Principles of Economics, 2. edition. Harcourt College Publishers, Fort Worth.

Marcoullier, D.; Young, L. (1995), The Black Hole of Graft: The Predatory State and the Informal Economy. In: The American Economic Review, Vol. 85, No. 3, pp. 630-646.

Marshall, A. (1897), The Old Generation of Economists and the New. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 11, No. 2, pp. 115-135.

Mauro, P. (1995), Corruption and Growth. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 110, No. 3, pp. 681-712.

Mauro, P. (1997), The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross–Country Analysis. In: Corruption and the Global Economy, pp. 83-107. Institute for International Economics, Washington, D.C.

Mauro, P. (1998), Corruption and the composition of government expenditure. In: Journal of Public Economics, Vol. 69, pp. 263-279.

McChesney, F.S. (1987), Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation. In: Journal of Legal Studies, Vol. 16, pp. 101-118.

McChesney, F.S. (1997), Money for Nothing. Politicians, Rent Extraction, and Political Extortion. Harvard University Press, Cambridge.

McGuire, M.C.; Olson, M. (1996), The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force. In: Journal of Economic Literature, Vol. 34, pp. 72-96.

Méon, P.G.; Sekkat, K. (2004), Does the Quality of Institutions Limit the MENA's Integration in the World Economy. In: The World Economy, Vol. 27, No. 9, pp. 1475-1498.

Méon, P.G.; Sekkat, K. (2005), Does Corruption Grease or Sand the Wheels of Growth? In: Public Choice, Vol. 122, pp. 69-97.

Mo, P.H. (2001), Corruption and Economic Growth. In: Journal of Comparative Economics, Vol. 29, pp. 66-79.

Moe, T.M. (1984), The New Economics of Organization. In: American Journal of Political Science, Vol. 28, No. 4, pp. 739-777.

Morgan, T. (1964), The Theory of Error in Centrally-Directed Economic Systems. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 78, No. 3, pp 395-419.

Moselle, B.; Polak, B. (2001), A Model of a Predatory State. In: Journal of Law Economics and Organization, Vol. 17, No. 1, pp. 1-33.

Murphy, K.M.; Shleifer, A.; Vishny, R.W. (1993), Why is Rent-Seeking so Costly to Growth? In: The American Economic Review Papers and Proceedings, Vol. 82, No. 2, pp. 409-414.

Myrdal, G. (1956), An International Economy. Harper and Bros., New York.

Myrdal, G. (1968), Asian Drama. Vol. II. Random House, New York.

Neeman, Z.; Paserman, M.; Simhon, A. (2003) Corruption and Openness. CEPR Discussion Paper, No. 4057. Centre for Economic Policy Research, London.

Niskanen, W. (1975), Bureaucrats and Politicians. In: Journal of Law and Economics, Vol. 18, pp. 617-643.

North, D.C. (1981), Structure and Change in Economic History. Norton, New York and London.

North, D.C. (1984), Three Approaches to the Study of Institutions. In: Colander, D.C. (ed.) Neoclassical Political Economy. The Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities, pp. 11-23. Ballinger Publishing Company, Cambridge.

North, D.C. (1993), Institutions and Credible Commitment. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 149, pp. 11-23.

North, D.C.; Weingast, B.R. (1989), The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England. In: Journal of Economic History, Vol. 49, pp. 803-832.

Nye, J.S. (1967), Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis. In: American Political Science Review, Vol. 61, No. 2, pp. 417-427. Reprinted in: Heidenheimer, A.; Johnston, M.; LeVine, V. (1989), Political Corruption - A Handbook, pp. 963-983. Transaction Publishers, New Brunswick.

Okeahalam, C.C.; Bah, I. (1998), Perceived Corruption and Investment in Sub-Saharan African. In: South African Journal of Economics, Vol. 67, No. 1, p. 386.

Olsen, T.; Torsvik, G. (1998), Collusion and Renegotiation in Hierarchies: A Case of Beneficial Corruption. In: International Economic Review, Vol. 39, No. 2, pp. 413-438.

Orchard, L.; Stretton, H. (1997), Public Choice. In: Cambridge Journal of Economics, Vol. 21, No. 3, pp. 409-430.

Paldam, M. (2002), The Big Pattern of Corruption. Economics, Culture and the Seesaw Dynamics. In: European Journal of Political Economy, Vol. 18, pp. 215-240.

Pellegrini, L.; Gerlagh, R. (2004), Corruption's Effect on Growth and its Transmission Channels. In: Kyklos, Vol. 57, No. 3, pp. 429-456.

Pellegrini, L.; Vujic, S. (2003), Corruption, Economic Development and Environmental Policy. Political Economy of the Environment, Institute for Environmental Studies, IVM, The Netherlands.

Poirson, H. (1998), Economic Security, Private Investment, and Growth in Developing Countries. International Monetary Fund Working Paper, No. 98/4.

Posner, R.A. (1974), Theories of Economic Regulation. In: Bell Journal of Economics and Management, Vol. 5, No. 2, pp. 335-358.

Rock, M.T.; Bonnett, H. (2004), The comparative politics of corruption: Accounting for the East Asian paradox in empirical studies of corruption growth and investment. In: World Development, Vol. 32, No. 6, pp. 999–1017.

Rose-Ackerman, S. (1978), Corruption - A Study in Political Economy. Academic Press, New Haven.

Rose-Ackerman, S. (1999), Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform. Cambridge University Press, Cambridge.

Shleifer, A.; Vishny, R.W. (1993), Corruption. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 108, pp. 599-617.

Smarzynska, B.K.; Wei, S. (2000), Corruption and the Composition of Foreign Direct Investment: Firm-Level Evidence. World Bank Discussion Paper Series, No. 2360. Washington, DC.

Smith, R.J.; Muir, R.D.J.; Walpole, M.J.; Balmford, A.; Leader-Williams, N. (2003), Governance and the loss of biodiversity. In: Nature, Vol. 426, pp. 67-70.

Stigler, G.J. (1971), The Theory of Economic Regulation. In: Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, pp. 3-21.

Stiglitz, J. (1998), Distinguished Lecture on Economics in Government: The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions. In: The Journal of Economic Perspectives, Vol. 12, No. 2, pp. 3-22.

Straub, S. (2003), Opportunism, Corruption and the Multinational Firm's Mode of Entry. Edinburgh School of Economics Discussion Paper, No. 102.

Strausz, R. (1995), Collusion and Renegotiation in a Principal- Supervisior- Agent Relationship. Center for Economic Research Discussion Paper, No. 9548. Tilburg University, Netherlands.

Svensson, J. (2003), Who Must Pay Bribes and How Much? Evidence from a Cross Section of Firms. In: The Quarterly Journal of Economics, Vol. 118, No. 1, pp. 207-230.

Svensson, J. (2005), Eight Questions about Corruption. In: The Journal of Economic Perspectives, Vol. 19, No. 3, pp. 19-42.

Swamy, A.; Knack, St.; Lee, Y.; Azfar, O. (2001), Gender and Corruption. In: Journal of Development Economics, Vol. 64, pp. 25-55.

Tanzi, V.; Davoodi, H. (1997), Corruption, Public Investment, and Growth. International Monetary Fund Working Paper, No. 97/139.

Tanzi, V.; Davoodi, H. (2001), Corruption, Growth, and Public Finances. In: Jain, A.K. (ed.), Political Economy of Corruption, pp. 89-110. Routledge, London.

Tullock, G. (1980), Rent Seeking as a Negative-Sum Game. In: Buchanan, J.M.; Tollison, R.D.; Tullock, G. (eds.), Toward a Theory of the Rent–Seeking Society, pp. 16-36. Texas A&M University Press, College Station.

Tullock, G. (1993), Rent Seeking. The Shaftesbury Papers, No. 2. Cambridge University Press, Cambridge.

Uhlenbruck, K.; Rodriguez, P.; Doh, J.; Eden, L. (2005), The Impact of Corruption on Entry Strategy: Evidence from Telecommunication Projects in Emerging Economies. University of Montana Working Paper.

Wedeman, A. (1997), Looters, Rent–scrapers, and Dividend–Collectors: Corruption and Growth in Zaire, South Korea, and the Philippines. In: The Journal of Developing Areas, Vol. 31, pp. 457-478.

Wei, S.J. (2000b), How Taxing is Corruption on International Investors. In: Review of Economics and Statistics, Vol. 82, No. 1, pp. 1-11.

Wei, S.J. (2000a), Corruption, Composition of Capital Flows, and Currency Crises. World Bank working paper, No. 2429.

Wei, S.J.; Sievers, S. (1999), The Cost of Crony Capitalism. In: The Asian Competitiveness Report 1999, pp. 50-55. World Economic Forum, Geneva.

Wei, S.J.; Wu, Y. (2001), Negative Alchemy? Corruption, Composition of Capital Flows, and Currency Crises. National Bureau for Economic Research Working Paper, No. 8187.

Weingast, B.R. (1993), Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 149, pp. 286-311.

Welsch, H. (2004), Corruption, Growth, and the Environment: A Cross-Country Analysis. In: Environment and Development Economics, Vol. 9, pp. 663-693.

Wheeler, D.; Mody, A. (1992), International Investment Location Decisions: The Case of U.S. Firms. In: Journal of International Economics, Vol. 33, pp. 57-76.

Wiggins, S. (1991), The Economics of the Firm and Contracts: A Selective Survey. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 147, pp. 603-661.

Williamson, O.E. (1985), The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting. The Free Press, New York.

Winston, G.C. (1979), The Appeal of Inappropriate Technologies: Self-Inflicted Wages, Ethnic Price and Corruption. In: World Development, Vol. 7, No. 8/9, pp. 835-845.

Wintrobe, R. (1998), The Political Economy of Dictatorship. Cambridge University Press, Cambridge.

World Bank (1997), World Development Report 1997. Washington D.C.

Wyatt, G. (2002), Corruption, Productivity and Transition. CERT Discussion Papers from Centre for Economic Reform and Transformation, No 205. Heriot Watt University.

You, J.S.; Khagram, S. (2005), Inequality and Corruption. In: American Sociological Review, Vol. 70, No. 1, pp. 136-157.

ZUR PROBLEMATIK VON GOVERNANCE-INDIKATOREN – CHANCEN UND RISIKEN

Jörg Faust

A. Governance als konditionierendes Element wirtschaftlicher Entwicklung

In den Gesellschaftswissenschaften herrscht mittlerweile ein breiter Konsens darüber, dass „gute“ Regierungsführung einer der herausragenden Einflussfaktoren auf die wirtschaftlich Entwicklung von Gesellschaften ist. Governance ist eine entscheidende Größe, die Wachstumspfade unterschiedlicher Gesellschaften konditioniert. Anders ausgedrückt, ob ärmere Länder sozioökonomisch aufholen und damit schneller wachsen als reichere Länder, hängt in erheblichem Umfang von ihren politisch-institutionellen Rahmenbedingungen ab.[1]

Dieser für die Politik- wie für die Wirtschaftswissenschaften gleichermaßen gewichtige Befund hat verständlicherweise auch große Resonanz in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gefunden. Denn wenn die Anreize für mehr oder weniger produktives Verhalten der Wirtschaftssubjekte in Entwicklungsländern in hohem Maße von den politisch-institutionellen Rahmenbedingungen gesetzt werden, dann werden entwicklungspolitische Interventionen nur dauerhaft wirkungsvoll sein, wenn sie in einem politischen Umfeld stattfinden, das produktives Verhalten begünstigt. Und so kommt denn auch William Easterly (2002) in seinem Buch über die wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern des Südens zu einem gerade für die Finanzielle Zusammenarbeit bedeutsamen Schluss. Die Unterstützung nachholender Entwicklung in ärmeren Ländern hat demnach vergleichsweise wenig mit der extern veranlassten Schließung von Investitionslücken aber vergleichsweise viel mit zukunftsbezogenen Anreizsystemen für produktives Verhalten zu tun.

Wachstumstheorien, die sich lediglich auf die Schließung von Investitionslücken konzentrieren, genau wie solche, die eine investitionsgeleitete „Big Push“ oder „Take-off“ Phase als Ursprung für anhaltende soziökonomische Entwicklung erachten, konnten entsprechend nicht empirisch verifiziert werden [Easterly (1999)]. Ein Blick auf viele vergangene Interventionen der (EZ) scheint dies zu bestätigen. Projekte, die lediglich auf die Schließung einer Investitionslücke zielten und den politischen Rahmenbedingungen wenig Beachtung schenkten, waren selten wirkungsvoll mit Blick auf die Überwindung von Armut und Elend. Denn es sind nicht die Investitionsprojekte der EZ per se, die über Fortschritt oder Stagnation, Armut oder Reichtum entscheiden, sondern vielmehr formale wie informelle Anreizstrukturen der Produzenten und Konsumenten. Institutionen sind es mithin, die darüber entscheiden, ob

Ressourcen tatsächlich produktiv eingesetzt werden. Und hinter diesen institutionellen Anreizsystemen verbergen sich Akteure und deren Interessen, die von spezifischen Anreizen profitieren bzw. unter diesen leiden. Es verwundert daher nicht, dass eine Reihe von Studien zu dem Schluss kommt, dass die Effektivität der EZ in hohem Maße von den politisch-institutionellen Rahmenbedingungen in den Partnerländern abhängig ist.[2]

Doch um zu dieser Einsicht über die empirischen Zusammenhänge zwischen Governance und wirtschaftlicher Entwicklung zu kommen, mussten Indikatoren verwendet werden, die es ermöglichten, die Qualität politisch-institutioneller Rahmenbedingungen über eine Vielzahl von Ländern zu vergleichen. Denn erst mit Hilfe solcher Governance-Indikatoren können moderne ökonometrische Verfahren der Regressionsanalyse eingesetzt werden, die es erlauben, die Signifikanz und das durchschnittliche Gewicht potentieller Einflussgrößen auf die wirtschaftliche Entwicklung zu berechnen. Für die Forschung kommt daher der Messung von Governance-Indikatoren zunehmende Bedeutung zu. Doch auch für die entwicklungspolitische Praxis spielen solche Indikatoren eine wachsende Rolle, da sie in zunehmendem Maße für Allokationsentscheidungen herangezogen werden.

Vor diesem Hintergrund werden in den nachfolgenden beiden Kapiteln die Inhalte von Governance-Indikatoren sowie die Möglichkeiten und Grenzen deren Verwendung thematisiert.[3] Hierzu werden in Kapitel zwei zunächst einmal begriffliche Grundlagen geklärt, die Inhalte einiger gängiger Indikatoren vorgestellt sowie Unterscheidungsmerkmale von Governance-Indikatoren besprochen. In Kapitel drei werden daraufhin die Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung der vorgestellten Indikatoren diskutiert bevor Kapitel diesen Beitrag mit einem Ausblick schließt.

Box 1: Die multivariate Regressionsanalyse in der empirischen Wachstumsforschung

Die methodische Grundlage quantitativer Untersuchungen zur Identifizierung wichtiger Einflussfaktoren auf das Wirtschaftswachstum ist die multivariate Regressionsanalyse. Hierbei wird versucht, den Einfluss mehrerer („multivariat“) als unabhängig angenommener Variablen auf die zu erklärende abhängige Variable zu schätzen. Wie wirken sich also etwa das Bildungsniveau, die Bevölkerungsgröße, das Ausmaß an Handelsoffenheit und das Demokratieniveau auf das Wirtschaftswachstum eines Landes aus?

---

1 Eine Flut an empirischen Arbeiten bestätigt diese Befunde, vgl. u.a. Keefer und Knack (1997), Acemoglu et al (2002), Faust (2006).

2 Vgl. hierzu Svensson (1999) sowie Burnside und Dollar (2004). Ein Überblick über die Kontroverse hinsichtlich der Effektivität der EZ unter variierenden politischen Rahmenbedingungen bieten Faust und Leiderer (2006). Eine der Prinzipal-Agenten-Theorie entlehnte Argumentation, weshalb „gute“ Regierungsführung in Partnerländern eine notwendige, wenngleich nicht hinreichende Bedingung für effektive EZ ist, findet sich in Faust und Messner (2006).

3 Einen breiten und relativ aktuellen Überblick über Governance-Indikatoren bietet eine Informationsschrift der UNDP (2004).

Mit der Regressionsanalyse werden zwei unterschiedliche Ziele verfolgt. Zum einen kann anhand statistischer Hypothesentests die Validität eines Modells überprüft werden, d.h., ob zwischen zwei Größen (Korruptionsniveau und Wachstum) tatsächlich ein bestimmter statistischer Zusammenhang besteht.a Die zentrale Größe für die Bestimmung der „Güte“ eines Zusammenhangs ist die Signifikanz. Mit der Signifikanz wird angegeben, wie verlässlich die aus den verwendeten Daten gezogenen Schlüsse über statistische Zusammenhänge zwischen Variablen sind. Dies bedeutet , dass die Signifikanz oder Irrtumswahrscheinlichkeit eines Zusammenhangs Auskunft darüber gibt, mit welcher Wahrscheinlichkeit fälschlicherweise auf einen Zusammenhang zwischen Variablen geschlossen wird, obwohl dieser in Wahrheit nicht vorliegt, sondern sich nur zufällig in den ausgewählten Daten so darstellt. Bei einem theoretisch unterstellten positiven Zusammenhang zwischen „guter“ Regierungsführung und Wirtschaftswachstum wäre die zu widerlegende Nullhypothese, dass kein oder ein negativer Zusammenhang zwischen den beiden Variablen besteht. Je geringer die Wahrscheinlichkeit, dass diese Nullhypothese nicht bestätigt wird, desto höher ist die Signifikanz des Schätzergebnisses. Von einem signifikanten Zusammenhang wird somit gesprochen, wenn die Wahrscheinlichkeit, einen Zusammenhang irrtümlicherweise als richtig anzunehmen, unterhalb eines vorab definierten Schwellenwertes liegt.[a]

Zum anderen besteht das zweite Ziel von Regressionsanalysen darin, die mittlere Einflussstärke von unabhängigen Variablen auf die abhängige Variable zu ermitteln. Die Schätzung der Größe des mittleren Zusammenhangs zwischen erklärenden und abhängigen Variablen wird durch die Höhe des sogenannten Koeffizienten ausgedrückt. So gibt der Koeffizient eines Governance-Indikators etwa an, wie viel Prozentpunkte Wirtschaftswachstum eine Veränderung des Governance-Indikators um eine Einheit durchschnittlich nach sich zieht. Mithin wird hierdurch kein deterministischer Zusammenhang zwischen unabhängiger und abhängiger Variable für alle Länder errechnet, sondern vielmehr ein Durchschnittswert.

In der empirischen Wachstumsforschung sind weiterhin Querschnitts- und Panelanalysen voneinander zu unterscheiden. Hierbei nutzen Querschnittsanalysen Durchschnittsdaten für verschiedene Länder über einen Zeitraum, während Panelregressionen (Time Series Cross Section) Datenpunkte für verschiedene Länder über verschiedene Zeiträume betrachten. Letzteres hat den Vorteil, dass die Anzahl der Beobachtungen erhöht wird. Es wird zudem nicht nur die Varianz zwischen unterschiedlichen Ländern sondern auch die Veränderungen innerhalb eines Landes zu unterschiedlichen Zeitpunkten in der Regressionsrechnung mit berücksichtigt. Doch ändern sich potentielle Einflussgrößen wie etwa das Korruptionsniveau nur über sehr lange Zeiträume, dann können Panel-Verfahren zu falschen Ergebnissen führen, weshalb bei der Untersuchung von Governance-Effekten oftmals den einfacheren Querschnittsregressionen der Vorzug gegeben wird.[b]

[a] Üblicherweise wird mit Signifikanzniveaus von 1%, 5% und 10% operiert, d.h. man akzeptiert eine Irrtumswahrscheinlichkeit von 1, 5, oder 10 Prozent.

[b] Für eine anspruchsvolle Einführung in die empirische Wachstumsforschung vgl. Hemmer und Lorenz (2004).

B. Governance und Governance-Indikatoren

Governance gilt als zentraler Einflussfaktor auf die wirtschaftliche Entwicklung von Staaten. Gleichzeitig hat jedoch der damit verbundene Bedeutungsaufschwung von Governance in der Entwicklungsländerforschung wie in der praktischen EZ zu einer catch-all-Verwendung des Governance-Begriffs geführt, der einer erkenntnisorientierten Beschäftigung über Ursachen und Auswirkungen politisch-institutioneller Rahmenbedingungen hinderlich ist. Im folgenden soll daher zunächst eine gleichsam breite und dennoch empirisch operationalisierbare Definition von Governance vorgestellt werden. *Governance ist demnach die Summe aller grundlegenden, formalen wie informellen politisch-institutionellen Rahmenbedingungen eines Landes, die durch die Interaktionen staatlicher und gesellschaftlicher Akteure etabliert werden*. Betrachtet man diese Definition genauer, so lassen sich vier Eigenschaften von Governance besonders hervorheben.

- *Governance als institutionelle Anreize*: Erstens verweist das Adjektiv politisch-institutionell darauf, das Governance als Anreizsystem wirkt. Politische Institutionen als die Spielregeln der Politik setzen demnach den Wirtschaftssubjekten Anreize, die einen maßgeblichen Einfluss auf ihre Allokationsentscheidungen ausüben.
- *Governance als formale und informelle Institutionen*: Zweitens umfasst der Governance-Begriff sowohl formale politische Institutionen, also etwa inwieweit die Bestellung der Regierung durch freie und faire Wahlen erfolgt wie auch informelle Institutionen wie Korruption oder kulturell bedingte politische Gepflogenheiten.
- *Governance und Akteure*: Drittens verweist die vorgestellte Governance-Definition darauf, dass Institutionen durch die Interaktionen von interessengeleiteten staatlichen wie gesellschaftlichen Akteuren erfolgen. Institutionen entstehen und verändern sich mithin durch bestimmte Akteurskonstellationen, in denen mit unterschiedlichem Einfluss ausgestattete Individuen und kollektive Akteure (Organisationen) interagieren.
- *Governance vs. Policies*: Viertens schließlich verweist die vorgelegte Definition darauf, dass es sich bei dem vorgestellten Governance-Begriff zunächst einmal um politikfeldunabhängige politisch-institutionelle Rahmenbedingungen handelt. Wenngleich die Untersuchung politischer Spielregeln natürlich auch für spezifische Politikfelder, wie etwa die Sozialpolitik, die Wettbewerbspolitik, die Außenhandelspolitik, etc. möglich ist, so soll in diesem Beitrag auf übergeordnete Merkmale politischer Systeme eingegangen werden. Letzteres bedeutet, dass Governance nicht mit konkreten Politikinhalten, etwa einer bestimmten Wechselkurspolitik oder Haushaltspolitik verwechselt werden sollte. Governance sind vielmehr die politischen Verfahren,

die einen Einfluss auf die Generierung von bestimmten konkreten Politikmaßnahmen haben.

Wie die Auswahl einiger gängiger Governance-Indikatoren für den globalen Ländervergleich in Tabelle 1 verdeutlicht, können unterschiedliche Indikatoren hierbei unterschiedliche Aspekte von Governance erfassen und auf unterschiedliche Art und Weise erstellt werden.

Tabelle 1: Auswahl gängiger, ländervergleichender Governance-Indikatoren

Indikator	Inhaltlicher Fokus	Transparenz der Indikator-erstellung	Objektivität	Zeitraum
POLITY IV, University of Maryland	Demokratie	Hoch	Subjektive Experteneinschätzung	1800-fortlaufend
Freedom House	Politische Rechte und bürgerliche Freiheiten	Niedrig	Subjektive Experteneinschätzung	1975-fortlaufend
Governance-Indicators, Weltbank	u.a. Korruption, politische Stabilität, Demokratien	Hoch	Aggregation unterschiedlicher subjektiven Indikatoren	1996-fortlaufend
Database of Political Institutions, Weltbank	Formale Institutionen und Akteurskonstellationen von Regierungssystemen	Hoch	Erfassung objektiver Merkmale von Regierungssystemen	1975-fortlaufend
Korruptionsperzeptions-index, Transparency International	Korruption	Mittel	Subjektive Experteneinschätzung	1995-fortlaufend
Cingranelli-Richardson-Index, National Science Foundation	Menschenrechte in ihren unterschiedlichen Dimensionen	Niedrig	Subjektive Experteneinschätzung	1981-fortlaufend
Bertelsmann Transformations Index, Bertelsmann-Stiftung	Demokratie und Marktwirtschaft	Hoch	Subjektive Experteneinschätzung	2002-fortlaufend

Die daraus resultierende Vielfalt an möglichen Indikatoren kann etwa an der Beschreibung bzw. Abgrenzung des POLITY-Indikators verdeutlicht werden, der das Ausmaß des Autokratie- bzw. Demokratieniveaus eines Landes zu identifizieren versucht [Jaggers und Gurr (1995)]. Ausgehend von dem eher schlanken, verfahrensbasierten Demokratiekonzept von Robert Dahl (1971) wird ein Land daraufhin untersucht, inwiefern inklusiver, demokratischer

Wettbewerb um politische Ämter existent ist. Der zwischen –10 und +10 skalierte POLITY-Indikator setzt sich aus verschiedenen Subindikatoren zusammen. Diese versuchen beispielsweise zu erfassen, inwieweit Regierungen durch freie und faire Wahlen gewählt werden, in ihrem Verhalten beschränkt sind und inwieweit der Parteienwettbewerb kompetitiv ist. Die Zusammenfügung der Subindikatoren wird dabei nach einem transparenten und inhaltlich begründeten Verfahren vorgenommen. Die Bewertung erfolgt durch unabhängige akademische Experten, die „Verwaltung" des Indikators ist an der University of Maryland angesiedelt. Diese einfache Beschreibung eines gängigen Indikators zeigt bereits, dass Governance-Indikatoren anhand unterschiedlicher Kriterien voneinander unterschieden werden können.

Inhaltliche Differenzierung: Zunächst messen unterschiedliche Indikatoren oftmals unterschiedliche Aspektve von Governance. Der POLITY-Indikator rückt das Demokratieniveau eines Landes in den Vordergrund und nicht etwa, wie Transparency International, das Korruptionsniveau. Zwar korrelieren Demokratieniveau und Korruptionsniveau gemeinhin stark miteinander, doch gibt es einige vergleichsweise wenig korrupte Autokratien (Singapur) genauso wie etliche, vergleichsweise korrupte und dennoch etablierte Demokratien existieren (Italien, Griechenland, Brasilien, etc.). Eine Unterscheidung zwischen Demokratieniveau und Korruptionsniveau ermöglicht es somit eher, mögliche Effekte politisch-institutioneller Rahmenbedingungen auf unterschiedliche Eigenschaften von Governance zurückzuführen. In Studien der empirischen Wachstumsforschung konnten etwa nur selten direkte Effekte des Demokratieniveaus auf das Wirtschaftswachstum festgestellt werden, während mit Blick auf das Korruptionsniveau eines Landes solche Effekte identifiziert wurden. Die Dividende demokratischer Herrschaft, so einige jüngere Forschungsergebnisse ergibt sich vielmehr eher durch indirekte Effekte. Indem sich etwa ein höheres Demokratieniveau signifikant positiv auf das Bildungsniveau [Baum und Lake (2003)] und die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung [Faust (2006)] auswirkt, ergeben sich indirekt auch positive Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum.

Ereignis und verfahrensbasierte Messung: Wenngleich das Ziel von Governance-Indikatoren zumeist in der Messung politisch-institutioneller Rahmenbedingungen besteht, wird doch vielfach von der Messung bestimmter Ereignisse auf die sich dahinter verbergenden politischen Spielregeln geschlossen. POLITY IV versucht hierbei noch vergleichsweise konsequent und auf direktem Wege bestimmte Ausprägungen demokratischer bzw. autokratischer Verfahren zu ermitteln. Die Mehrheit der Governance-Indikatoren basiert jedoch auf der Identifikation von Ereignissen und bestimmter Verfahren. So werden etwa bei dem Cingranelli-Rachards Index zur Erfassung von Menschenrechtspraktiken die Berichte des US-Außenministeriums sowie von Amnesty International herangezogen, um verschiedene Aspekte der Menschenrechtsverwirklichung in einem Land zu skalieren. Bei dieser Experten-

bewertung werden sowohl Ereignisse über Menschenrechtsverletzungen bzw. deren Fehlen sowie Verfahren wie etwa Gesetze in die Indexierung miteinbezogen. Das gleiche gilt auch für andere Indikatoren wie etwa den Korruptionsperzeptionsindex von Transparency International.

Subjektive vs. Objektive Indikatoren: Die meisten der Indikatoren sind subjektiver Natur, d.h. sie beruhen auf Einschätzungen von Experten oder im Falle der Umfrageforschung auf Einschätzungen und Einstellungen der Bürger in einem Land. Bei subjektiven Experteneinschätzungen wie dem POLITY IV Indikator wird allerdings versucht, die Objektivität der Messung vergleichsweise hoch zu halten, indem auf die (vermeintlich) objektive Expertise des Beobachters zurück gegriffen wird. Exemplarisch ist hierfür der Korruptionsperzeptionsindex von Transparency International, der in hohem Maße auf Umfragedaten zurückgreift, die einzelne Länderbewertung jedoch auch von Länderexperten durchführen lässt. Bereits am Namen des Index wird deutlich, dass es sich gleichwohl nicht um eine objektive Messung existierender Korruption handelt, sondern vielmehr um die Wahrnehmung von Korruption. Um objektive Governance-Indikatoren zu ermitteln, eignen sich zwei Verfahren, wobei der Vorteil der Objektivität in beiden Fällen durch bestimmte Nachteile eingeschränkt wird.

Objektive Indikatoren können zum einen durch die Verwendung von Proxy-Variablen erstellt werden. Bei Proxy-Variablen handelt es sich um Variablen, deren Inhalt in einem engen Bezug zu der eigentlich interessierenden Größe steht, für die keine objektiven Daten vorliegen [UNDP (2004), S. 15]. Einer der im Governance-Bereich prominentesten Proxy-Variablen ist „Vertragsintensives Geld“ (Contract Intensive Money). Hierbei wird der (meist um Inflation bereinigte) Anteil der Geldmenge gemessen, der nicht in Bar oder auf Tageskonten gehalten wird [Clague et al (1999)]. Dieser für vergleichsweise lange Zeiträume und viele Länder erhältliche Indikator soll das Vertrauen der Anleger in Rechtssystem und politische Stabilität beinhalten. Denn um langfristig Geld bei einem Finanzinstitut anzulegen, müssen die Anleger Vertrauen in das staatliche Rechtssystem haben, dass als externer Agent die Vertragserfüllung zwischen Anleger und Finanzinstitut sichern muss. Wie bei allen Proxy-Variablen ist die gewählte Ersatzvariable jedoch nur zu einem bestimmten Umfang deckungsgleich mit der eigentlich interessierenden Größe, so dass eventuell gemessene Effekte möglicherweise auch auf andere Faktoren zurückzuführen sind.

Objektive Indikatoren können zum anderen auch durch die Messung formaler Indikatoren gemessen werden. Eine interessante Datenbank hierfür bietet die Database of Political Institutions der Weltbank [Beck et al (2001)]. Hier wird etwa die Existenz freier Wahlen, die Größe von Regierungskoalitionen oder Merkmale der Wahlsystems codiert. Solche Informationen über die formalen Merkmale von Regierungssystemen sind vergleichsweise objektiv und lassen sich für die Analyse ökonomischer Effekte politisch-institutioneller Rahmenbedingun-

gen verwenden [vgl. u.a. Keefer und Stasavage (2002)]. Allerdings werden die informalen Spielregeln politischer Systeme wie etwa das Korruptionsniveau ausgeblendet.

Transparenz der Indikatorbildung: Von großer Bedeutung für die Qualität eines Governance-Indikators ist die Nachvollziehbarkeit bei dessen Konstruktion. Dies gilt insbesondere für Indikatoren von Organisationen wie etwa der Bertelsmann-Stiftung oder Freedom House, hinter deren Bewertung ganz bestimmte normative Vorstellungen von Governance stehen. Dies kann etwa dadurch erreicht werden, dass neben den Indikatoren Länderberichte zugänglich sind, welche die Experteneinschätzungen dokumentieren. Zudem sollte deutlich werden, nach welchem Verfahren bestimmte Einzelinformationen zu einem Gesamtindikator aggregiert werden. Dies wird etwa beim Bertelsmann-Transformations-Index oder beim POLITY-Indikator gemacht. Einen anderen Weg der transparenten Aggregation von Einzelninformationen nutzen die Weltbank Governance-Indikatoren. Wohl auch aufgrund ihrer exponierten Stellung verzichtet die Weltbank hierbei auf Einschätzungen durch eigene Experten. Vielmehr werden alle verfügbaren Indizes zu einem der sechs thematisierten Governance-Bereiche gesammelt und dann mittels des statistischen Verfahrens der Hauptkomponentenanalyse zu einem Indikator gebündelt. Dieses Verfahren ermöglicht so einerseits eine größtmögliche Neutralität bei der Erstellung des Indikators, führt aber auch dazu, dass die einzelnen Indikatoren pro Land auf einer unterschiedlichen Anzahl von Indikatoren basieren können. Zudem wird über die Standardabweichungen angegeben, inwieweit die verschiedenen, für ein Land herangezogenen Quellen voneinander abweichen, inwiefern also Übereinstimmung mit Blick auf die Bewertung eines Landes herrscht [vgl. Kaufmann et al (2003)].

C. Herausforderungen bei der Verwendung von Governance-Indikatoren

Trotz der zunehmenden Verfügbarkeit von Governane-Indikatoren ist deren Nutzung für die vergleichende Analyse von Entwicklungsländern mit einigen Herausforderungen konfrontiert. Grundsätzlich ist hierbei anzumerken, dass der Nutzer solcher Indikatoren sich zunächst über sein Analyseinteresse im klaren sein sollte. Welches Merkmal bzw. welche Merkmale von Governance sind von Interesse? Soll lediglich eine möglichst aktuelle Beschreibung von Governance-Merkmalen erfolgen oder besteht die Absicht darin, mittels (theoretisch geleiteter) statistischer Verfahren Zusammenhänge zwischen abhängigen und unabhängigen Größen zu identifizieren? Sollen die Effekte von Governance auf ökonomische Variablen identifiziert werden oder geht es darum, zu analysieren, warum sich Governance-Faktoren im Zeitablauf verändern? All dies sind grundsätzliche Fragestellungen, die bereits einen hohen Einfluss auf die Adäquatheit der Verwendung bestimmter Governance-Indikatoren haben. Darüber hinaus sind jedoch noch einige weitere Herausforderungen bei der Nutzung solcher Indikatoren zu beachten.

Verfügbarkeit über längere Zeiträume: Viele Governance-Indikatoren sind nur über vergleichsweise kurze Zeiträume verfügbar. Besonders prominente Indikatoren wie der Korruptionsperzeptionsindex von Transparency International oder die Weltbank Governance-Indikatoren erfassen lediglich den Zeitraum seit Mitte der 1990er Jahre. Der Bertelsmann Transformations Index liegt lediglich seit 2002 vor. Dies erschwert die Verwendung solcher Indikatoren für Verfahren der schließenden Statistik, welche die ökonomischen Effekte politisch-institutioneller Faktoren untersuchen. Insofern können diese Indikatoren zwar für den deskriptiven Ländervergleich eingesetzt werden, jedoch nur in geringerem Umfang für solche Analysen, die Kausalbeziehungen zu identifizieren suchen. Hierfür werden meist solche Indikatoren verwendet, die über mehrere Dekaden verfügbar sind. Dazu zählen etwa POLITY IV, Freedom House, der Weltbank Datensatz zu den (formalen) Merkmalen von Regierungssystemen oder Länderinformationen von privaten Rating-Agenturen wie der International Country Risk Guide, der ebenfalls Informationen über Governance Aspekte wie bürokratische Qualität, Korruptionsniveau, politische Stabilität, etc enthält.

Veränderungen politisch-institutioneller Rahmenbedingungen: Da Konsens darüber herrscht, dass von den politisch-institutionellen Merkmalen starke Effekte auf die wirtschaftliche Performanz von Staaten ausgehen, steigt auch das Interesse der Entwicklungsforschung und der praktischen EZ an den Ursachen für Veränderungen dieser Faktoren. Während hierbei einige Veränderungen von Governance-Merkmalen, wie etwa das Demokratieniveau, relativ einfach zu identifizieren und auch deutliche Veränderungen in vergleichsweise kurzen Zeiträumen auftreten können, ist dies bei vielen anderen Governance-Merkmalen nicht der Fall. Einflussgrößen wie etwa das Korruptionsniveau verändern sich gemeinhin nur über längere Zeiträume. Dies bedeutet wiederum dass zur quantitativen Analyse von Veränderungsprozessen solcher Governance-Merkmale lange Zeitreihen von Nöten sind. Leichte Veränderungen in kurzen Zeiträumen, etwa bei Korruptionsindikatoren, können genauso gut auf Messfehler zurückzuführen sein. Insofern müssen in kurzen Zeitabständen erfolgte Veränderungen bei etlichen Governance-Indikatoren mit äußerster Vorsicht interpretiert werden. Gerade für die entwicklungspolitische Praxis, die ja an der Identifizierung von kurzfristigen Veränderungen interessiert ist, bedeutet dies, dass Governance-Indikatoren für diesen Zweck nur von begrenztem Wert sind. So kann etwa der Korruptionsindex der Weltbank Governance-Indikatoren vergleichsweise gut darüber Auskunft geben, wie es um das Korruptionsniveau eines Landes im internationalen Vergleich bestellt ist. Eine Interpretation der Veränderung des Indikators im Zwei-Jahres-Rhythmus ist hingegen äußerst schwierig.

Korrelationen und Robustheitstests: Governance-Indikatoren, die das gleiche Governance-Merkmal messen, korrelieren gemeinhin stark miteinander. So beträgt der Korrelationskoeffizient von POLITY IV und dem Durchschnittswert der Freedom House Variablen über 0.9. Noch höhere Korrelationskoeffizienten werden gemeinhin für Indikatoren ermittelt, die das

Korruptionsniveau zu messen versuchen. Dies zeigt eine vergleichsweise hohe Verlässlichkeit was die Messungen anbelangt. Darüber hinaus werden hierdurch Robustheitstests ermöglicht. Dies bedeutet die Verlässlichkeit der Ergebnisse statistischer Analysen kann überprüft werden, indem alternative Indikatoren, die das gleiche Governance-Merkmal messen, alternierend in Regressionsmodelle eingespeist werden. Sind die Ergebnisse ähnlich, dann dient dies als Hinweis für eine stärkere Robustheit eines Zusammenhangs. Für die statistische Analyse wesentlich problematischer ist jedoch, dass unterschiedliche Governance-Merkmale ebenfalls oftmals stark miteinander korrelieren, so etwa das Korruptionsniveau und die Qualität der staatlichen Administration. Dies erschwert es in erheblichem Umfang, den Einfluss unterschiedlicher Governance-Indikatoren auf ökonomische Performanzkriterien zu isolieren. Bei steigender Multikollinearität, also der Korrelation von unabhängigen Variablen, weisen Regressionsanalysen oftmals statistisch verfälschte Ergebnisse aus. Dieses Problem wird gemeinhin geringer, je mehr Beobachtungen existieren, was wiederum die Existenz von langen Zeitreihen voraussetzt.

D. Ausblick

Governance-Indikatoren erfreuen sich zunehmender Prominenz in Wissenschaft und entwicklungspolitischer Praxis. Sie erleichtern die Vergleichbarkeit über Länder hinweg, ermöglichen quantitative Hypothesentests und sind für entwicklungspolitische Allokationsentscheidungen nutzbar. Gleichwohl ist die Nutzung von Governance-Indikatoren nach wie vor einigen Restriktionen unterlegen. Darüber hinaus sind sowohl Forschung wie auch praktische EZ vielfach nicht nur am Ländervergleich interessiert, sondern an tiefenschärferen Analysen bestimmter Gesellschaften. Hier sind ländervergleichende Indikatoren lediglich von geringem Nutzen. Gerade die vergleichende Entwicklungsländerforschung wie auch die Entwicklungszusammenarbeit sollte sich daher intensiver darum bemühen, die Entwicklung von Governance-Faktoren in einem Land genauer zu messen. Demokratie-Audits (Kaiser/Seils 2005) wie sie etwa von dem International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) seit einigen Jahren konzipiert und begleitet werden sind hierbei nützliche Instrumente, um ein mehr an länderspezifischer Tiefenschärfe bei der Governance-Messung zu erlangen. Allerdings existieren solche Audits bislang nur für eine vergleichbar geringe Zahl von Ländern und zudem liegen noch keine Zeitreihen vor, was die Analyse von Veränderungen erheblich erschwert. Schließlich sollte in Zukunft der nationalen Varianz von Governance deutlich mehr Beachtung geschenkt werden. Gerade im Zuge von Dezentralisierungsprozessen in vielen Entwicklungsländern zeigt sich, dass einzelne Gebietskörperschaften unterschiedlich „gut“ regiert werden. Die Messung solch subnationaler Varianz sollte deshalb gerade angesichts der Bedeutung der Aktivitäten der EZ im Bereich Dezentralisierung und lokaler Regierungsführung mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Neben dem Ländervergleich

könnte dann auch der Vergleich bzw. die Analyse der Varianz subnationaler Regierungsführung neue Einsichten über die Auswirkungen und Ursachen politisch-institutioneller Rahmenbedingungen bewirken.

Literatur

Acemoglu, D. ; Johnson, S. ; Robinson, J. (2002), Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 117, S. 1231-1294.

Baum, M. ; Lake, D. (2003), The Political Economy of Growth: Democracy and Human Capital. In: American Journal of Political Science, Vol. 47, No. 2, S. 333–347.

Beck, T. ; Clarke, G. ; Groff, A. , Keefer, P. ; Walsh, P. (2001), New Tools in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions. World Bank Economic Review, Vol. 15, No. 1, S. 165-176.

Burnside, C. ; Dollar, D. (2004), Aid, Policies and Growth: Revisiting the Evidence. World Bank Policy Research Working Paper No. 3251, Washington D.C.

Clague, C. ; Keefer, P. ; Knack, S. , Olson, M. (1999), Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance. In: Journal of Economic Growth, Vol. 4, No. 2, S. 185-211.

Dahl, R. (1971), Polyarchy – Participation and Opposition. Yale University Press. New Haven.

Easterly, W. (1999), The Ghost of Financing Gap: Testing the Growth Model of the International Financial Institutions. In: Journal of Development Economics, Vol. 60, No. 2, S. 423-438.

Easterly, W. (2002), The Elusive Quest for Growth: Economists' adventures and misadventures in the tropics. The MIT Press, Massachusetts.

Faust, J. (2006), Die Dividende der Demokratie. Politische Herrschaft und gesamtwirtschaftliche Produktivität. In: Politische Vierteljahresschrift PVS, Vol. 47, No. 1, S. 62-83.

Faust, J. ; Leiderer, S. (2006), Die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit. Ergebnisse des ökonometrischen Ländervergleichs. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Manuskript).

Faust, J. ; Messner, D. (2006), Ordnungspolitische Herausforderungen für eine effektivere Entwicklungszusammenarbeit. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Manuskript).

Hemmer, H.R. ; Lorenz, A. (2004), Grundlagen der Wachstumsempirie. München.

Jaggers, K. ; Gurr, T. (1995), Tracking democracy's third wave with Polity III data. In: Journal of Peace Research, Vol. 32, S. 469–482.

Kaiser, A. ; Seils, E. (2005), Demokratie-Audits. Zwischenbilanz zu einem neuen Instrument der empirischen Demokratieforschung, Politische Vierteljahresschrift, Vol. 44, No. 1, S. 133-143.

Kaufmann, D. ; Kraay, A. ; Zoido-Lobatón, P. (2003), Governance Matters. Policy-Research, World Bank Working Paper No. 2196. Washington, D.C.

Keefer, P. ; Stasavage, D. (2002), Checks and Balances, Private Information, and the Credibility of Monetary Commitments. In: International Organization, Vol. 56, No. 4, S. 751-774.

Keefer, P. ; Knack, S. (1997), Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-Country Test of an Institutional Explanation. In: Economic Inquiry, Vol. 35, S. 590-602.

Svensson, J. (1999), Aid, Growth and Democracy. In: Economics and Politics, Vol. 11, No. 3, S. 275-297.

UNDP United Nations Development Programme (2004), Governance Indicator's: A User's Guide. Oslo.

GOOD GOVERNANCE ALS ENTSCHEIDENDER ERFOLGSFAKTOR ZUR ENTWICKLUNGSPOLITIK

Koreferat von César Miralles Cabrera

WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

JOHANN WOLFGANG GOETHE UNIVERSITÄT FRANKFURT AM MAIN

Good Governance als entscheidender Erfolgsfaktor zur Entwicklungspolitik

9. Entwicklungspolitischen Seminar

Weimar 19.01.2006

César A. Miralles Cabrera

Governance?

JOHANN WOLFGANG GOETHE UNIVERSITÄT FRANKFURT AM MAIN

„…***System*** von ***Werten, politischen Maßnahmen***, und ***Institutionen***… ***Wechselbeziehungen*** zwischen Staat, der Zivilgesellschaft, und dem Privatsektor …“ (UNDP)

„… ***Regeln, Prozesse, und Verhaltensweise***…“ (EC)

„… ***Traditionen und Institutionen***…“ (WB)

Good Governance?

JOHANN WOLFGANG GOETHE UNIVERSITÄT FRANKFURT AM MAIN

(i) gute politische ***Rahmenbedingungen***

(ii) einen verantwortungsvollen Umgang des Staates mit ***politischer Macht und öffentlichen Ressourcen***"

Good Governance?

JOHANN WOLFGANG GOETHE UNIVERSITÄT FRANKFURT AM MAIN

Insbesondere:

(i) Die Achtung der ***Menschenrechte***

(ii) Die ***Beteiligung*** der Bevölkerung an ***politischen Entscheidungen***

(iii) Rechstaatlichkeit und ***Rechtssicherheit***

(iv) Eine ***marktorientierte soziale Wirtschaftsordnung***

(v) Eine ***Entwicklungsorientierung*** des staatlichen Handels

Good Governance?

JOHANN WOLFGANG GOETHE UNIVERSITÄT FRANKFURT AM MAIN

Die wichtigsten Handlungsfelder (BMZ, 2004):

(i) ***Rechts-und Justizreform***

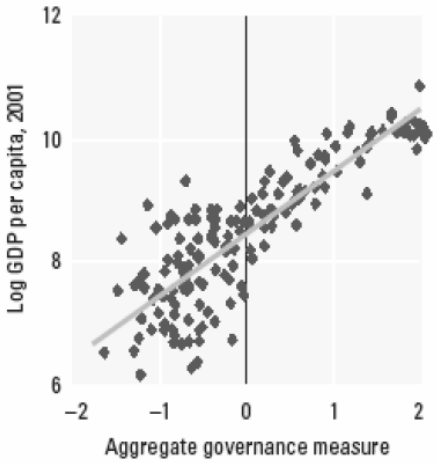
(ii) ***Dezentralisierung und Kommunalenentwicklung***

(iii) ***Korruptionsbekämpfung***

(iv) Haushalts- und Finanzpolitik

Good Governance & Economic Growth

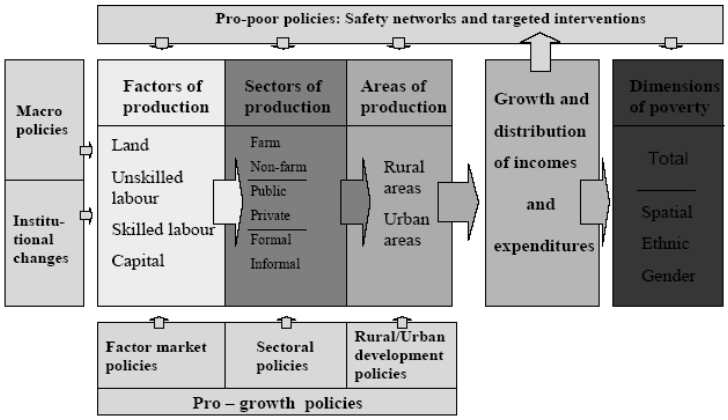
JOHANN WOLFGANG GOETHE UNIVERSITÄT FRANKFURT AM MAIN



(Kaufmann et al., 2002)

Good Governance & Pro-poor Policies

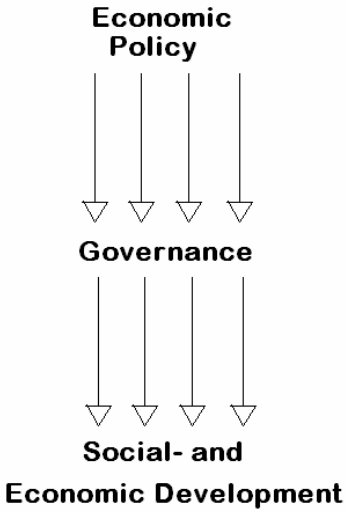
JOHANN WOLFGANG GOETHE UNIVERSITÄT FRANKFURT AM MAIN



(Klump & Miralles, 2005)

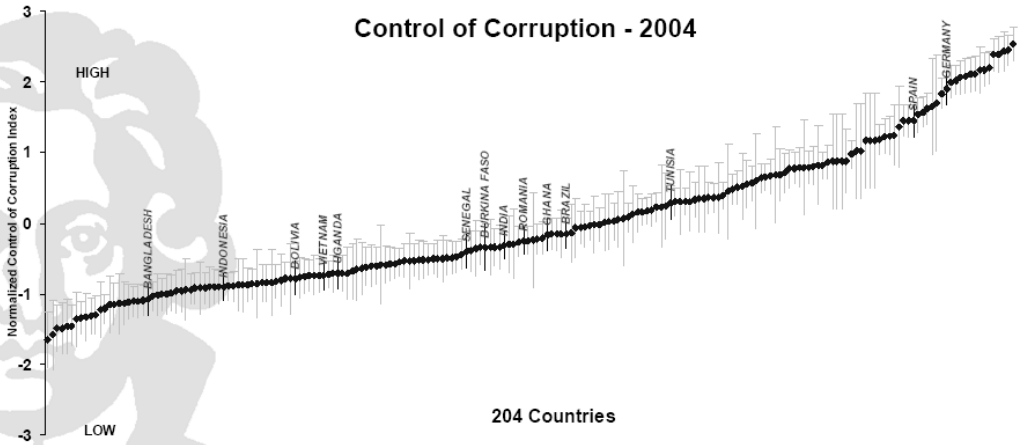
Good Governance & Economic Policy

JOHANN WOLFGANG GOETHE UNIVERSITÄT FRANKFURT AM MAIN



Good Governance Indikatoren

JOHANN WOLFGANG GOETHE
UNIVERSITÄT
FRANKFURT AM MAIN



Source: "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004 " by Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, 2005.

VÖLKERRECHTLICHE PERSPEKTIVEN AUF DEN STAATSZERFALL IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Thilo Marauhn

A. Einführung

Auch wenn „Staatszerfall“ kein vollständig neues Phänomen ist, so hat der in den 1990er Jahren geprägte Begriff der „failing“ oder „failed states“ die von so genannten schwachen Staaten ausgehenden Gefahren für die internationale Gemeinschaft in das Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt[1]. Dabei geht es in erster Linie um Entwicklungsländer, in denen die staatlichen Organe aufgrund finanzpolitisch oder verwaltungstechnisch bedingter Ineffizienz das Gewaltmonopol nicht aufrechterhalten und dem Gemeinwohl dienende Politiken nicht implementieren können. Dass dieses Phänomen insbesondere in Entwicklungsländern – und zwar vor allem auf dem afrikanischen Kontinent – aufgetreten ist, hängt in nicht unerheblichem Maße mit Fehlentwicklungen im Dekolonialisierungsprozess zusammen [Senghaas (1994), S. 71 ff.], die sich an dem geringen Anteil demokratischer Staats- und Verfassungsstrukturen in den 1960er und 1970er Jahren und der seit Beginn der 1980er Jahre befürchteten Dominanz diktatorischer Regime exemplifizieren lassen. Dass ein nicht unerheblicher Teil dieser Fehlentwicklungen auf eine politisch-institutionelle Unterentwicklung in den ehemaligen Kolonien zurückzuführen ist, konnte erst die politikwissenschaftliche Forschung des ausgehenden 20. Jahrhunderts deutlich machen. „Staatszerfall“ gerade in den Entwicklungsländern bedroht die Stabilität der internationalen Gemeinschaft vor allem durch aus Bürgerkriegssituationen resultierende Flüchtlingsbewegungen und durch die Eröffnung von Rückzugsräumen für den inter- und transnational operierenden Terrorismus [Schneckener (2003), S. 11 ff.].

Dass das Phänomen des Staatszerfalls erst in den 1990er Jahren zu einem Thema der internationalen Beziehungen und des Völkerrechts wurde, hängt auch damit zusammen, dass seine Auswirkungen erst mit dem Ende des Kalten Krieges offenbar wurden. Bis dahin hatten sich zahlreiche Fehlentwicklungen anders erklären lassen, häufig auch durch so genannte Stellvertreter-Auseinandersetzungen (bis hin zu Stellvertreter-Kriegen), die sich auf eine Konfrontation der Einflusssphären der beiden Supermächte zurückführen ließen. Im Übrigen war jede der beiden Supermächte um Stabilität in ihrer jeweiligen Einflusssphäre auch auf dem afrikanischen Kontinent besorgt. Unter dem „Deckel“ des Kalten Krieges vollzogen sich nach dem Ende der Kolonialregime allerdings zahlreiche unkontrollierte Modernisierungspro-

zesse, die in Ermangelung politisch-institutioneller Rahmenbedingungen lediglich durch repressive Herrschaftsstrukturen eingehegt werden konnten. Mit der Wegnahme des „Deckels“ und der damit verbundenen Öffnung eines Ventils für die Auswirkungen dieser Modernisierungsprozesse entfalteten sich vorhandene Konfliktpotenziale. Soziologisch führte dies in einigen Staaten zu einem Zusammenbruch des staatlichen Gewaltmonopols und damit zum Wegfall eines Kerns von Staatlichkeit im Sinne von Max Weber [(1968), S. 27 ff.]. Vor dem knapp skizzierten historischen Hintergrund erstaunen die Brutalität und die Intensität der Gewaltanwendung im Rahmen der aufbrechenden inner- und teilweise auch zwischenstaatlichen Konflikte nicht wirklich [Thürer (1996), S. 12 f. sowie Debiel (2002), S. 1 ff.].

In Anbetracht des mit schwachen Staaten verbundenen Verlustes an Stabilität und den daraus resultierenden Gefahren für die internationale Gemeinschaft, deren Strukturen sich ihrerseits nach dem Ende der Bi-Polarität in einer Umbruchphase befinden, die nach wie vor noch nicht abgeschlossen ist und eher in Richtung Multi- denn Uni-Polarität deutet, ist es bemerkenswert, dass sich die therapeutischen Maßnahmen der Staatengemeinschaft sowohl innerhalb der Vereinten Nationen als auch auf regionaler oder einzelstaatlicher Ebene auf eine relativ schmale Palette beschränken. Im Wesentlichen lassen sich drei Kategorien von Maßnahmen ausmachen: (1) „nation-building“ in der Folge von Militärinterventionen[2]; (2) System erhaltende Maßnahmen im Völkerrecht; (3) isolierte, nur selten koordinierte Einzelmaßnahmen. Ein Gesamtkonzept für den Umgang mit dem Phänomen des Staatszerfalls fehlt nach wie vor.

B. Staatlichkeit im Völkerrecht

Der Staatszerfall ist aus völkerrechtlicher Perspektive nicht nur deshalb von besonderem Interesse, weil er grenzüberschreitende Auswirkungen hat, sei es in Gestalt von Flüchtlingsströmen oder wegen der aus dem trans- und internationalen Terrorismus resultierenden Bedrohungen. Fragile Staatlichkeit trifft das überkommene staatenzentrierte System des Völkerrechts ins Mark. Das moderne Völkerrecht beruht ganz wesentlich auf den Staaten als originären Völkerrechtssubjekten, auch wenn es mittlerweile eine Vielzahl weiterer Akteure gibt, die Träger völkerrechtlicher Rechten und Pflichte sein können – von Internationalen Organisationen bis hin zum Individuum, von traditionellen Völkerrechtssubjekten (darunter beispielsweise der Heilige Stuhl oder das IKRK) bis hin zu *de facto*-Regimen. Trotz einer nicht unerheblichen Ausweitung des Kreises von Völkerrechtssubjekten kommt den Staaten als „geborenen“ Völkerrechtssubjekten immer noch und immer wieder eine zentrale Rolle zu.

---

1 Vergleiche dazu und zum Folgenden Thürer (1996). Geprägt wurde der Begriff ganz wesentlich von Helman und Ratner (1992).

Auch die völkerrechtlichen Handlungsformen sind ganz wesentlich dadurch geprägt, dass Staaten die nach wie vor wichtigsten Akteure in den internationalen Beziehungen sind. Staaten sind letztlich gleichermaßen Autoren, Adressaten und Wächter des Völkerrechts: sie sind am völkerrechtlichen Rechtssetzungsprozess beteiligt (sei es am Vertragsschluss oder durch die für die Herausbildung von Gewohnheitsrecht zentrale Staatenpraxis); sie sind primäre Adressaten völkerrechtlicher Rechte und Pflichten; und auch für die Durchsetzung des Völkerrechts sind sie in Ermangelung zentraler universeller Durchsetzungsinstanzen wesentlich [Marauhn (2007), S. 732 ff.]. Das Völkerrecht ist nach wie vor weitgehend eine horizontal ausgerichtete Rechtsordnung; es ist – aus der Perspektive der Staaten – wenig hierarchisch strukturiert.

Historisch wird die Staatenzentriertheit des Völkerrechts heute häufig mit dem Westfälischen Frieden in Verbindung gebracht – man spricht vom „Westfälischen System“ [Harding und Lim (1999), S. 1 ff.]. Dies ist – was die völkerrechtshistorische Forschung deutlich macht [Steiger (1998), S. 33 ff.] – nicht ganz so eindeutig, wie es prima facie durch die häufige Verwendung dieses Begriffs suggeriert wird. Für die Zwecke dieses Beitrags mag es aber genügen, dass das Ende des 30jährigen Krieges in besonderer Weise die Auflösung personaler Loyalitäten, also herrschaftsbegründender Personalbeziehungen, wie sie für die feudalen Strukturen des Mittelalters typisch waren, dokumentiert und deren Ablösung durch territoriale Herrschaftsmodelle illustriert. Auch wenn der moderne Staatsbegriff in der von Georg Jellinek [(1914), S. 183] zusammengefassten Drei-Elementen-Lehre gelegentlich mit dem ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert assoziiert wird, vielleicht auch weil Art. 1 der panamerikanischen Montevideo-Konvention über die Rechte und Pflichten der Staaten von 1933[3] dies plakativ zum Ausdruck bringt, so haben sich die konstitutiven Elemente von Staatlichkeit mit Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt über einen langen historischen Zeitraum herausgebildet. Fragile Staatlichkeit meint – bezogen auf diese Elemente – schwache und zerfallende Staatsgewalt.

Wenn man in diesem Zusammenhang der Frage nachgeht, warum sich gerade der Territorialstaat als „geborenes“ Völkerrechtssubjekt herausgebildet hat, so dürfte dies ganz wesentlich mit der – nicht zuletzt auch auf den technischen und wirtschaftlichen Fortschritt zurückzuführenden – Vorstellung von unbeschränkter Handlungsfreiheit zusammenhängen. Dass es sich dabei eher um einen Mythos als um eine Realität handelt, ist nicht erst eine Folge der industriellen Revolution im 19. Jahrhundert und der sich zwischen den Staaten entwickelnden Interdependenzen des 20. Jahrhunderts. Schon im 17. und 18. Jahrhundert grenzten die Staaten, soweit sie miteinander zu tun hatten, ihre Einflusssphären nicht nur formal gegen-

---

[2] Eine instruktive konzeptionelle Aufarbeitung und Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Ansätze von Konstitutionalisierung, Nationen- und Staatenbildung findet sich jüngst bei Bogdandy, (2005), S. 579 ff.

einander ab, sondern entwickelten gemeinsame Strategien im Umgang mit knappen und an der Grenze befindlichen Ressourcen. Dieser Prozess hat heute längst zu einem modernen Souveränitätsverständnis geführt, das im Kern darauf beruht, staatliche Souveränität und staatliche Integrität in einen relativen Ausgleich zu bringen[4]. Trotzdem ist der Mythos der Handlungsfreiheit von Staaten – bis hin zur Lotus-Entscheidung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs[5] und darüber hinaus – immer wieder Grundlage zwischenstaatlichen Anspruchsdenkens und nicht zuletzt auch immanenter Bestandteil von den Staaten gesetzter und durchgesetzter Völkerrechtsnormen.

Staatlichkeit ist aus einer Reihe von Gründen für das moderne Völkerrechtssystem gegenwärtig kaum hinweg zu denken. Weder ist es internationalen Organisationen gelungen, wirksame Handlungsstrukturen an die Stelle (zerfallender) Staaten zu setzen (auch nicht im Rahmen so genannter Treuhandverwaltungen der Vereinten Nationen in Ost-Timor oder im Kosovo [Marauhn und Bothe (2002), S. 217 ff.]) noch haben intensive Integrationsprozesse, insbesondere in Europa, den Staat obsolet werden lassen. Das innerstaatliche Recht ist häufig notwendiges Korrelat völkerrechtlich ausgestalteter zwischenstaatlicher Beziehungen – und erhebliche Teile sowohl des Wirtschaftsrechts als auch von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz sind ohne staatliche Strukturen kaum vorstellbar, geschweige denn durchsetzbar. Daran ändert auch die Idee eines globalen Rechts ohne Staat[6], wie es von manchen Autoren auch im Zusammenhang mit der lex mercatoria ins Spiel gebracht wird, nicht viel – denn die Spanne zwischen Idee und Wirklichkeit ist gerade an dieser Stelle sehr groß. Dies soll nun aber nicht bedeuten, dass Staatlichkeit ein statisches Moment des Völkerrechts wäre. So wichtig Staatlichkeit für das moderne Völkerrecht nach wie vor ist, so sehr hat sich die Rolle des Staates verändert. Dies hängt nicht zuletzt mit erheblichen Transformationsprozessen im Völkerrecht zusammen, die ihrerseits wiederum den sozioökonomischen und technologischen Wandel des 20. Jahrhunderts reflektieren.

Es sind im wesentlichen drei Transformationsprozesse, die sich für die Zwecke dieses Beitrags identifizieren lassen: (1) das Hinzutreten neuer Akteure, (2) die zunehmende Regelungshäufigkeit und Regelungsdichte sowie (3) die Herausbildung neuer Netzwerke, die gleichsam „quer“ zu den staatlichen Strukturen liegen. An dieser Stelle ist nur ein kursorischer Überblick über diese drei Entwicklungstendenzen zu leisten [Marauhn (2007), S. 736 ff.].

---

3 LNTS (League of Nations Treaty Series) Bd. CLXV, S. 25.

4 Lesenswert dazu die Darstellung bei Beyerlin (1995), S. 937 ff.

5 Urteil des StIGH im Fall Lotus v. 7.9.1927, PCIJ Series A No. 10 S. 28 ff.; Urteilsabdruck bei Dörr (2004), S. 55 ff.

6 Exemplarisch sei verwiesen auf Teubner (1997), S. 3 ff.

Auf das Hinzutreten neuer Akteure ist oben schon hingewiesen worden. Dazu gehören schon seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert die Internationalen Organisationen, die sich zunächst weitgehend der technischen Zusammenarbeit zwischen den Staaten verschrieben hatten und insbesondere die Sektoren Post und Telekommunikation sowie Verkehr betrafen. Spätestens seit der Mitte des 20. Jahrhunderts hat sich dann aber auch eine Inpflichtnahme des Individuums sowie seine unmittelbar völkerrechtliche Berechtigung durchsetzen können und die bis dahin vor allem im Fremdenrecht bekannte „Mediatisierung" des Einzelnen abgelöst[7]. Die großen menschenrechtlichen Verträge und die Herausbildung des Völkerstrafrechts stehen exemplarisch für diese Entwicklung. Heute löst sich der Kreis der überkommenen Subjekte weiter auf, weil wiederum neue Akteure hinzutreten. Dabei geht es gar nicht mehr in erster Linie um die Einhegung von Bürgerkriegsparteien über die Rechtsfigur der de facto-Regime oder um die Einbindung transnational tätiger Unternehmen. Vielmehr bilden sich auf der Grundlage von Gemeinschaften Organisations- und Herrschaftsstrukturen heraus, die kaum mehr über konventionelle Regelungsmechanismen einzufangen zu scheinen. Dazu gehören Organisationsmuster, wie sie sich für die Vergabe von Internetadressen entwickelt haben [Leib (2004), S. 199 ff.], ebenso wie die gefürchteten terroristischen Netzwerke [Münkler (2003), S. 7 ff.]. Die künftige Effektivität des Völkerrechts wird wesentlich davon abhängen, ob es gelingt, diese Strukturen an Elemente von Staatlichkeit anzubinden oder sie in staatliche Strukturen zu integrieren und auf dieser Grundlage beispielsweise Zurechnungskriterien zu entwickeln.

So positiv aus der völkerrechtlichen Perspektive prima facie die Zunahme völkerrechtlicher Normen (also die wachsende Regelungshäufigkeit und die zunehmende Regelungsdichte) zu beurteilen sein könnten, so problematisch erweist sich manches auf den zweiten Blick. Überlappende, miteinander verschränkte, einander widersprechende und miteinander kollidierende völkerrechtliche Regime sind keine Besonderheit mehr. Zwar kann man in zahlreichen Zusammenhängen auf bekannte Kollisionsregeln zurückgreifen, beispielsweise der *lex posterior*- oder der *lex specialis*-Grundsatz. Materielle und vor allem Wertungswidersprüche können aber in der Regel nur interpretatorisch oder durch Anwendung von Streitbeilegungsmechanismen aufgelöst werden. Erst aufgrund dieser Wertungswidersprüche ist die Fragmentierung der Völkerrechtsordnung zu einem Thema von Wissenschaft und Politik geworden, dessen negative Auswirkungen man teilweise mit Konstitutionalisierungsdebatten zu überwinden sucht [Fischer-Lescano und Teubner (2004), S. 999 ff.].

Schließlich haben sich durch die wachsende Verrechtlichung internationaler Beziehungen Netzwerke herausgebildet, die zwar formal an staatliche Strukturen anknüpfen, aber letztlich unabhängig von diesen agieren. So ist die Kommunikation zwischen vergleichbaren Res-

---

[7] Vergleiche dazu die einzelnen Beiträge in Marauhn (2003).

sorts verschiedener Regierungen häufig einfacher als die Kommunikation innerhalb einer Regierung. Mitarbeiter und Beamte, die eine besondere Expertise in ihrem jeweiligen Ressort erworben haben, empfinden eine größere fachliche und sachliche Nähe zu ihren jeweiligen Partnern in anderen Staaten als zu den Spezialisten benachbarter Ressorts im eigenen Staat. In der Verbindung mit Nichtregierungsorganisationen entstehen so genannte epistemische Gemeinschaften oder Netzwerke mit einem beträchtlichen Eigenleben. Diese Strukturen und neuen Netzwerke sind aus der rechtswissenschaftlichen Perspektive bislang kaum erforscht. Hier könnte die völkerrechtliche Debatte wesentlich von der sozialwissenschaftlichen Netzwerkanalyse profitieren [Raustiala (2002), S. 1ff].

Moderne Staatlichkeit im Völkerrecht ist daher heute lediglich ein Faktor internationalen Regierens im Mehrebenensystem. Sie ist wesentlich für das Funktionieren einer globalen Völkerrechtsordnung; sie hat aber in ihren Funktionen erhebliche Veränderungen erfahren. Staatliche Steuerung ist komplexer geworden, deshalb aber nicht unbedingt weniger effektiv. Aus dieser wachsenden Komplexität resultieren zusätzliche Probleme für Entwicklungsländer, denen einschlägige institutionelle und politische Strukturen fehlen und bei denen Steuerungskomplexität in Staatsversagen umschlagen kann. Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden zunächst der Staatszerfall in Tatbestand und Rechtsfolgen und im Anschluss die entwicklungspolitische Dimension des Staatszerfalls aus völkerrechtlicher Perspektive beleuchtet werden.

C. Staatszerfall: Tatbestand und Rechtsfolgen

Wenn im Folgenden vom Tatbestand des Staatszerfalls die Rede ist, dann geht es ausschließlich um die völkerrechtliche Perspektive, auch wenn partiell politikwissenschaftliche oder soziologische Querverbindungen aufgezeigt werden. Es gibt durchaus andere Möglichkeiten den Tatbestand des Staatszerfalls zu beschreiben. Die völkerrechtliche Perspektive ist aber gerade für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit von Vorteil, weil sie zum einen helfen kann, Kriterien für die Zulässigkeit externer Interventionen im Fall fragiler oder zerfallender Staatlichkeit zu entwickeln, und weil sie zum anderen die Perspektive auf ein Wertefundament lenkt, das seinen Niederschlag in völkerrechtlich fundierten menschenrechtlichen Mindeststandards findet[8].

Der Tatbestand des Staatszerfalls nimmt eine innerstaatliche Problemlage in den Blick, die im Wesentlichen durch den Zusammenbruch der staatlichen Rechtsmacht und die Abwesenheit verlässlicher außenwirksamer Organe („homme d'Etat le jour, bandit la nuit") geprägt ist [Thürer (1996), S. 13]. Das Völkerrecht geht in diesem Zusammenhang zunächst nicht der

Frage nach, woraus dieses Defizit an Staatsgewalt resultiert. Es schneidet gleichsam den Rückgriff auf die Hintergründe des Zusammenbruchs staatlicher Strukturen ab. Rechtsdogmatisch lässt sich der Staatszerfall auf die Kurzformel bringen, dass der Staat zwar noch rechtsfähig, faktisch aber nicht handlungsfähig ist. Damit entpuppt sich der Staatszerfall jedenfalls partiell als das Negativ von de facto-Regimen, die zwar handlungsfähig sind, denen aber nicht ohne weiteres die Rechtsfähigkeit zuerkannt wird – und wenn, dann doch nur partiell. Zugleich stellt sich daher die Frage nach der Differenzierung zwischen Rechts- und Handlungsfähigkeit – und, um den Blick schon einmal vorsichtig auf die Rechtsfolgen des Staatszerfalls zu richten, die Frage nach den Möglichkeiten, die fehlende Handlungsfähigkeit von Völkerrechtssubjekten zu kompensieren.

Rechtsfähigkeit im Völkerrecht – wie auch in anderen Teilrechtsordnungen – meint die Fähigkeit, Träger von Rechten und Pflichten zu sein, im konkreten Fall Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten. Diese Rechtsfähigkeit bleibt – jedenfalls auf absehbare Zeit – nach der wohl überwiegenden Auffassung auch im Fall von Staatszerfall erhalten. Damit bleibt auch der „failed state“ als Völkerrechtssubjekt existent. Staatszerfall führt also nicht zwangsläufig zum Untergang des Staates; vielmehr liegt es gerade im Interesse der Stabilität der Völkerrechtsordnung, den Fortbestand des Staates zu sichern. Damit können dem fragilen Staat auch Handlungen bestimmter Personen zugerechnet werden; er bleibt Adressat völkerrechtlicher Pflichten.

Wird durch den Fortbestand des Rechtssubjekts ein Stück Stabilität in den internationalen Beziehungen gesichert, so wäre dieses für sich genommen jedoch unbefriedigend9. Ein Rechtssubjekt, das nicht handlungsfähig ist, gefährdet die Stabilität des internationalen Systems unter Umständen gerade dadurch, dass es Aktivitäten auf seinem Territorium nicht mehr unter Kontrolle hat, so dass beispielsweise von seinem Territorium aus operierende Terroristen die Sicherheit anderer Staaten bedrohen können. Es besteht daher ein legitimes Interesse der übrigen Staaten, eine zumindest temporäre Lösung für den nur noch als „leere Hülse“ bestehenden fragilen Staat zu finden, die die nicht mehr handlungsfähigen Organe ersetzt. Zwangsläufig gerät eine Intervention von außen [Herdegen (1996), S. 68 ff.] damit jedoch in eine schwierige Gemengelage, die durch das Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Souveränität und Gleichheit der Staaten einerseits und das Selbstbestimmungsrecht der Völker andererseits geprägt ist [Thürer (1996), S. 14 ff.].

Die Rechtsfolgen des Staatszerfalls lassen sich am besten in ausgewählten Teilbereichen des Völkerrechts exemplifizieren. Für die Zwecke dieses Beitrags soll dabei zunächst der

---

8 Thürer (1996) geht auf beide Aspekte ein: auf das Spannungsfeld zwischen Souveränität und Intervention (S. 14 ff. und S. 18 ff.) sowie auf den Menschenrechtsschutz (S. 24 ff.).

Frage nachgegangen werden, ob ein fragiler Staat u. U. eine Bedrohung des Weltfriedens im Sinne von Art. 39 der VN-Charta darstellt, mit der Folge, dass der VN-Sicherheitsrat bindende Maßnahmen nach dem VII. Kapitel beschließen kann – gegebenenfalls bis hin zu militärischen Zwangsmaßnahmen auf der Grundlage von Art. 42 der VN-Charta. In der Tat zeigt die Sicherheitsratspraxis der letzten eineinhalb Jahrzehnte[10], dass der Rückgriff auf Kapitel VII der VN-Charta eine wichtige Option für die internationale Gemeinschaft darstellt. Die sicherlich zu den bekanntesten Fällen gehörenden Maßnahmen in Somalia standen dabei eher am Anfang einer Entwicklung innerhalb der Vereinten Nationen, die sich zunächst noch an die verschiedenen Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Charta herantasteten. Teilweise handelte der Sicherheitsrat erst zu einem Zeitpunkt, in dem die Folgen des Staatszerfalls offensichtlich wurden. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen des „peace enforcement". Generell ist das Bemühen der Vereinten Nationen erkennbar, mit einem weiten Mandat eine breite Palette von Handlungsmöglichkeiten zu erschließen und im Hinblick auf eine nachhaltige Konfliktlösung möglichst alle Konfliktparteien einzubeziehen. Aber auch hier hinken die tatsächlich getroffenen Maßnahmen häufig hinter den Ansprüchen hinterher, wie sie insbesondere auch vom Generalsekretär der Vereinten Nationen in zahlreichen konzeptionellen Berichten, angefangen mit der „Agenda for Peace", entwickelt wurden [Herdegen (1996), S. 65 ff. sowie Bartl (1999)].

Auch wenn dieser Beitrag Maßnahmen auf der Grundlage des VII. Kapitels der VN-Charta nun bei den Reaktionsmöglichkeiten der Staatengemeinschaft auf Situationen des Staatszerfalls an die erste Stelle gesetzt hat, muss dabei betont werden, dass hierfür – wie schon erwähnt – die Voraussetzungen des Art. 39 der Charta erfüllt sein müssen und dass es – in Ermangelung einer Einigung im Sicherheitsrat – auch andere Handlungsoptionen gibt. Dabei scheint aus der völkerrechtlichen Perspektive der wichtigste Hebel die Frage zu sein, ob ein fragiler Staat in demselben Umfang durch das Interventionsverbot geschützt wird wie ein voll funktionsfähiger Staat. Diese Frage ist deshalb von so zentraler Bedeutung, weil die Zulässigkeit von Interventionen seitens dritter Staaten hiervon abhängt – und zwar zunächst einmal bezogen auf nicht-militärische Interventionen, also Maßnahmen, die den sonst dem Staat vorbehaltenen „domaine reservé" berühren, die – mit anderen Worten – Bestandteil der inneren Angelegenheiten eines Staates sind. Generell wird man sagen können, dass der Verlust der Handlungsfähigkeit eine relative Reduzierung der Interventionsschwelle mit sich bringt – jedenfalls im Hinblick auf nicht-militärische Maßnahmen.

---

9 Zur Kompensation von Effektivitätsschwächen durch Kontinuität im Interesse von Rechtssicherheit und Praktikabilität vgl. Herdegen (1996), S. 52 ff.

10 Diese Praxis lässt sich schon in der Frühphase der Behandlung des Phänomens durch den Sicherheitsrat feststellen; vgl. dazu die Darstellung bei Thürer (1996), S. 18 ff.

Ob sich eine vergleichbare Argumentation auch für militärische Maßnahmen gegenüber fragilen Staaten entwickeln lässt, bedarf der näheren Prüfung[11]. Knüpft man zunächst an den Wortlaut von Art. 2 Nr. 4 der VN-Charta an, so differenziert die Vorschrift nicht explizit zwischen rechts- und handlungsfähigen Staaten. Dies ist jedenfalls für die Fälle unschädlich, in denen von einem fragilen Staat ein bewaffneter Angriff im Sinne von Art. 51 der VN-Charta ausgeht. Soweit dieser bewaffnete Angriff dem Staat als Rechtssubjekt zurechenbar ist – auch auf der Grundlage der Verantwortlichkeit für Aktivitäten nicht-staatlicher Akteure, einschließlich terroristischer Gruppierungen oder sonstiger bewaffneter Banden –, lassen sich Maßnahmen der Selbstverteidigung bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen rechtfertigen. Schwieriger ist die Frage zu beantworten, ob auch in anderen Konstellationen die Schwelle für zulässige militärische Maßnahmen gegenüber einem fragilen Staat abgesenkt ist. Hier wird man nur mit Hilfe einer systematischen und teleologischen Interpretation der VN-Charta zu plausiblen Ergebnissen kommen. Dabei liegt meines Erachtens eine Orientierung an den Voraussetzungen von Art. 51 der VN-Charta nahe, auch wenn diese im engeren Sinne nicht vorliegen sollten. Entscheidend dürfte sein, dass ein Staat sich nur dann in vollem Umfang auf seine Rechte berufen können wird, wenn er auch willens und in der Lage ist, seine zwischenstaatlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Dazu gehört insbesondere die Verhinderung von friedensbedrohenden Aktivitäten, die von seinem Territorium ausgehen.

Ein besonderes Problem im Verhältnis zu fragilen Staaten stellt die Beachtung menschenrechtlicher und humanitär-völkerrechtlicher Standards dar. Völkerrechtlich lässt sich eine Bindung dieser Staaten an die jeweiligen Standards – anknüpfend an die verbleibende Rechtsfähigkeit fragiler Staaten – kaum bestreiten. Schwieriger sind einerseits die Durchsetzung dieser Standards und andererseits die Bindung auf dem Territorium fragiler Staaten operierender nicht-staatlicher Akteure an diese Standards [Moore (1999), S. 81 ff.]. Für das humanitäre Völkerrecht lässt sich eine Bindung zumindest an die einschlägigen Mindeststandards, darunter insbesondere den gemeinsamen Art. 3 der vier Genfer Abkommen von 1949 etablieren. Aber ebenso wie die Durchsetzung generell ist auch die Überwachung der Einhaltung dieser Mindeststandards gegenüber nicht-staatlichen Akteuren problembehaftet.

Schließlich stellen sich weitere Rechtsfragen im Zusammenhang mit der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit fragiler Staaten [Herdegen (1996), S. 77 ff.]. Als Rechtssubjekte bleiben sie grundsätzlich Zurechnungssubjekte für die von ihrem Territorium ausgehenden Maßnahmen. Auf der anderen Seite lassen sich bei den Zurechnungskriterien gewisse Abstriche gegenüber vollhandlungsfähigen Rechtssubjekten vornehmen, wenn man den Verlust an Handlungsfähigkeit den objektiven Zurechnungselementen zuordnet.

---

[11] Mit der unilateralen Intervention setzt sich Liebach (2004) auseinander.

Aus völkerrechtlicher Perspektive sind Tatbestand und Rechtsfolgen des Staatszerfalls daher vor allem im Hinblick auf die Reaktionsmöglichkeiten der Staatengemeinschaft von Bedeutung. Der Verlust an Handlungsfähigkeit bei gleichzeitig fortbestehender Rechtsfähigkeit senkt die Schwelle von Interventions- und Gewaltverbot gegenüber fragilen Staaten ab, wobei im Einzelnen viele Fragen – nicht zuletzt weil es sich um Wertungsfragen handelt – noch ungeklärt sind. Das Völkerrecht rückt insoweit die Wahrung des friedlichen Zusammenlebens zwischen den Staaten und die Stabilität der internationalen Ordnung in den Mittelpunkt, ergänzt um ein Minimum an Wertgebundenheit, das über die Normen des humanitären Völkerrechts und des notstandsfesten Menschenrechtsschutzes zur Geltung gebracht werden kann.

D. Entwicklungspolitische Relevanz

Will man nun den Blick auf den Staatszerfall über den empirischen Befund, dass besonders häufig Entwicklungsländer, insbesondere auf dem afrikanischen Kontinent, von diesem Phänomen betroffen sind, hinaus lenken auf die entwicklungspolitische Relevanz der völkerrechtlichen Dimension des Staatszerfalls, so muss man in zwei Schritten vorgehen: Zunächst ist der besondere völkerrechtliche Status von Entwicklungsländern zu skizzieren; im Anschluss daran ist zu fragen, wie mit fragiler Staatlichkeit in entwicklungspolitischen Zusammenhängen umzugehen ist und welche Möglichkeiten zur Verfügung stehen, fragile Staatlichkeit im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zu überwinden[12]. Dabei kann der vorliegende Beitrag die meisten Fragen nur streifen, nicht aber vertieft behandeln.

Entwicklungsländer stellen auf der Ebene des Völkerrechts insbesondere in wirtschaftsvölkerrechtlichen Zusammenhängen eine eigenständige Kategorie dar. So lässt sich dem Welthandelsrecht im Rahmen der WTO eine bestimmte Sonderstellung von Entwicklungsländern sowohl auf der Ebene der Vertragstexte als auch in der Durchführung der Abkommen entnehmen. Die internationalen Finanzinstitutionen tragen der besonderen Situation von Entwicklungsländern Rechnung, auch wenn die Bemühungen um einen Ordnungsrahmen für die Restrukturierung von Staatsschulden nach wie vor in den Kinderschuhen stecken [Marauhn (2005), S. 77 ff.]. In neueren umweltvölkerrechtlichen Verträgen werden die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten von Industrie- und Entwicklungsländern ebenso wie die unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten zunehmend berücksichtigt – und zwar sowohl auf der prinzipiellen Ebene als auch im Rahmen der institutionellen und operativen Vorkehrungen zur Sicherung der Funktionsfähigkeit dieser Übereinkommen; besondere Bedeutung kommt hier der so genannten Erfüllungshilfe zu. Keine Sonderrolle wird Entwicklungsländer

[12] Instruktiv ist insoweit ein 1999 erschienener, weitgehend aus afrikanischer Feder stammender Sammelband: Quashigah (1999).

demgegenüber im Hinblick auf die Grundpflichten der Staaten zuerkannt, wozu insbesondere die Sicherung des Weltfriedens, aber auch die Wahrung menschenrechtlicher Mindeststandards gehören.

Abgesehen von der Tatsache, dass Entwicklungsländer nicht nur eine faktisch, sondern auch eine rechtlich identifizierbare Gruppe von Rechtssubjekten darstellen, lassen sich zahlreiche Rechtsnormen ausmachen, die zwar nicht unbedingt explizit auf die Gruppe der Entwicklungsländer Bezug nehmen, aber in besonderer Weise Einbrüche in den Bereich des „domaine reservé" von Entwicklungsländern beinhalten. Dies gilt zum einen für die Menschenrechts- und Demokratieklauseln, die sich in Verträgen über Entwicklungszusammenarbeit finden, wohl am deutlichsten schon im Lomé- und dann im Cotonou-Abkommen zwischen den AKP-Staaten und der Europäischen Gemeinschaft [Hoffmeister (1998)]. Ein anderer Bereich, in dem sich besondere Relativierungen der Handlungsfreiheit von Entwicklungsländern finden, sind die Konditionalitäten des IWF. Schließlich ist auch nicht zu verkennen, dass die formelle Gleichbehandlung von Entwicklungsländern im Verhältnis zu den Industrieländern die zwischen diesen Staatengruppen bestehende faktische Ungleichheit perpetuiert. Dies ist insbesondere im Bereich des gewerblichen Rechtsschutzes, wie er im TRIPS-Abkommen völkerrechtlich unterfüttert wird, erkennbar[13].

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach dem Umgang mit und der Überwindung von fragiler Staatlichkeit in Entwicklungsländern, weil diese durch den Staatszerfall in eine nochmals schwierigere Position gleiten. Was den Umgang mit fragiler Staatlichkeit betrifft, so gilt für die Entwicklungspolitik zunächst nichts anderes als für andere zwischenstaatliche Politiken auch. Danach lassen sich drei Handlungsebenen ausmachen: (1) Kooperation mit den verbleibenden, wenn auch nur partiell handlungsfähigen Organen; (2) Kooperation mit nicht-staatlichen Akteuren, soweit diese über ein bestimmtes Maß an effektiver Herrschaftsgewalt verfügen (in Anlehnung an die so genannten *de facto*-Regime[14]); (3) treuhänderische Nutzung von Interventionsspielräumen.

Während sich die erste Handlungsebene fast zwangsläufig aus dem Fortbestand des fragilen Staates als Rechtssubjekt ergibt, bedürfen die zweite und dritte Handlungsebene einer knappen Explikation. Die Bereitschaft, sich auf völkerrechtlicher Ebene mit *de facto*-Regimen auseinanderzusetzen und „einzulassen" ergab sich im Prozess der Dekolonialisierung aus faktischen Notwendigkeiten. Ohne eine Zusammenarbeit mit diesen Akteuren wäre es zu einem immer stärkeren Auseinanderfallen von Recht und Wirklichkeit gekommen. Dass die

---

13 Vergleichbare Schlussfolgerungen lassen sich aber auch für den Bereich der Landwirtschaft ziehen; vgl. statt aller Gonzales (2002).

14 Während sich die grundlegende Untersuchung von Frowein (1968) noch im wesentlichen auf die Rechtsstellung nicht anerkannter Staaten konzentriert, ist die rechtliche Beurteilung um die Jahrtausendwende in einem umfassenderen Sinne wieder aktuell geworden; vgl. dazu statt aller Schoiswohl (2001) sowie Natali (2003).

Anerkennung und der Umgang mit *de facto*-Regimen in ein Spannungsverhältnis zu den staatlichen Akteuren treten musste, wurde gerade im Interesse der Beachtung gewisser Mindeststandards im Völkerrecht deutlich (insbesondere auf humanitär-völkerrechtlicher Ebene), aber auch wegen der inhärenten Spannungen zwischen dem Selbstbestimmungsrecht der Völker, teilweise auch menschenrechtlichen Normen, und dem im Interesse staatlicher Stabilität weitgehend anerkannten uti possidetis-Prinzip als Besitzstandsgarantie im Sinne einer Garantie der Fortgeltung früherer Kolonialgrenzen. Wohl am schwierigsten zu beurteilen dürfte die treuhänderische Nutzung von Interventionsspielräumen sein. Dabei dürfte sich das Konzept einer treuhänderischen Wahrnehmung von Gebietshoheit durch die Vereinten Nationen mittlerweile dem Grunde nach durchgesetzt haben, soweit die Voraussetzungen für Maßnahmen auf der Grundlage des VII. Kapitels gegeben sind oder eine Vereinbarung als Grundlage für die Übernahme der Herrschaftsgewalt durch die Vereinten Nationen besteht. Die Territorialverwaltungen in Ost-Timor und auf dem Balkan sind dabei wohl die prägnantesten Beispiele, wie sie sich aus der Praxis des „peacekeeping“ und insbesondere der friedenssichernden Operationen der zweiten Generation entwickelt haben. Dass die Entwicklungen in Afghanistan und im Irak hiervon zu unterscheiden sind, dürfte dem Grunde nach auch anerkannt sein. Schwierigkeiten mit der treuhänderischen Wahrnehmung von Gebietshoheit ergeben sich erst dann, wenn die Vereinten Nationen nicht tätig geworden sind und es auch an einer völkerrechtlichen Vereinbarung über die Übertragung von Herrschaftsgewalt fehlt [Marauhn (2003a), S. 113 ff.]. Dann liegt im Zweifelsfall nicht nur eine Intervention, sondern möglicherweise auch eine Okkupation vor, die an Art. 2 Nr. 1 der VN-Charta und an deren Art. 2 Nr. 4 zu messen wäre. Ob eine solche Maßnahme als Völkerrechtsverletzung zu werten ist, dürfte wiederum ganz wesentlich davon abhängen, inwieweit durch den Wegfall der Staatsgewalt und damit durch eine Einbuße von Handlungsfähigkeit die Schutzfunktion dieser Normen zugunsten des fragilen Staates relativiert ist. Hier besteht noch intensiver Diskussionsbedarf über die Voraussetzungen und Grenzen einer solchen Relativierung.

Die Frage nach den Möglichkeiten der Überwindung von fragiler Staatlichkeit lässt sich aus der Perspektive des Völkerrechts allenfalls subsidiär beantworten. In erster Linie dürfte insoweit politik- und wirtschaftswissenschaftlicher Sachverstand gefragt sein. Das Völkerrecht kann allerdings dabei helfen, die für stabile internationale Beziehungen wichtigen Koordinaten eines effektiven Völkerrechts unter Einschluss verfassungsrechtlicher Wertungen zu identifizieren. Dabei beschränkt sich dieser Beitrag darauf, aktuelle Entwicklungstendenzen zu benennen und vor diesem Hintergrund Maßnahmen zur Stärkung und zum Wiederaufbau staatlicher Institutionen zu skizzieren.

Im Wesentlichen lassen sich vier aktuelle Entwicklungstendenzen ausmachen: (1) die Anerkennung „menschlicher Sicherheit“[15] zwar nicht als Rechtsfigur des Völkerrechts, aber doch als Grundlage der stärkeren Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte im Zusammenhang mit fragiler Staatlichkeit; (2) die daraus resultierenden Rechtfertigungsbemühungen im Hinblick auf humanitäre Aktionen, mit der wichtigen Differenzierung zwischen kollektiven und unilateralen, besser noch zwischen multilateralen und multinationalen Maßnahmen (um so die rechtspolitische Debatte über die so genannte humanitäre Intervention einzuhegen); (3) die von den Vereinten Nationen autorisierte Treuhandverwaltung in Nachkriegs- und Nachbürgerkriegssituationen zur Vorbereitung nachhaltiger Lösungen; (4) die Konsolidierung und Stabilisierung des staatenzentrierten Systems.

Dabei eröffnen die ersten drei Tendenzen Spielräume, während die Konsolidierung und Stabilisierung des staatenzentrierten Systems eine echte Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit darstellt – vor allem auch im Hinblick darauf, dass damit nicht in jeder Hinsicht sichergestellt ist, das die mit fragilen Staaten verbundenen Probleme auch tatsächlich gelöst werden können [Klein und Oporia-Ehwaro (2002), S. 211 ff.]. Im Zusammenhang mit der Stärkung und dem Wiederaufbau staatlicher Institutionen ist der begleiteten Selbstkonstituierung wohl der Vorzug vor der vollständigen Fremdkonstituierung zu geben [Marauhn (2002), S. 480 ff.], obwohl wir heute Probleme nicht nur im Irak, sondern auch in Afghanistan sehen, die allerdings möglicherweise mit der Vorgeschichte einer militärischen Intervention zusammenhängen. Auf- und Ausbau von Rechtsstaatlichkeit müssen den eigentlichen Adressaten in den Blick nehmen, nämlich die Bürgerinnen und Bürger eines Landes und dürfen sich nicht darauf beschränken, politisch in Verfassungstexten verankert zu werden. Entscheidend ist es vielmehr, dass die rechtsstaatlichen Strukturen die Legitimität von Herrschaftsstrukturen befördern und dadurch die Stabilität politischer Institutionen sichern. Dies macht es aber erforderlich, dass Rechtsstaatlichkeit operationalisiert wird (und zwar gleichermaßen auf der Ebene der Verwaltung wie auf der Ebene des Rechtsschutzes). Schließlich müssen auch bei der Rekonstruktion von Staatlichkeit nicht-staatliche Machtzentren berücksichtigt werden. Nur dann ist ein stabiles Kräftegleichgewicht innerhalb des jeweiligen Staates gesichert. Hervorzuheben ist dabei, dass die Berücksichtigung nicht-staatlicher Machtzentren nicht zwangsläufig auf einen föderativen Staatsaufbau hinauslaufen muss. Vielmehr gibt es zahlreiche andere Modelle, die vor allem in Anknüpfung an die vor Ort vorhandenen lokalen Traditionen adaptiert werden müssen [Mehler (2002), S. 72 ff.]. Einen ganz wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung fragiler Staaten leisten schließlich Verrechtlichungsprozesse[16], von der lokalen bis zur nationalen Ebene und nicht zuletzt unter Einschluss regionalen und universellen Völkerrechts [Heintze (2002), S. 56 ff.]. Das Recht kann

---

15 Den sicherheitspolitischen Kontext lotet Nanda (2004) aus.

mit seiner wichtigsten Funktion, vielleicht sogar mit seiner spezifischen raison d'être, nämlich der Rechtssicherheit Verhaltenserwartungen stabilisieren und dadurch neben der politischen Stabilität auch die Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Aufbau absichern. Die eigentlichen politischen und wirtschaftlichen Aktivitäten allerdings müssen nach wie vor von den politischen Akteuren vor Ort entfaltet werden.

E. Entwicklungspolitische Handlungsempfehlungen

Es mag vermessen scheinen, am Ende eines doch relativ knappen Beitrags die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit auch noch mit entwicklungspolitischen Handlungsempfehlungen aus der Perspektive des Völkerrechts im Hinblick auf fragile Staatlichkeit zu konfrontieren. Gleichwohl dürfte die praktische Relevanz der hier gemachten Ausführungen nicht nur für ihre Plausibilität, sondern darüber hinaus auch für die Verknüpfung des Rechts mit anderen Teilbereichen der Entwicklungszusammenarbeit von Bedeutung sein.

Die Handlungsempfehlungen lassen sich im Hinblick auf zwei Problemfelder gruppieren. Das erste Problemfeld betrifft die Fortführung der Entwicklungszusammenarbeit im Verhältnis zu fragilen Staaten. Hier konnte der Beitrag hoffentlich deutlich machen, dass Fragilität und Staatszerfall nicht das Ende entwicklungspolitischer Maßnahmen bedeuten muss. Das Völkerrecht anerkennt den Fortbestand entwicklungspolitischer Beziehungen dadurch, dass die Rechtsfähigkeit fragiler Staaten unzweifelhaft (zunächst) erhalten bleibt. Damit besteht eine Grundlage für die Fortführung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Soweit die Empfängerstaaten ihre politische Handlungsfähigkeit einbüßen, eröffnet das Völkerrecht heute „Zugriffs"-Möglichkeiten über die Lockerung des Interventionsverbots und – für den Fall, dass von einem fragilen Staat auch noch Gefahren für die internationale Sicherheit ausgehen – auch des Gewaltverbots. Dabei muss Maßnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen – gestützt auf Kapitel VII der VN-Charta – der Vorrang vor anderen Maßnahmen eingeräumt werden. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass das Völkerrecht einer pragmatischen Kontaktaufnahme mit nicht-staatlichen Akteuren nicht ohne weiteres entgegensteht. Der Hinweis auf die Möglichkeiten der Anerkennung von *de facto*-Regimen sollte dies deutlich machen.

Unabhängig davon, ob stabile Staatlichkeit überhaupt noch in allen Konstellationen von Nachkriegs- und Nachbürgerkriegssituationen erreicht werden kann, sollte zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Überwindung fragiler Strukturen durch eine Stärkung staatlicher Institutionen im Zentrum entwicklungspolitischer Bemühungen stehen – denn Alternativen sind allenfalls schemenhaft erkennbar (und zudem nicht beliebig verfügbar, wie die personelle, finan-

---

16 Plakativ bringt dies zum Ausdruck Zangl (2004), S. 12 ff.

zielle und organisatorische Überlastung der Vereinten Nationen mit Treuhandverwaltungen deutlich gemacht hat). Die Stärkung von staatlichen Strukturen darf dabei nicht in erster Linie die „Deckelung“ von Unruhen in den Blick nehmen. Vielmehr muss sie anknüpfen an eine Stärkung von Rechtsstaatlichkeit. Diese muss verfassungsrechtlich eingebettet, kontextabhängig (unter besonderer Berücksichtigung der Bedeutung des Verwaltungsrechts) sequenziert und mit Blick auf die Wechselwirkungen zwischen Verfassungs- und einfachem Recht effektiviert werden. Demokratische Strukturen sollten nicht in erster Linie über Wahlen, sondern in deren Vorfeld (zur Stärkung der gesellschaftlichen Meinungsbildung) über eine Gewährleistung politischer und bürgerlicher Rechte entwickelt werden. Dabei kann an die Menschenrechtsinstrumente der Vereinten Nationen, teilweise aber auch an regionale Menschenrechtsinstrumente angeknüpft werden. Schließlich gehört zur Herstellung stabiler Strukturen auch die Verankerung von Rechtsstaatselementen in völkerrechtlichen Verträgen, nicht als Export westlicher Werte, sondern als condicio sine qua non für Formalisierung des Vertrauens zwischen den beteiligten Akteuren auf der Grundlage von Rechtssicherheit.

Das Völkerrecht kann einen Beitrag zur Stabilität internationaler Beziehungen gerade auch im Hinblick auf fragile Staatlichkeit in Entwicklungsländern leisten. Voraussetzung dafür ist allerdings die Stärkung staatlicher Strukturen durch rechtsstaatliche Teilelemente, die den politisch-institutionellen Rahmen für positive Entwicklungsprozesse stützen können.

Literatur

Bartl, J. (1999), Die humanitäre Intervention durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im „failed state“: das Beispiel Somalia.

Beyerlin, U. (1995), Staatliche Souveränität und internationale Umweltschutzkooperation. In: Beyerlin, U. et al. (Hrsg.), Recht zwischen Umbruch und Bewahrung - Festschrift für Rudolf Bernhardt.

Bogdandy, A. von (2005), State-building, Nation-building, and Constitutional Politics in Post-conflict Situations. In: Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 9.

Debiel, T. (2002), Do Crisis Regions Have a Chance of Lasting Peace? The Difficult Transformation from Structures of Violence. In: Debiel, T. ; Klein, A. (Hrsg.), Fragile Peace. State Failure, Violence and Development in Crisis Regions.

Dörr, O. (2004), Kompendium völkerrechtlicher Rechtsprechung.

Fischer-Lescano, A. ; Teubner, G. (2004), Regime Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law. In: Michigan Journal of International Law, Vol. 25.

Frowein, J.A. (1968), Das de facto-Regime im Völkerrecht.

Gonzalez, C.G. (2002), Institutionalizing Inequality: The WTO Agreement on Agriculture, Food Security, and Developing Countries. In: Columbia Journal of Environmental Law, Vol. 27.

Harding, C. ; Lim, C.L. (1999), The Significance of Westphalia: An Archaeology of the International Legal Order. In: Harding, C. (Hrsg.), Renegotiating Westphalia. Essays and Commentary on the European and Conceptual Foundations of Modern International Law.

Heintze, H.J. (2002), An Independent Judiciary in Crisis Regions: Challenges for International Law in Cases of State Failure and Armed Conflicts In: Debiel, T. ; Klein, A. (Hrsg.), Fragile Peace. State Failure, Violence and Development in Crisis Regions.

Helman, G.B. ; Ratner, S.R. (1992), Saving Failed States. In: Foreign Policy 1992-1993.

Herdegen, M. (1999), Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: „The Failed State“. In: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Vol. 34.

Hoffmeister, F. (1998), Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft.

Jellinek, G. (1914), Allgemeine Staatslehre.

Klein, A. ; Oporia-Ehwaro, J. (2002), Epilogue: „New Realism“ or „New Development“: Meeting the Challenges of Identity Conflicts, Organized Crime and Transnational Terrorism. In: Debiel, T. ; Klein, A. (Hrsg.), Fragile Peace. State Failure, Violence and Development in Crisis Regions.

Leib, V. (2004), Verrechtlichung im Internet. Macht und Recht bei der Regulierung durch ICANN. In: Zürn, M. et al. (Hrsg.), Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?

Liebach, I. (2004), Die unilaterale humanitäre Intervention im „zerfallenen Staat“ („failed state“).

Marauhn, T. (2007), Changing Role of the State. In: Bodansky, D. ; Bruneé, J. ; Hey, E. (Hrsg.), The Oxford Handbook of International Environmental Law (unveröffentlicht). Oxford.

Marauhn, T. (2005), Restrukturierung ausländischer Staatsschulden. In: Marauhn, T. (Hrsg.), Streitbeilegung in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Völkerrechtliche Einhegung ökonomischer Globalisierungsprozesse.

Marauhn, T. (2003), Die Rechtsstellung des Menschen im Völkerrecht. Entwicklungen und Perspektiven.

Marauhn, T. (2003a), Konfliktfolgenbewältigung statt Legalisierung. Die Vereinten Nationen nach dem Irak-Krieg. In: Vereinte Nationen, Vol. 51.

Marauhn, T. (2002), Konfliktfolgenbewältigung in Afghanistan zwischen Utopie und Pragmatismus. In: Archiv des Völkerrechts, Vol. 40.

Marauhn, T. ; Bothe, M. (2002), UN Administration of Kosovo and East Timor: Concept, Legality and Limitations of Security Council-Mandated Trusteeship Administration. In: Tomuschat, C. (Hrsg.), Kosovo and the International Community. A Legal Assessment.

Mehler, A. (2002), Decentralization, Division of Power and Crisis Prevention: A Theoretical Exploration with Reference to Africa. In: Debiel, T. ; Klein, A. (Hrsg.), Fragile Peace. State Failure, Violence and Development in Crisis Regions.

Moore, J. (1999), From Nation State to Failed State: International Protection from Human Rights Abuses by non-State Agents. In: Columbia Human Rights Law Review, Vol. 31.

Münkler, H. (2003), Die Privatisierung des Krieges: Warlords, Terrornetzwerke und die Reaktion des Westens. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Vol. 13.

Nanda, V.P. (2004), Preemptive and Preventive Use of Force, Collective Security, and Human Security. In: The Denver Journal of International Law and Policy, Vol. 33.

Natali, A. (2003), Considerazioni per una nozione unitaria di „Governo di fatto“ nel diritto internazionale. In: La comunità internazionale, Vol. 58.

Quashigah, E.K. (1999), Legitimate Governance in Africa. International and Domestic Legal Perspectives.

Raustiala, K. (2002), Transgovernmental Networks and the Future of International Law. In: Virginia Journal of International Law, Vol. 43.

Schneckener, U. (2003), Staatszerfall als globale Bedrohung. In: Internationale Politik, Vol. 58.

Schoiswohl, M. (2001), De facto Regimes and Human Rights Obligations. In: Austrian Review of International and European Law, Vol. 6.

Senghaas, D. (1994), Wohin driftet die Welt?

Steiger, H. (1998), Der Westfälische Frieden – Grundgesetz für Europa? In: Duchhardt, H. (Hrsg.), Der Westfälische Friede.

Teubner, G. (1997), „Global Bukowina“. Legal Pluralism in the World Society. In: Teubner, G. (Hrsg.), Global Law without a State.

Thürer, D. (1996), Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: „The Failed State“. In: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Vol. 34.

Weber, M. (1966), Staatssoziologie.

Zangl, B. (2004), Make Law, Not War: Internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance, in: Zürn, M. et al. (Hrsg.), Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?

DER BEITRAG DER GEOGRAPHY VS. INSTITUTIONS-DEBATTE ZUR ERKLÄRUNG VON GOVERNANCE-STRUKTUREN

Sebastian Ahlfeld und Hans-Rimbert Hemmer[1]

Zusammenfassung:

In den letzten Jahren haben sich im Bereich der Entwicklungsökonomie zwei Debatten entwickelt, die im folgenden Beitrag verknüpft werden sollen. Zum einen wird im Rahmen der Geography vs. Institutions Debatte darüber diskutiert, in welchem Ausmaß geographische oder institutionelle Charakteristika fundamentale Entwicklungsursachen darstellen können, zum anderen hat die Diskussion um Good und Bad Governance die Bedeutung der Regierungsführung für den Entwicklungsprozess deutlich gemacht. Dieser Beitrag analysiert, inwieweit die Erkenntnisse der Geography vs Institutions Debatte zur Erklärung von Governance-Strukturen herangezogen werden können. Die Analyse erfolgt an Hand eines einfachen Entscheidungsmodells, mit dem der Einfluss verschiedener geographischer und institutioneller Faktoren auf das Verhalten von Politikern untersucht werden kann. Eine anschließende empirische Überprüfung der gewonnenen Hypothesen zeigt zwar, dass geographische Charakteristika offenbar tatsächlich zur Erklärung der Governance-Qualität beitragen können. Diese Ergebnisse müssen jedoch auf Grund von Unzulänglichkeiten bei der Messung der Governance-Qualität mit äußerster Vorsicht interpretiert werden.

[1] Die Autoren danken Benjamin Weigert sowie den Teilnehmern des Limburg-Seminars für wertvolle Hinweise und Anregungen.

A. Einleitung

Während der 90er Jahre entspann sich in der Entwicklungstheorie eine heftige Diskussion um die fundamentalen Ursachen wirtschaftlicher Entwicklung, die im Allgemeinen als Geography vs. Institutions Debatte bezeichnet wird[2]. Während die Vertreter des einen Lagers die fundamentalen Ursachen der Entwicklung vor allem in den geographischen Charakteristika eines Landes sehen [Gallup et al. (1999)], betrachten die Vertreter des anderen Lagers Institutionen als wichtigste Determinante des Entwicklungsprozesses [Rodrik et al. (2002)]. Vergleicht man beide Positionen, so wird schnell klar, dass es sich keineswegs um einander ausschließende Thesen handelt. In der Realität wird der Entwicklungsprozess eines Landes sowohl von dessen Institutionen als auch von dessen geographischen Merkmalen bestimmt. Während die Institutionen meist einen relativ direkten Einfluss auf den Entwicklungsprozess ausüben, wirken geographische Charakteristika häufig über indirekte Kanäle, die nicht selten die Formung von Institutionen beinhalten. Diese Rolle der Geographie wurde zwar schon von den Klassikern betont, verschwand dann aber für einen relativ langen Zeitraum aus dem Blickfeld der Ökonomie. Ein wichtiger Beitrag der Geography vs. Institutions Debatte liegt also darin, dass sie der ökonomischen Forschung erneut die Augen für die Macht der Geographie zur fundamentalen Beeinflussung von Entwicklungsprozessen geöffnet hat.

Parallel zur Geography vs. Institutions Debatte hat in der entwicklungspolitischen Diskussion das Konzept der Good Governance, im weiteren Sinne verstanden als „verantwortungsvolle Regierungsführung“, ein zunehmendes Gewicht gewonnen. Grundlage für diese Bedeutungszunahme ist die Existenz eines international zu beobachtenden positiven Zusammenhangs zwischen der Qualität der Regierungsführung eines Landes und dessen Pro-Kopf-Einkommen. Auch wenn die Kausalitätsrichtung dieses Zusammenhangs theoretisch umstritten ist, zeigen neuere empirische Studien, dass ein deutlicher Einfluss der Governance-Strukturen auf das Pro-Kopf-Einkommen existiert [Kaufmann und Kraay (2002)]. Mithin stellt Good Governance also eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung dar. Im Umkehrschluss bedeutet diese Erkenntnis, dass Bad Governance – also verantwortungslose Regierungsführung – ein nicht unerhebliches Entwicklungshemmnis sein kann. Angesichts dieser Bedeutung des Regierungsverhaltens stellt sich die Frage, welche Faktoren es beeinflussen und somit die fundamentalen Ursachen des Entwicklungseffektes darstellen.

Angesichts des durch die Geography vs. Institutions Debatte neu erwachten Interesses an der entwicklungstheoretischen Bedeutung geographischer Merkmale scheint es einen Versuch wert, zu untersuchen, ob diese als Ergänzung zu den allgemein akzeptierten politischen, sozialen und historischen Determinanten von Governance-Strukturen geeignet sind.

Dieser Frage soll im weiteren Verlauf dieses Beitrages in zwei Schritten nachgegangen werden. Im folgenden Abschnitt wird zunächst ein einfaches Modell zur Bestimmung der Determinanten von Governance-Strukturen entworfen. Anhand dieses Modells werden dann im dritten Abschnitt der Zusammenhang zwischen bestimmten geographischen Merkmalen und der Governance-Qualität eines Landes skizziert. Die dabei gewonnenen Hypothesen werden im vierten Abschnitt einem empirischen Test unterzogen. Der fünfte Abschnitt fasst zusammen.

B. Die Grundstruktur der Governance-Entscheidung

In diesem Abschnitt soll versucht werden, mit Hilfe eines einfachen Entscheidungsproblems die allgemeinen Determinanten der Governance-Qualität eines Landes zu modellieren. Die dabei generierten Ergebnisse liefern dann eine Struktur, anhand derer im folgenden Abschnitt die Auswirkungen geographischer Merkmale skizziert werden können. Da in der Literatur kein einheitliches Verständnis des Governance-Begriffes besteht und es zudem eine Vielzahl von Kanälen gibt, über die sich Governance-Prozesse manifestieren und auf das wirtschaftliche Geschehen wirken können, soll im Folgenden eine entsprechend weite Definition des Governance-Phänomens verwendet werden. Die Qualität der Regierungsführung wird dabei durch den Teil des Volkseinkommens bestimmt, den die Regierung eines Landes der Bevölkerung entzieht, um den eigenen Nutzen zu erhöhen. Diese Umverteilung des Volkseinkommens kann dabei entweder wörtlich aufgefasst oder allgemeiner als die Wachstums- und damit Einkommenseffekte der Regierungsqualität verstanden werden. Insofern geht es in der folgenden Darstellung nur um die Frage, in welchem Ausmaß die Politiker das Einkommen der Bevölkerung mindern, so dass keine konkreten Wirkungskanäle spezifiziert werden müssen. Es muss also geklärt werden, nach welchen Kriterien die Politiker die Beeinflussung des Volkseinkommens und damit die Qualität ihrer Regierungsführung bestimmen.

Um diese Frage zu beantworten, wird ein nutzenmaximierender Politiker unterstellt, dessen Gesamtnutzen U sich als Summe zweier separater Nutzenfunktionen ergibt. Zum einen zieht der Politiker Nutzen aus dem Anteil des Volkseinkommens $(\gamma \cdot Q)$, den er der Bevölkerung entzieht, zum anderen zieht er aber auch Nutzen aus der Wohlfahrt seines Landes, die von der Höhe des verbleibenden Volkseinkommens $[(1-\gamma)\cdot Q]$ abhängt. Es wird davon ausgegangen, dass die Wohlfahrtsfunktion des Landes eine abnehmende Grenzwohlfahrt aufweist. Der Gesamtnutzen des Politikers ist in Gleichung (1) dargestellt, wobei der linke Term

---

2 Für einen Überblick vgl. Ahlfeld et al. (2005).

$V(\bullet)$ den Nutzen aus dem opportunistischen Verhalten des Politikers, der rechte Term $W(\bullet)$ den Nutzen aus der Wohlfahrt des Landes repräsentiert:

$$U = \alpha \cdot V[p, T, (\gamma \cdot Q)] + (1-\alpha) \cdot W[(1-\gamma) \cdot Q] \quad (1)$$

Die beiden Gewichte α und $(1-\alpha)$ geben die individuellen und von den übrigen Parametern unabhängigen Präferenzen des Politikers für opportunistisches Verhalten an. Je höher α, desto größer ist seine Neigung, sich entgegen den Interessen seines Landes zu verhalten. Im Extremfall von $\alpha = 1$ wird der rechte Term null, was bedeutet, dass der Teilnutzen aus der Wohlfahrt des Landes für den Politiker irrelevant ist. In diesem Fall wird er durch nichts dazu zu bewegen sein, sich verantwortungsvoller zu verhalten. Ist dagegen $\alpha = 0$, so stellt für ihn opportunistisches Verhalten keine Option dar und er wird stets eine verantwortungsvolle Regierungsführung betreiben. Im Folgenden soll angenommen werden, dass der betrachtete Politiker sowohl Nutzen aus opportunistischem als auch aus verantwortungsvollem Handeln zieht. Entsprechend gilt $0 < \alpha < 1$.

Während der Teilnutzen aus der Wohlfahrt des Landes klar definiert ist, kann der Teilnutzen aus opportunistischem Verhalten nur einen Erwartungswert darstellen, da immer eine gewisse Wahrscheinlichkeit p besteht, dass das Verhalten des Politikers aufgedeckt und in Höhe von T sanktioniert wird. Eine Möglichkeit, diese Unsicherheit des Teilnutzens formal darzustellen, findet sich in Gleichung (2)[3]:

$$U = \alpha \cdot [(1-p) \cdot \gamma \cdot Q - p \cdot T] + (1-\alpha) \cdot W[(1-\gamma) \cdot Q] \quad (2)$$

Der Erwartungswert in den eckigen Klammern setzt sich aus dem mit der Wahrscheinlichkeit $(1-p)$ gewichteten Nutzengewinn aus opportunistischem Verhalten abzüglich der mit der Wahrscheinlichkeit p gewichteten Strafzahlung T zusammen[4]. Das Ziel des Politikers ist es nun, seinen durch Gleichung (2) repräsentierten Gesamtnutzen zu maximieren, indem er den Anteil des durch sein Verhalten verminderten Volkseinkommens γ so festlegt, dass Gleichung (2) ihr Maximum erreicht. Das Ergebnis dieses Entscheidungsprozesses lässt sich im Rahmen einer statischen Optimierung bestimmen[5]. Die Bedingung erster Ordnung für ein

---

[3] Hier lehnt sich das Modell stark an die ökonomische Theorie des Rechts von Becker (1968) an.

[4] Der Einfachheit halber wird angenommen, dass die Strafe für opportunistisches Verhalten nicht von dessen Ausmaß abhängt. Alternativ könnte man annehmen, dass die Höhe der Strafe von der Höhe der Einkommensminderung abhängt, so dass gilt: $T(\gamma \cdot Q)$. Steigt die Höhe der Strafe überproportional an, ist also $T''(\gamma \cdot Q) > 0$, so würde sich die Governance-Qualität im Zuge einer Einkommenserhöhung automatisch verbessern.

[5] Die statische Betrachtung vernachlässigt zwar dynamische Wechselbeziehungen, die beispielsweise zwischen dem Verhalten des Politikers und der zukünftigen Höhe des Volkseinkommens bestehen, scheint aber angesichts der allgemein zu beobachtenden kurzfristigen Orientierung von Politikern nicht völlig fern der Realität zu sein.

Maximum von Gleichung (2) besagt, dass die erste Ableitung der Funktion nach γ einen Wert von Null annehmen muss[6]. Entsprechend gilt:

$$\frac{\partial U}{\partial \gamma} = \alpha \cdot (1-p) \cdot Q - (1-\alpha) \cdot Q \cdot W'[(1-\gamma) \cdot Q] = 0 \tag{3}$$

Umformen ergibt:

$$\alpha \cdot (1-p) \cdot Q = (1-\alpha) \cdot Q \cdot W'[(1-\gamma) \cdot Q] \tag{4}$$

Gleichung (4) erlaubt eine alternative Interpretation des Optimierungskalküls. Für den Politiker besteht ein grundsätzlicher Trade Off zwischen dem Teilnutzen aus opportunistischem Verhalten und dem Teilnutzen aus verantwortungsvoller Regierungsführung. Erhöht er einen der beiden Teilnutzen, führt dies automatisch zu einer Verringerung des anderen. Dementsprechend ist das Optimum genau dann erreicht, wenn die Grenznutzen der beiden Komponenten den gleichen Wert annehmen. Erst dann besteht kein Anreiz mehr, γ zu variieren und das Verhältnis der Teilnutzen zu verändern. Diese Optimierungsbedingung ist in Gleichung (4) wiedergegeben. Um die Analyse weiter zu vereinfachen, wird Gleichung (4) noch durch Q dividiert, was zu folgender Optimierungsbedingung führt:

$$\alpha \cdot (1-p) = (1-\alpha) \cdot W'[(1-\gamma) \cdot Q] \tag{5}$$

Mit Hilfe von Gleichung (5) können nun die Effekte von Veränderungen der einzelnen Parameter auf das Verhalten des Politikers – ausgedrückt durch die Höhe von γ – und damit auf die Qualität der Governance-Struktur analysiert werden.

C. Geographie als Determinante der Governance-Entscheidung

Legt man das im vorangegangenen Abschnitt entwickelte Modell zu Grunde, so hängt die Qualität der Regierungsführung von insgesamt drei Faktoren ab. Zum einen spielen die persönlichen Präferenzen des Politikers eine Rolle. Je höher der Politiker aus persönlichen, kulturellen oder familiären Gründen seinen eigenen Nutzen (oder den Nutzen ihm nahe stehender Personen) gegenüber dem Nutzen der übrigen Bevölkerung bewertet, desto schlechter wird ceteris paribus die Qualität der Regierungsführung sein. Der zweite Faktor, der eine Rolle spielt, ist die Qualität des institutionellen Rahmens. Je höher diese ausfällt, desto geringer ist der Spielraum, innerhalb dessen der Politiker sich opportunistisch verhalten kann. Bestehen hinreichend ausgebaute Kontroll- und Sanktionsmechanismen, so wird dies eine verantwortungsvollere Regierungsführung bewirken. Der dritte Faktor ist schließlich die Höhe

---

6 Da die zweite Ableitung der Funktion negativ ist, gilt auch die Bedingung zweiter Ordnung als erfüllt, so dass die statische Optimierung tatsächlich zu einem Maximum der Funktion führt. Implizit liegt also die Annahme ab-

der potentiellen Gewinne aus opportunistischem Verhalten, die im Modell sehr vereinfacht über die Höhe des Volkseinkommens gemessen werden. Je höher diese potentiellen Gewinne ausfallen, desto höher ist der Anreiz für den Politiker, sich diese Gewinne auf Kosten der Bevölkerung anzueignen.

Im Folgenden sollen nun einige Kanäle skizziert werden, über die geographische Merkmale unter Umständen einen Einfluss auf diese drei Governance-Determinanten ausüben können. Der Begriff der Geographie wird dabei relativ weit interpretiert und umfasst insgesamt vier Merkmale, die unter dem Aspekt der Governance-Struktur betrachtet werden können. Zunächst wird der Einfluss des Klimas untersucht und argumentiert, dass dieses auf indirektem Wege die Institutionen eines Landes beeinflusst. Anschließend wird das Merkmal der Staatsgröße betrachtet, dem ebenfalls eine gewisse Bedeutung für die institutionelle Qualität sowie für die Präferenzen des Politikers zugeschrieben werden kann. Die Struktur der Landesgrenzen wird unter dem Aspekt der ethnischen Fragmentierung analysiert, die ebenfalls sowohl die Institutionen eines Landes als auch die Präferenzen des Politikers beeinflusst. Abschließend werden die Ressourcenbestände eines Landes betrachtet, die über die Höhe des Volkseinkommens einen direkten Effekt auf die Governance-Entscheidung des Politikers ausüben können, gleichzeitig aber auch einen Einfluss auf die institutionellen Rahmenbedingungen haben.

1. Die Bedeutung des Klimas

In Bezug auf die klimatischen Bedingungen stellte bereits Montesquieu im Jahr 1750 die These auf, dass das feuchtwarme Klima des Südens nur die schlechten Seiten des Menschen zu Tage treten lasse, während der Mensch in den gemäßigten Breiten seine guten Eigenschaften nutze [Montesquieu (1989), S. 231 ff.]. Ähnlich zweifelhaft argumentierte 1915 der Geograph Ellsworth Huntington, der schrieb:

> „The climate of many countries seems to be one of the great reasons why idleness, dishonesty, immorality, stupidity, and weakness of will prevail.“ [Huntington (1925), S. 411][7]

Auch wenn diese Beobachtungen theoretisch dazu dienen könnten, einen sehr direkten Zusammenhang zwischen dem Klima eines Landes und dem Verhalten der Politiker herzustellen, soll im Folgenden eine etwas differenziertere Argumentation verfolgt werden.

---

nehmender Grenznutzen vor.

[7] Ironische Kritiker bemerken allerdings, dass Huntingtons Beschreibung eines idealen Klimas für das menschliche Leistungsstreben merklich mit dem Klima von New Haven, Connecticut, übereinstimmt, wo Huntington lebte und arbeitete [Bohnet (1971), S. 57].

Diese Argumentation geht davon aus, dass klimatische Bedingungen vor allem über die aus ihnen resultierenden Institutionen einen Effekt auf die Governance-Struktur eines Landes ausüben. Ein wichtiger Faktor ist dabei der Zusammenhang zwischen klimatischen Bedingungen und dem Vorkommen bestimmter Krankheiten. Wenn man annimmt, dass jede Klimazone einen individuellen Bestand an Krankheitserregern beherbergt, so ist davon auszugehen, dass die Bewohner einer bestimmten Klimazone gegenüber den eigenen Krankheitserregern eine gewisse Resistenz aufweisen, die sich jedoch nicht auf die Krankheitserreger der übrigen Klimazonen erstreckt. Nach Acemoglu et al. (2001) war dieser Umstand während der Kolonialzeit einer der wichtigsten Einflussfaktoren für die Art der von den Europäern verfolgten Kolonisierungsstrategie. In Gebieten, die ähnliche klimatische Bedingungen aufwiesen wie Europa und in denen nur eine geringe Zahl unbekannter Krankheitserreger beheimatet war, herrschten vergleichsweise günstige Lebensbedingungen, weshalb die Europäer in solchen Regionen vorwiegend Siedlungskolonien errichteten. In Gebieten mit stark abweichendem Klima, einer hohen Zahl unbekannter Krankheitserreger und entsprechend geringen Überlebenschancen konzentrierten sich die europäischen Kolonisten dagegen vor allem auf die Extraktion von Rohstoffen.

Nach Acemoglu et al. (2001) haben diese beiden Varianten des Kolonialismus die Entstehung stark differierender Institutionen bewirkt. Während in den erstgenannten Siedlungskolonien stabile Institutionen entstanden, die der Entwicklung im Allgemeinen zuträglich waren, wurden in letztgenannten Kolonien Institutionen etabliert, die einer Elite die möglichst effiziente Extraktion der Ressourcen ermöglichen sollten. Unter der Annahme, dass die während der Kolonialzeit geschaffenen Institutionen eine gewisse Pfadabhängigkeit aufweisen, könnte das Klima somit indirekt für einen institutionellen Rahmen verantwortlich sein, der eine verantwortungslose Regierungsführung begünstigt. Betroffen wären hier vor allem tropische Länder, da die Überlebenswahrscheinlichkeiten der europäischen Siedler dort äußerst gering waren. Bezogen auf das hier verwendete Modell wäre auf Grund der schwachen Institutionen der betroffenen Staaten die Wahrscheinlichkeit p, dass opportunistisches Verhalten aufgedeckt und sanktioniert wird, relativ gering. Ein Rückgang von p führt in Gleichung (5) jedoch zu einem Anstieg des Grenznutzens aus opportunistischem Verhalten $(\alpha \cdot (1-p))$ und die Optimierungsbedingung ist nicht mehr erfüllt. Um das Optimum wieder herzustellen, wird der Politiker sein opportunistisches Verhalten intensivieren. Dieses Verhalten entspricht im Modell einem Anstieg von γ, der die Grenzwohlfahrt des Landes $W'[(1-\gamma)\cdot Q]$ erhöht und so Gleichung (5) wieder zum Ausgleich bringt.

Gleichzeitig könnte argumentiert werden, dass die lange Tradition der Machtkonzentration auf kleine Eliten und die damit einhergehende Ausbeutung der Bevölkerung zu einer spezifischen Präferenzstruktur des Politikers geführt haben. Gemäß des eben beschriebenen kultu-

rellen Hintergrundes wäre dann das α in Gleichung (5) vergleichsweise hoch, womit der Politiker seinen Teilnutzen aus opportunistischem Verhalten relativ höher gewichten würde als seinen Teilnutzen aus der Wohlfahrt der Gesamtbevölkerung. Ebenso wie die eben diskutierte Abnahme von p bewirkt ein Anstieg von α ebenfalls eine Erhöhung des Grenznutzens aus opportunistischem Verhalten, die zu einer Verletzung der in Gleichung (5) dargestellten Optimierungsbedingung führt. Auch hier muss der Politiker also sein opportunistisches Verhalten ausdehnen, um durch das entsprechend höhere γ Gleichung (5) wieder zu erfüllen.

Einen ähnlichen Ansatz wie Acemoglu et al. (2001) verfolgen Sokoloff und Engerman (1997 und 2000), wobei sie sich vor allem an den Verhältnissen in Südamerika orientieren und die Bedeutung der Geographie für die Entstehung von Institutionen noch stärker betonen. Ihrer These zufolge bot der südamerikanische Kontinent besonders günstige klimatische Bedingungen für den Anbau von Agrarprodukten, deren Produktion die Nutzung von Skaleneffekten und damit den Aufbau von großen Plantagen und die Nutzung von Sklavenarbeit begünstigte (bspw. Zuckerrohr oder Reis). Dementsprechend konzentrierte sich dort die politische Macht auf eine verhältnismäßig kleine Elite, die vor allem solche Institutionen schuf, die dem Machterhalt dienten, was zu einer Situation führte, die der von Acemoglu et al. beschriebenen nicht unähnlich ist. Auf Basis dieser Annahmen erklären Sokoloff und Engerman die unterschiedlichen Kolonisierungsstrategien der Europäer damit, dass Siedler bewusst solche Gebiete gemieden haben, in denen die eben beschriebene Machtkonstellation vorherrschte und die ihnen damit relativ schlechte Lebensbedingungen geboten hätten. Auch in diesem Ansatz determiniert das Klima also die Wahl der Kolonisierungsstrategie, damit einhergehend die Art der Institutionen und letztlich die Qualität der Regierungsführung. Bezogen auf das in Abschnitt 2 entwickelte Modell impliziert die These von Sokoloff und Engermann somit die gleichen Ergebnisse wie die Arbeit von Acemoglu et al.

Abschließend lässt sich also festhalten, dass die klimatischen Bedingungen eines Landes unter Umständen tatsächlich eine fundamentale Determinante aktueller Governance-Strukturen darstellen können. Dieses Ergebnis gilt allerdings nur dann, wenn das Phänomen des Kolonialismus und die durch ihn geschaffenen Institutionen in die Betrachtung mit einbezogen werden. Vernachlässigt man alle übrigen Einflussfaktoren, implizieren die in diesem Abschnitt abgeleiteten Ergebnisse, dass in den Tropen gelegene ehemalige Kolonien eine verhältnismäßig geringe Qualität der Regierungsführung aufweisen sollten.

2. Die Bedeutung der Staatsgröße

Die Bedeutung der Größe eines Landes für dessen Entwicklungsprozess wird bereits seit Beginn der 1960er Jahre diskutiert [Robinson (1963)] und bekam mit dem Aufkommen der

endogenen Wachstumstheorie, die in ihren Modellen explizit Größeneffekte berücksichtigt, neuen Auftrieb. Im Rahmen der Diskussion um die Effekte der Staatsgröße wird im Allgemeinen davon ausgegangen, dass sehr kleine Staaten eine Reihe von Eigenschaften aufweisen, die sich entwicklungshemmend auswirken können [Read (2001)]. Gleichzeitig wird jedoch immer wieder auf den positiven Einfluss verwiesen, den mangelnde Größe auf den institutionellen Rahmen sowie das Sozialkapital eines Landes ausüben kann. Über diese beiden Elemente kann nun auf theoretischer Ebene ein Zusammenhang zwischen der Größe eines Landes und dessen Governance-Qualität hergestellt werden.

So kann argumentiert werden, dass sich kleine Gesellschaften in der Regel durch einen einfachen und raschen Fluss von Informationen auszeichnen [Lloyd und Sundrum (1982), S. 29]. Dieser intensive Informationsfluss sollte – gemeinsam mit den zahlreichen persönlichen Kontakten, durch die sich eine kleine Gesellschaft auszeichnet – zu einer höheren Transparenz und damit zu einer besseren Kontrolle des Regierungsapparates führen [Farrugia (1993), S. 223]. Dementsprechend sollte opportunistisches Verhalten Einzelner und der dadurch verursachte Schaden in kleinen Gesellschaften deutlicher wahrgenommen und damit stärker sanktioniert werden [Streeten (1993), S. 200]. In dem hier zu Grunde gelegten Modell würde dies zu einem entsprechenden hohen Wert der Entdeckungswahrscheinlichkeit für opportunistisches Verhalten p führen. Ein Anstieg von p führt in Gleichung (5) jedoch zu einer Verringerung des Grenznutzens aus verantwortungsloser Regierungsführung $\left[\alpha \cdot (1-p)\right]$. Die dadurch hervorgerufene Differenz zwischen dem Grenznutzen aus verantwortungsloser und verantwortungsvoller Regierungsführung kann nur durch eine Verringerung von γ wieder ausgeglichen werden. Verringert sich in Gleichung (5) der Wert von γ, so führt dies zu einem Rückgang der Grenzwohlfahrt des Landes $W'\left[(1-\gamma)\cdot Q\right]$ und die Optimierungsbedingung ist wieder erfüllt. Der durch die geringe Größe des Landes bewirkte Anstieg von p führt also ceteris paribus zu einer höheren Qualität der Regierungsführung.

Gleichzeitig kann argumentiert werden, dass die Gesellschaftsstrukturen in kleinen Ländern wesentlich homogener sind als in großen Ländern, was zu einem stärkeren Gefühl von Gemeinschaft führt und eine entsprechend hohe soziale Kohäsion nach sich zieht [Kuznets (1963), S. 28]. Gemeinsam mit der in einer kleinen Gesellschaft unvermeidbaren großen Zahl persönlicher Kontakte zwischen der Regierung und dem Rest der Bevölkerung kann dies die Präferenzstruktur des Politikers unter Umständen positiv beeinflussen. Da er seine Entscheidungen nicht mehr gegenüber einer anonymen Masse, sondern gegenüber persönlichen Bekannten trifft, wird er die Wohlfahrt der Gesamtbevölkerung eventuell mit einem höheren Gewicht in seine Nutzenfunktion aufnehmen. In Gleichung (5) würde diese veränderte Präferenzstruktur zu einer Verringerung von α führen. Dies impliziert einen Rückgang des Grenznutzens aus opportunistischem Verhalten $\left[\alpha \cdot (1-p)\right]$ und damit eine Verletzung

der in Gleichung (5) aufgestellten Optimierungsbedingung. Um das Optimum wieder herzustellen, muss der Politiker sein opportunistisches Verhalten einschränken. Im Modell bedeutet dies einen Rückgang von γ, der die Grenzwohlfahrt der Bevölkerung $W'\left[(1-\gamma)\cdot Q\right]$ verringert und so zu einer Wiederherstellung des Optimums führt.

Aus theoretischer Sicht scheint es also möglich, dass die Größe eines Landes einen Einfluss auf dessen Governance-Qualität ausüben kann. Entsprechend der hier präsentierten Ergebnisse wäre mithin anzunehmen, dass in kleineren Staaten eine verantwortungsvollere Regierungsführung betrieben wird als in großen Ländern. Empirische Bestätigung findet diese These z.B. bei Fisman und Gatti (2000), die zeigen, dass kleine Länder im Schnitt einen geringeren Korruptionsgrad aufweisen als große Länder. Dieses Ergebnis wird von Knack und Azfar (2000) allerdings auf eine möglicherweise verzerrte Stichprobe zurückgeführt, so dass der tatsächliche Effekt der Staatsgröße auf die Qualität der Regierungsführung eines Landes zumindest empirisch unklar ist.

3. Die Bedeutung ethnischer Fragmentierung

Fasst man den Begriff der Geographie etwas weiter, so lässt sich auch die ethnische Struktur der Bevölkerung eines Landes als geographisches Merkmal interpretieren. Der vor allem in Afrika zu beobachtende hohe Grad ethnischer Fragmentierung lässt sich dabei auf zwei geographische Besonderheiten zurückführen. Zum einen wird auf die relativ geringe Bevölkerungsdichte des Kontinents verwiesen, die häufig als eine Folge der ungünstigen klimatischen Bedingungen betrachtet wird [Collier und Gunning (1999), S. 8 f.]. Zum anderen spielt auch im Zusammenhang mit ethnischen Strukturen die koloniale Vergangenheit eine Rolle, da nach Ende des Kolonialismus Landesgrenzen häufig durch die ehemaligen Kolonialmächte festgelegt wurden, was zur Folge hatte, dass Staaten weniger nach ethnischen als vielmehr nach kolonialpolitischen Aspekten definiert wurden. Als Folge entstand eine Reihe von Staaten, die ein ausgesprochen hohes Maß an ethnischer Fragmentierung aufweisen [Weil (2005), S. 357]. Aus theoretischer Sicht lässt sich sowohl über die Präferenzstruktur des Politikers als auch über die Qualität des institutionellen Rahmens ein Zusammenhang zwischen ethnischer Fragmentierung und der Governance-Qualität herstellen.

Wenn man davon ausgeht, dass zwischen den einzelnen ethnischen Gruppen eine gewisse Konkurrenz besteht, so spielen die Präferenzen des Politikers insofern eine Rolle, als dass er die Mitglieder seiner eigenen Ethnie gegenüber den übrigen Bevölkerungsmitgliedern höchstwahrscheinlich bevorzugt behandelt. Im Modell würde sich dieses Verhalten durch einen Anstieg von α bemerkbar machen. Der Politiker bezieht die Mitglieder seiner Ethnie in den Teilnutzen aus verantwortungsloser Regierungsführung mit ein und bewertet damit den Teilnutzen aus der Wohlfahrt der übrigen Bevölkerung geringer. Entsprechend der Argumen-

tation in Abschnitt 2 führt ein Anstieg von α in Gleichung (5) zu einer Erhöhung des Grenznutzens aus opportunistischem Verhalten, die nur durch einen Anstieg von γ und die dadurch ausgelöste Zunahme der Grenzwohlfahrt der übrigen Bevölkerung ausgeglichen werden kann. Dieses Problem kann sich noch verschärfen, wenn nicht nur eine ethnische Gruppe die Regierung stellt, sondern die Macht auf mehrere Gruppen aufgeteilt wird. Kontrolliert beispielsweise jede dieser Gruppen ein Ministerium und verhält sich wie eben beschrieben, ohne dabei jedoch das Verhalten der anderen Gruppen zu berücksichtigen, so kann es zu einer unkontrollierten Aggregation der Umverteilungsaktivitäten kommen. Entsprechend ist das aggregierte Ausmaß an opportunistischem Verhalten in einer Situation, in der mehrere ethnische Gruppen die Macht untereinander aufteilen, unter Umständen größer als in einer Situation, in der nur eine Gruppe die Regierungstätigkeit übernimmt [Easterly und Levine (1997), S. 1214 f.].

Allerdings weist Collier (2001) darauf hin, dass die Möglichkeiten zur Bevorzugung der eigenen ethnischen Gruppe sehr stark von den vorherrschenden Institutionen abhängen. So muss der Bevölkerungsanteil der bevorzugten Ethnie in einer funktionierenden Demokratie mehr als 50% betragen, um eine Umverteilung zu Gunsten dieser Gruppe ohne die Gefahr eines Machtverlustes möglich zu machen. In einer Diktatur kann der Bevölkerungsanteil der bevorzugten Gruppe dagegen weit geringer ausfallen, ohne dass die Regierung befürchten muss, durch die Umverteilungsmaßnahmen zu Gunsten dieser Gruppe ihre Machtbasis zu gefährden. Dementsprechend ist der Anteil der durch verantwortungslose Regierungsführung geschädigten Bevölkerung in Demokratien wesentlich geringer als in autoritären Systemen [Collier (2001), S. 140 f.]. In dem hier verwendeten Modell kann diese Argumentation über den Parameter p erfasst werden. Ein geringes p würde dann schwache Institutionen – z.B. das Fehlen demokratischer Strukturen – repräsentieren. Sinkt p, kann der Politiker den Anteil des durch Umverteilung betroffenen Volkseinkommens γ erhöhen, ohne die durch Gleichung (5) dargestellte Optimalitätsbedingung zu verletzen.

Interpretiert man die ethnische Struktur eines Landes als etwas weiter gefasstes geographisches Merkmal, zeigt sich also auch hier, dass die Geographie durchaus eine Determinante der Governance-Struktur darstellen kann. Gleichzeitig ist es jedoch möglich, die entstehenden Effekte durch eine Veränderung der Institutionen zu kompensieren. Die hier abgeleiteten Ergebnisse finden in einer Reihe von empirischen Studien Bestätigung. So zeigen Alesina und La Ferrara (2004), dass ethnische Fragmentierung sowohl auf das Wirtschaftswachstum als auch auf die Qualität der Regierungsführung einen negativen Einfluss ausübt. Ein ähnliches Ergebnis erzielen La Porta et al. (1999), die ebenfalls einen negativen Zusammenhang zwischen der Qualität der Regierungsführung und dem Ausmaß ethno-linguistischer Fragmentierung feststellen. Auch Easterly und Levine (1997) ermitteln einen negativen Zusam-

menhang zwischen dem Ausmaß ethnischer Fragmentierung und der Qualität des öffentlichen Sektors und der dort getroffenen Entscheidungen. Insgesamt scheint der Zusammenhang zwischen der ethnischen Struktur eines Landes und dessen Governance-Qualität somit sowohl aus theoretischer als auch aus empirischer Sicht relativ eindeutig.

4. Die Bedeutung natürlicher Ressourcen

Da neben den beiden Produktionsfaktoren Sach- und Humankapital auch natürliche Ressourcen für den gesamtwirtschaftlichen Produktionsprozess benötigt werden, liegt es nahe, ein reichliches Vorkommen an natürlichen Ressourcen als eine positive geographische Voraussetzung für einen erfolgreichen Wachstumsprozess aufzufassen. Diese Sichtweise wurde vor allem von klassischen Ökonomen betont, die den Bestand an natürlichen Ressourcen, über die ein Land verfügt, sogar als eine Art natürliche Obergrenze für dessen Wachstum ansahen. Dementsprechend sollten Länder, die über eine große Ausstattung an natürlichen Ressourcen verfügen, sich besser entwickeln als solche Länder, die nur über relativ wenige natürliche Ressourcen verfügen. Im Gegensatz zu dieser theoretischen Annahme zeigt sich in der empirischen Betrachtung jedoch, dass ein hoher Bestand an natürlichen Ressourcen häufig mit einem äußerst geringen Wirtschaftswachstum einhergeht [Sachs und Warner (1995), Auty (2000) sowie Gylfason (2001)]. Angesichts dieser nachweisbar negativen Wachstumseffekte eines hohen Ressourcenbestandes wurde der Begriff des Resource Curse („Ressourcenfluch“) geprägt. Als Erklärung für diese zunächst widersprüchlich erscheinende Beobachtung wurden verschiedene Thesen entwickelt, die neben einer Reihe von makroökonomischen Erklärungen auch auf politökonomische Ursachen für das Resource Curse Phänomen verweisen. Diese politökonomischen Ursachen sollen im Folgenden unter dem Aspekt der Good Governance dargestellt werden.

Der wichtigste Faktor in diesem Zusammenhang ist sicherlich das Problem des Rent Seeking, das alle privaten oder staatlichen Aktivitäten umfasst, die der Bereicherung von Interessengruppen zu Lasten der Gesellschaft dienen[8]. Der Anreiz für Rent Seeking Aktivitäten ist dabei umso größer, je höher die Rente einer ökonomischen Aktivität ausfällt[9]. Je höher nämlich die Rente, desto größer ist der Anteil, der z.B. durch Korruption vom Staat abgeschöpft werden, kann ohne dass die ökonomische Aktivität für den Unternehmer unrentabel wird. Der Rohstoffsektor stellt nun einen Bereich dar, in dem die Spanne zwischen den Kosten des Abbaus und den am Markt zu erzielenden Erlösen naturgemäß relativ hoch ausfällt [Mauro (1998), S. 11]. Insofern ist davon auszugehen, dass gerade in Ländern, die über ho-

[8] Insofern stellt auch die in Abschnitt 3 unterstellte Bevorzugung der eigenen ethnischen Gruppe eine Form des Rent-Seeking dar.

he Ressourcenvorkommen verfügen, die Regierung eine relativ intensive Form des Rent-Seeking betreibt, was eine Umverteilung von Ressourcen hin zum staatlichen Sektor oder ihm nahe stehender Interessengruppen bedeutet und letztendlich einer verantwortungslosen Regierungsführung entspricht.

In der formalen Analyse lassen sich diese Rent-Seeking Aktivitäten über einen Anstieg des Volkseinkommens Q, der z.B. durch die Entdeckung von Rohstoffvorkommen verursacht werden kann, darstellen. Ein Anstieg von Q führt in Gleichung (5) zu einem Absinken der Grenzwohlfahrt $W'[(1-\gamma)\cdot Q]$ der Bevölkerung. Entsprechend sinkt der Grenznutzen aus verantwortungsvoller Regierungsführung $[(1-\alpha)\cdot W'((1-\gamma)\cdot Q)]$, was zu einer Verletzung der in Gleichung (5) dargestellten Optimierungsbedingung führt. Um sein Nutzenmaximum wieder herzustellen, muss der Politiker sein opportunistisches Verhalten – gemessen über die Höhe von γ – intensivieren, womit die Grenzwohlfahrt der Bevölkerung wieder zunimmt und so das durch Gleichung (5) dargestellte Optimum wieder hergestellt wird. Dieses Ergebnis kann durchaus als eine durch übermäßige Rohstoffvorkommen verursachte Form des Rent-Seeking interpretiert werden.

Nachdem es also theoretisch plausibel scheint, dass Ressourcenreichtum zu einer Intensivierung opportunistischen Verhaltens führt, stellt sich die Frage, ob auch der Umkehrschluss gilt und Ressourcenarmut zu einer Verringerung dieses opportunistischen Verhaltens führen kann. In der Tat lassen sich zwei Argumente anführen, die einen positiven Zusammenhang zwischen Ressourcenarmut und verantwortungsvoller Regierungsführung herstellen. Zunächst kann davon ausgegangen werden, dass geringe Ressourcenbestände und mithin ein geringes Volkseinkommen zu einer geringen Toleranz der Bevölkerung für verteilungswirksame Rent-Seeking Aktivitäten führen können [Auty (2001), S. 840]. Gleichzeitig ist anzunehmen, dass die Verwendung eines relativ kleinen Ressourcenbestandes leichter kontrolliert werden kann als die eines sehr großen Bestandes. Beide Faktoren veranlassen die Bevölkerung zu einer verstärkten Kontrolle der Regierung, was sich in einem Anstieg der Entdeckungswahrscheinlichkeit p äußern würde. Diese Erhöhung von p verringert den Grenznutzen aus opportunistischem Verhalten und führt somit dazu, dass die in Gleichung (5) dargestellte Optimierungsbedingung nicht mehr erfüllt ist. Der Politiker kann sein Nutzenmaximum nur dadurch wieder herstellen, dass er das Ausmaß seines opportunistischen Verhaltens γ reduziert, dadurch die Grenzwohlfahrt der Bevölkerung senkt und Gleichung (5) wieder zum Ausgleich bringt.

---

9 Als Rente gilt im Allgemeinen die Differenz zwischen den Herstellungskosten eines Gutes und dessen Marktpreis.

Ein weiteres Argument für die positiven Governance-Wirkungen eines geringen Ressourcenbestandes liegt in der Annahme, dass gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktionen sinkende Grenzerträge aufweisen. Ist also der Bestand an produktionsrelevanten Ressourcen gering, so ist davon auszugehen, dass eine Reihe hochproduktiver Verwendungsmöglichkeiten für diese Ressourcen existieren, was die Opportunitätskosten einer Abschöpfung dieser Ressourcen erhöht. Es kann also von einer Prämie auf den effizienten Einsatz der Ressourcen gesprochen werden [Auty (2001), S. 840]. Formal lässt sich dies nur indirekt durch ein Absinken des Volkseinkommens Q in Gleichung (5) darstellen. Je stärker der Rückgang von Q ausfällt, desto größer wird die Grenzwohlfahrt der Bevölkerung, was als indirekte Auswirkung der ungenutzten Einsatzmöglichkeiten der Ressourcen gedeutet werden kann. Die durch den Anstieg der Grenzwohlfahrt verletzte Optimalitätsbedingung kann nur durch eine Senkung von γ, also die Realisierung einer verantwortungsvolleren Regierungsführung, wieder erfüllt werden.

Insgesamt scheint es also durchaus möglich, dass geographische Charakteristika in Form großer Rohstoffvorkommen eine Wirkung auf die Governance-Struktur eines Landes ausüben. Dabei zeigt sich, dass eine positive Beziehung zwischen der Höhe des Ressourcenbestandes und dem Ausmaß an opportunistischem Verhalten besteht. Bestätigt wird diese Hypothese z.B. von Papyrakis und Gerlagh (2004), die einen positiven Einfluss des Ressourcenbestandes auf den Korruptionsgrad eines Landes nachweisen. Über den Zusammenhang zwischen Ressourcenreichtum und Governance hinaus verdeutlicht die theoretische Betrachtung auch die enorme Bedeutung des institutionellen Rahmens. So kann ein Anstieg des Volkseinkommens nur dann zu einer nachhaltigen Zunahme des Wohlstandes führen, wenn gleichzeitig die Qualität des institutionellen Rahmens verbessert wird. Diese Erkenntnis liefert eine gute Erklärung für die mit hohen Ressourcenbeständen einhergehende Wachstumsschwäche vieler institutionell schwacher Entwicklungsländer[10].

D. Empirische Betrachtung des Zusammenhangs zwischen Geographie und Governance

Aus den Ergebnissen des vorangegangenen Abschnitts können insgesamt fünf Hypothesen abgeleitet werden:

- Zwischen der Größe eines Landes und dessen Regierungsqualität sollte ein negativer Zusammenhang bestehen,

[10] Diese Argumentation kann auch auf die häufig zu beobachtende geringe Wirksamkeit von Entwicklungshilfeleistungen (die ja ebenfalls zu einer Einkommenserhöhung führen) übertragen werden.

- eine hohes Maß ethnischer Fragmentierung sollte sich negativ auf die Qualität der Regierungsführung auswirken,
- die Regierungsqualität tropischer Länder sollte vergleichsweise gering sein,
- die Regierungsqualität ressourcenreicher Länder sollte ebenfalls vergleichsweise schlecht ausfallen und
- die Qualität des institutionellen Rahmens sollte sich positiv auf die Regierungsqualität eines Landes auswirken.

Diese fünf Hypothesen werden im Folgenden einer empirischen Überprüfung unterzogen.

1. Datengrundlage und methodischer Ansatz

Das erste Problem, das sich in Zusammenhang mit der Überprüfung dieser Hypothesen ergibt, ist die Wahl eines geeigneten Indikators zur Messung der Regierungsqualität. Im Blickpunkt der theoretischen Betrachtung stand das Verhalten von Politikern und dessen Auswirkungen auf die Wohlfahrt des Landes. Diese recht breit gefasste Interpretation von Governance als Policy-Outcome lässt sich jedoch nur schwer operationalisieren. Der umfassendste Indikator in diesem Zusammenhang ist sicherlich der von der Weltbank veröffentlichte Regulatory Quality-Index, über den die Existenz marktunfreundlicher staatlicher Regulierungen gemessen wird [Kaufmann et al. (2005)]. Da derartige Regulierungen in der Regel zugunsten bestimmter Interessengruppen und auf Kosten der übrigen Bevölkerung erfolgen, kann dieser Index durchaus als Annäherung an das hier verwendete Governance-Konzept verstanden werden. Problematisch ist jedoch, dass es sich um einen aggregierten Index handelt, der einige Unterkategorien enthält, die sich nur schlecht mit dem hier zu Grunde gelegten Governance-Konzept vereinbaren lassen[11]. Als Alternative bietet es sich an, auf Korruptionsindizes zurückzugreifen und diesen Ausschnitt des Politikerverhaltens als Annäherung an die breiter gefasste Regierungsqualität zu interpretieren. Zur Messung von Korruption werden in der Literatur vor allem der Control of Corruption-Index der Weltbank [Kaufmann et al. (2005)] sowie der von Transparency International veröffentlichte Corruption Perception Index (CPI) verwendet [Transparency International (2005)]. Die Verwendung der Korruptionsindizes ist insofern problematisch, als dass hier nur die wahrgenommene Korruption gemessen wird, die durchaus von der tatsächlichen Korruption abweichen kann. In der empirischen Analyse werden trotz der genannten Mängel alle drei Indikatoren verwendet, um die Robustheit der generierten Ergebnisse zu überprüfen.

---

[11] So enthält der Index neben Informationen zu den Investitionsbedingungen (bspw. Lohnkosten) auch Informationen über die Effektivität des Steuersystems sowie das Ausmaß unfairen Wettbewerbs auf privater Ebene.

Als Variable zur Bestimmung der Staatsgröße $(SIZE)$ wird die Bevölkerungszahl des betrachteten Landes zu Grunde gelegt. Diese könnte um ein Maß für die geographische Verteilung ergänzt werden, da anzunehmen ist, dass einige der theoretisch abgeleiteten Nachteile großer Bevölkerungen möglicherweise durch eine entsprechend hohe Bevölkerungsdichte kompensiert werden können. Da die statistisch gemessene Bevölkerungsdichte jedoch nur die potentielle, nicht die tatsächliche Verteilung der Bevölkerung angibt, bleibt als möglicher Indikator für die Kompaktheit der Bevölkerungsverteilung nur der Urbanisierungsgrad. Dieser ist jedoch stark mit dem Entwicklungsstand korreliert, so dass eine Interpretation der Ergebnisse sehr schwierig wäre. Da sich die empirischen Ergebnisse durch die Einbeziehung des Urbanisierungsgrades überdies kaum verändern, soll im Folgenden allein die Bevölkerungszahl als Indikator für die Staatsgröße verwendet werden.

Als Variable für das Klima $(TROPIC)$ wird eine Dummy-Variable verwendet, die den Wert 1 annimmt, wenn das betrachtete Land in den Tropen liegt. Die theoretische Argumentation bezog sich zwar auf in den Tropen gelegene Kolonien, da jedoch die meisten tropischen Länder ehemalige Kolonien sind, kann auf die Verwendung einer zusätzlichen Variablen zu Erfassung des Kolonialstatus verzichtet werden. Als Alternative könnte hier die von Acemoglu et al. (2001) verwendete Siedlersterblichkeit verwendet werden. Die entsprechenden Daten liegen jedoch nur für eine äußerst geringe Anzahl an Ländern vor.

Das Ausmaß der ethnischen Fragmentierung $(ETHNIC)$ wird nach Alesina et al. (2003) über folgenden Herfindahl-Index bestimmt:

$$ETHNIC_j = 1 - \sum_{i=1}^{N} {s_{i,j}}^2 , \qquad (6)$$

wobei $s_{i,j}$ den prozentualen Anteil der ethnischen Gruppe i in Land j darstellt. Je größer der Wert dieser Variablen ist, desto höher ist das Ausmaß ethnischer Fragmentierung.

Ressourcenreichtum $(RESOURCES)$ wird über eine Dummy-Variable gemessen, die den Wert 1 annimmt, wenn sich die Exporte des betrachteten Landes zu mehr als 50% aus Öl und mineralischen Rohstoffen zusammensetzen. Alternativ könnte man auch direkt den prozentualen Anteil der Primärgüterexporte an den Gesamtexporten messen. Die Verwendung dieses Alternativmaßes führt jedoch nicht zu abweichenden Ergebnissen.

Als Maß für die Qualität des institutionellen Rahmens $(INST)$ bieten sich vor allem zwei Indikatoren an: Zunächst der – wiederum von der Weltbank erhobene – Voice & Accountability-Index, der misst, inwieweit die Bevölkerung eines Landes Kontrolle über die Regierung ausüben kann [Kaufmann et al. (2003)]. Problematisch ist hier, dass es sich um einen aggregierten Indikator handelt, dessen Unterkategorien zum Teil korruptionsähnliche Phäno-

mene messen. Die Verwendung dieses Indikators würde somit zu einer tautologischen Erklärung der Governance-Qualität führen, bei der die zu erklärende Variable aus der Definition heraus der erklärenden Variablen entspricht[12]. Ein aus theoretischer Sicht besser geeigneter Indikator ist der von Marshall und Jaggers (2002) erhobene Polity-Index, der den Demokratisierungsgrad eines Landes misst und dabei vor allem auf die Einschränkungen und Kontrollen abstellt, denen die Regierung unterliegt. Insofern kommt dieser Index der hier zu Grunde gelegten Interpretation des institutionellen Rahmens sehr nahe. Was jedoch bleibt, ist ein theoretisches Endogenitätsproblem, da zu erwarten ist, dass nicht nur der institutionelle Rahmen einen Einfluss auf die Governance-Qualität ausübt, sondern gleichzeitig auch der umgekehrte Zusammenhang denkbar ist. Dieses Problem kann jedoch durch die Verwendung eines time-lags zwischen dem Governance- und dem Institutionenindikator verringert werden.

Als Methode zur empirischen Überprüfung des Zusammenhangs zwischen geographischen Merkmalen und der Governance-Qualität wird die Ordinary-Least-Squares (OLS)-Methode verwendet. Die Wahl dieser Schätzmethode ist dabei nicht frei von Problemen, da es sich bei den Governance-Indikatoren um Indizes handelt, die zwischen zwei Werten normiert sind. Dies ist insofern problematisch, als dass die OLS-Methode eigentlich voraussetzt, dass die Werte der abhängigen Variablen frei schwanken können. Da die Governance-Daten die Grenzen der jeweiligen Skalen jedoch nicht erreichen und sich auch nicht in der Nähe dieser Grenzwerte häufen, soll im Rahmen dieses ersten empirischen Überblicks der allgemein üblichen Vorgehensweise gefolgt und trotz der vorgebrachten Bedenken die OLS-Methode verwendet werden.

2. Empirische Ergebnisse

Im Folgenden werden die Ergebnisse zweier Schätzungen präsentiert, wobei die erste Schätzung lediglich geographische Merkmale als erklärende Variablen enthält, während die zweite Schätzung zusätzlich die Qualität des institutionellen Rahmens als Kontrollvariable beinhaltet. Abhängige Variable ist in beiden Schätzungen der von Transparency International erhobene Corruption Perception Index (CPI). Die Verwendung der alternativen Weltbank-Indizes führt zu kaum abweichenden Ergebnissen (vgl. Anhang 5 und 6). Die Regressionsgleichung für die erste Schätzung lautet[13]:

---

[12] In der Tat zeigten mit diesem Indikator durchgeführte Probeschätzungen deutliche Anzeichen von Endogenitätsproblemen.

[13] Die Variable für die Bevölkerungsgröße geht logarithmiert in die Gleichung ein, da sich die zu Grunde liegende Theorie vor allem auf sehr kleine Länder bezieht. Insofern ist anzunehmen, dass die Governance-Qualität mit steigender Bevölkerungszahl zunächst sehr stark und später dann mit abnehmenden Raten zurückgeht.

$$CPI = \alpha + \beta_1 \cdot \log(SIZE) + \beta_2 \cdot ETHNIC + \beta_3 \cdot TROPIC + \beta_4 \cdot RESOURCES \quad (7)$$

Die Ergebnisse dieser Schätzung entsprechen weitgehend den theoretischen Erwartungen. So zeigen alle Variablen das erwartete negative Vorzeichen und sind statistisch signifikant (vgl. Tabelle 1[14]). Dies gilt auch für den alternativ verwendeten Korruptionsindex der Weltbank sowie für den Regulatory Quality-Index (vgl. Anhang 2 und 3).

Tabelle 1

Abhängige Variable: CPI
Methode: OLS
Beobachtungen: 139
White korrigierte Standard Fehler

Variable	Koeffizient	Std. Fehler	t-Wert	Prob.
Log(SIZE)	-0,34 ***	0.085	-4.02	0.000
ETHNIC	-2.28 ***	0.732	-3.12	0.002
TROPICS	-0.89 **	0.374	-2.37	0.019
RESOURCES	-0.75 **	0.345	-2.18	0.031

R^2:	0.29	F-Statistik:	13.80
korr. R^2:	0.27	Prob. (F-Statistik):	0,0000

***=signifikant auf dem 1%-Niveau, **=signifikant auf dem 5%-Niveau, *=signifikant auf dem 10%-Niveau

Ähnlich wie im Rahmen der allgemeinen Geography vs. Institutions-Debatte zeigt sich also zunächst ein recht deutlicher Einfluss geographischer Merkmale. Da im theoretischen Teil neben den geographischen Merkmalen jedoch vor allem die Bedeutung des institutionellen Rahmens als Determinante der Governance-Qualität betont wurde, soll dieser in einer zweiten Schätzung explizit berücksichtigt werden. Die Schätzgleichung nimmt damit folgende Form an:

$$CPI = \alpha + \beta_1 \cdot \log(SIZE) + \beta_2 \cdot ETHNIC + \beta_3 \cdot TROPIC + \beta_4 \cdot RESOURCES + \beta_4 \cdot INST \quad (8)$$

Aus statistischer Sicht ist die Einbeziehung des institutionellen Rahmens jedoch nicht unproblematisch, da die theoretische Betrachtung gezeigt hat, dass Institutionen möglicherweise durch einige der hier diskutierten geographischen Merkmale beeinflusst werden. Für die empirische Analyse würde dies unter Umständen ein relativ hohes Maß an Multikollinearität bedeuten, was die Qualität der generierten Ergebnisse zwar nicht notwendigerweise einschränkt, deren Interpretation jedoch erschweren kann. Allerdings deuten weder die Struktur der Korrelationskoeffizienten noch die Werte der variance inflation factors auf ein Multikollinearitätsproblem hin (vgl. Anhang 5 und 6). Dies könnte einerseits darauf zurückzuführen

[14] Die vollständigen Ergebnisse finden sich in Anhang 2.

sein, dass der im theoretischen Teil angenommene Einfluss geographischer Merkmale auf die Institutionen in der Realität geringer ausfällt als erwartet, andererseits könnten aber auch die relativ undifferenzierten Geographie-Indikatoren für den fehlenden Zusammenhang verantwortlich sein.

Wie Tabelle 2 zeigt, stützen auch die Ergebnisse der zweiten Schätzung die theoretisch abgeleiteten Hypothesen. So weisen sämtliche Variablen die erwarteten Vorzeichen auf und sind mit Ausnahme des Indikators für Ressourcenreichtum $(RESOURCES)$ statistisch signifikant (vgl. Tabelle 2). Die fehlende Signifikanz des Ressourcenindikators könnte darauf hindeuten, dass der negative Effekt des Ressourcenreichtums tatsächlich durch einen angemessenen institutionellen Rahmen kompensiert werden kann. Gleichzeitig ist die Variable für ethnische Fragmentierung nicht sehr robust gegenüber den alternativen Governance-Indikatoren. Darüber hinaus zeigt Ramsey's RESET Test, dass das geschätzte Modell offensichtlich nicht vollständig spezifiziert ist (vgl. Anhang 8), was die Verlässlichkeit der Ergebnisse einschränkt[15]. Die wahrscheinlichste Ursache für die vorliegende Fehlspezifikation ist die Vernachlässigung relevanter erklärender Variablen. Denn auch wenn aus Sicht des hier präsentierten theoretischen Modells alle relevanten Variablen berücksichtigt wurden, ist das Governance- bzw. Korruptionsphänomen letztlich zu komplex als dass die hier verwendeten Variablen für eine vollständige Erklärung ausreichen würden. Die Auswahl zusätzlicher Kontrollvariablen gestaltet sich jedoch schwierig, da die empirische Literatur zur Korruption bisher nur den Entwicklungsstand eines Landes als robuste Variable zur Erklärung des Korruptionsniveaus identifiziert hat [Serra (2004)].

Tabelle 2

Abhängige Variable: CPI
Methode: OLS
Beobachtungen: 127
White korrigierte Standard Fehler

Variable	**Koeffizient**	**Std. Fehler**	**t-Wert**	**Prob.**
Log(SIZE)	-0,33 ***	0.091	-3.59	0.001
ETHNIC	-1.45 *	0.745	-1.95	0.054
TROPICS	-1.04 **	0.404	-2.57	0.011
RESOURCES	-0.48	0.365	-1.33	0.187
POLITY	0.09 ***	0.027	3.37	0.001

R^2:	0.32	F-Statistik:	11.564
korr. R^2:	0.30	Prob. (F-Statistik):	0.000

***=signifikant auf dem 1%-Niveau, **=signifikant auf dem 5%-Niveau, *=signifikant auf dem 10%-Niveau

[15] Diese Fehlspezifikation zeigt sich auch in den Schätzungen, die den Korruptionsindex der Weltbank sowie den Regulatory Quality-Index als abhängige Variablen verwenden.

Die Berücksichtigung des PKE ist allerdings sowohl aus theoretischer als auch aus empirischer Sicht problematisch. Aus Sicht des hier präsentierten theoretischen Modells fließt das PKE über den Parameter Q in die Optimierungsentscheidung des Politikers ein und ein Anstieg dieses Parameters führt tendenziell zu einer Verschlechterung der Governance-Qualität. Nicht berücksichtigt wird die Möglichkeit, dass bei steigendem Entwicklungsstand mehr Ressourcen zur Kontrolle von Politikern zur Verfügung stehen, was zu einer Verbesserung der Governance-Qualität führen sollte. Auch wenn sich diese implizite Erweiterung des Modells theoretisch rechtfertigen ließe, bleibt die Einbeziehung des PKE aus empirischer Sicht problematisch. Zum einen ist zu vermuten, dass die übrigen erklärenden Variablen einen engen Zusammenhang mit dem Entwicklungsstand aufweisen, was wiederum zu Multikollinearität und damit zu einer erschwerten Interpretation der Ergebnisse führen dürfte. Problematischer ist jedoch, dass zwischen dem PKE und dem Korruptionsniveau eine endogene Beziehung besteht. Einerseits beeinflusst der Entwicklungsstand das Korruptionsniveau, andererseits beeinflusst jedoch auch das Maß der Korruption den Entwicklungsstand. Dieser Zusammenhang gilt wahrscheinlich noch stärker für die Beziehung zwischen dem PKE und dem Regulatory Quality-Index. Insgesamt scheint also die Berücksichtigung des PKE als zusätzliche Kontrollvariabel höchst problematisch.

Die im Anhang präsentierten Ergebnisse spiegeln diese Problematik deutlich wider[16]. So verlieren mit Ausnahme der Bevölkerungsgröße und der Qualität des institutionellen Rahmens sämtliche verwendeten erklärenden Variablen an Signifikanz, während die Erklärungskraft der Schätzungen im Schnitt auf über 60% ansteigt. Dies deutet trotz der Verwendung eines zeitverzögerten PKE recht deutlich auf ein Endogenitätsproblem hin. Gleichzeitig zeigt Ramsey's RESET-Test noch deutlicher als bei den vorherigen Schätzungen, dass eine Fehlspezifikation vorliegt (vgl. Anhang 8). Die Berücksichtigung des PKE ist also offenbar nicht geeignet, die Qualität der generierten Schätzergebnisse nachhaltig zu steigern.

Insgesamt sind die empirischen Ergebnisse bezüglich des Zusammenhangs zwischen geographischen Merkmalen und der Governance-Qualität äußerst unklar. Neben dem noch relativ undifferenzierten Modellentwurf sind hierfür wohl vor allem Probleme der empirischen Vorgehensweise verantwortlich. Im Zentrum der Schwierigkeiten steht hier die Notwendigkeit auf das Korruptionsniveau als Indikator für die Governance-Qualität zurückzugreifen. Bei der Verwendung der entsprechenden Variablen ergeben sich drei Probleme. Zunächst führt die bereits angesprochene Subjektivität der wahrgenommenen Korruption wahrscheinlich zu einer Verzerrung der Ergebnisse. Weiterhin verlangt die Messung der Korruption mit Hilfe von Indizes eigentlich nach aufwändigeren statistischen Verfahren als der OLS-Methode. Schließlich stellt die empirische Literatur zur Korruption noch keine hinreichend robusten

[16] Die Ergebnisse der entsprechenden Schätzungen (3, 6 und 9) finden sich in den Anhängen 1, 2 und 3.

Kontrollvariablen zur Verfügung, so dass die endgültige Spezifikation des Modells mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist. Diese Probleme gelten ebenso für den alternativ verwendeten Regulatory-Quality Index. Angesichts dieser Schwierigkeiten sollten die hier generierten Ergebnisse nur mit äußerster Vorsicht betrachtet werden.

E. Fazit

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Diskussion des Zusammenhangs zwischen Geographie und Governance zu ähnlichen Ergebnissen führt, wie die auf den allgemeinen Entwicklungsprozess gerichtete Geography vs. Institutions Debatte. Aus theoretischer Sicht kann durchaus ein Einfluss geographischer Merkmale auf die Qualität der Regierungsführung angenommen werden. Dieser Einfluss erfolgt meist indirekt und häufig über die gleichen Kanäle, die auch von den Vertretern der allgemeinen Geography-Hypothese angenommen werden. Die empirische Überprüfung des Einflusses geographischer Merkmale auf die Governance-Qualität hat die theoretischen Erwartungen zwar bestätigt, gleichzeitig aber auch gezeigt, dass geographische Merkmale für sich genommen nur einen verhältnismäßig kleinen Teil der international zu beobachtenden Governance-Strukturen erklären können. Sowohl aus empirischer als auch aus theoretischer Sicht ist es also offensichtlich, dass die Governance-Qualität eines Landes noch durch weitere Faktoren beeinflusst wird.

Einer dieser Faktoren ist sicherlich die Qualität des institutionellen Rahmens, dessen Bedeutung schon die theoretische Diskussion deutlich gemacht hat. Während die Geographie eines Landes meist nur einen indirekten Einfluss auf die Governance-Qualität ausübt, wirkt das institutionelle Umfeld sehr direkt auf die Art der Regierungsführung. Gleichzeitig kann über eine Anpassung der Institutionen auch eine Kompensation der negativen Wirkungen geographischer Faktoren erreicht werden. Besonders deutlich ist diese Kompensationsmöglichkeit in Zusammenhang mit Einkommenssteigerungen, die durch die Entdeckung großer Rohstoffvorkommen ausgelöst werden. Bezieht man die institutionelle Qualität in die empirische Betrachtung mit ein, so zeigt sich, dass ein Teil der beobachteten Governance-Qualität offenbar tatsächlich auf die Qualität der herrschenden Institutionen zurückzuführen ist. Gleichzeitig bewirkt die Berücksichtigung der Institutionen, dass die Erklärungskraft geographischer Merkmale zum Teil zurückgeht. Angesichts der noch relativ undifferenzierten theoretischen Betrachtung des Zusammenhangs zwischen Geographie, Institutionen und Governance sowie der Probleme bei der empirischen Untersuchung des Zusammenhangs sind diese Ergebnisse jedoch nur mit äußerster Vorsicht zu interpretieren.

Letztlich kann also auch in Bezug auf die Governance-Qualität die Frage nach Geography vs. Institutions nicht abschließend beantwortet werden. Hier wäre es notwendig, differenziertere theoretische Modelle zu entwickeln, die genauere Aussagen und eine exaktere empiri-

sche Überprüfung erlauben. Weiterhin könnten vor allem im Bereich der Geographie noch weitere Charakteristika zur Erklärung von Governance-Strukturen herangezogen werden. Einen interessanten Ansatzpunkt bietet hier das Ankerländerkonzept, nach dem bestimmte Schwerpunktländer durch Spillover-Effekte die ökonomischen und politischen Strukturen der umliegenden Staaten positiv oder negativ beeinflussen. Möglicherweise könnte also das regionale Umfeld, in dem ein Land sich befindet, eine zusätzliche geographische Determinante der Governance-Qualität darstellen. Doch auch der in diesem Beitrag präsentierte relativ undifferenzierte Entwurf hat gezeigt, dass Geography zwar durchaus eine Determinante der Regierungsqualität darstellen kann, dass die entsprechenden Effekte jedoch gleichzeitig stark von den jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen abhängen. Insofern kann trotz der fehlenden Beeinflussbarkeit geographischer Merkmale im institutionellen Rahmen nicht nur ein viel versprechender, sondern zugleich auch außerordentlich wichtiger Ansatzpunkt für eine Verbesserung der Regierungsführung in Entwicklungsländern gesehen werden.

Literatur

Acemoglu, D. ; Johnson, S. ; Robinson, J.A. (2001), The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. In: The American Economic Review, Vol. 91, No. 5, S. 1369-1401.

Ahlfeld, S. ; Hemmer, H.R. ; Lorenz, A. (2005), The Economic Growth Debate - Geography versus Institutions: Is There Anything Really New? Discussion Papers in Development Economics, No. 34. Giessen.

Alesina, A. ; La Ferrara, E. (2004), Ethnic Diversity and Economic Performance. National Bureau for Economic Research (NBER) Working Paper, No. 10313.

Alesina, A. ; Devleeschauwer, A. ; Easterly, W. ; Kurlat, S. ; Wacziarg, R. (2003), Fractionalization. In: Journal of Economic Growth, Vol. 8, S. 155-194.

Auty, R.M. (2000), How Natural Resources Affect Economic Development. In: Development Policy Review, Vol. 18, S. 347-364.

Auty, R.M. (2001), The Political Economy of Resource-Driven Growth. In: European Economic Review, Vol. 45, S. 839-846.

Becker, G. (1968), Crime and Punishment: An Economic Approach. In: Journal of Political Economy, Vol. 76, S. 169-217.

Bohnet, M. (1971) (Hrsg.), Das Nord-Süd-Problem – Konflikte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, Vol. 8. München.

Bräutigam, D. ; Woolcock, M. (2001), Small States in a Global Economy. World Institute for Development Economics Research (WIDER) Discussion Paper, No. 2001/37.

CIA (2005), World Factbook. URL: http://www.cia.gov. 12.12.2005.

Collier, P. (2001), Ethnic Diversity – An Economic Analysis. In: Economic Policy, Vol. 32, S. 129-166.

Collier, P. ; Gunning, J.W. (1999), Why has Africa Grown Slowly? In: Journal of Economic Perspectives, Vol. 13, No. 3, S. 3-22.

Easterly (2005), Datensammlung. URL: http://www.nyu.edu/fas/institute/dri/global% 20development%20network% 20growth%20database.htm, 16.12.2005

Easterly, W. ; Levine, R. (1997), Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions. In: The Quarterly Journal of Economics, Vol. 111, No. 4, S. 1203-1250.

Farrugia, C. (1993), The Special Working Environment of Senior Administrators in Small States. In: World Development, Vol. 21, No. 2, S. 221-226.

Fisman, R. ; Gatti, R. (2000), Decentralisation and Corruption: Evidence Across Countries. World Bank Policy Research Paper, No. 2290. Washington D.C.

Gallup, J.L. ; Sachs, J.D. ; Mellinger, A.D. (1999), Geography and Economic Development. In: Annual World Bank Conference on Development Economics 1998, S. 127-171. Washington D.C.

Gylfason, T. (2001), Natural Resources, Education and Economic Development. In: European Economic Review, Vol. 45, S. 847-859.

Huntington, E. (1915), Civilization and Climate. Hamden, Connecticut.

Kaufmann, D. ; Kraay, A. (2002), Growth without Governance. World Bank Policy Research Working Paper, No. 2928. Washington D.C.

Kaufmann, D. ; Kraay, A. ; Mastruzzi, M. (2005), Governance Matters IV – Governance Indicators for 1996-2004. World Bank Policy Research Paper, No. 3630. Washington D.C.

Kaufmann, D. ; Kraay, A. ; Mastruzzi, M. (2003), Governance Matters III – Governance Indicators for 1996-2002. World Bank Policy Research Paper, No. 3106. Washington D.C.

Knack, S. ; Azfar, O. (2000), Are Larger Countries Really More Corrupt? World Bank Policy Research Working Paper, No. 2470. Washington D.C.

Kuznets, S. (1963), Economic Growth of Small Nations. In: Robinson, E.A.G. (Hrsg.), Economic Consequences of the Size of Nations, S. 14-32. London.

La Porta, L. ; Lopez-de-Silanes, F. ; Shleifer, A. ; Vishny, R. (1999), The Quality of Government. In: Journal of Law and Economic Organization, Vol. 15, No. 1, S. 222-264.

Lloyd, P.J. ; Sundrum, R.M. (1982), Characteristics of Small Economies. In: Jalan, B. (Hrsg), Problems and Policies in Small Economies, S. 17-38. London.

Marshall, M.G. ; Jaggers, K. (2002), Polity IV Dataset Version p4v2002, College Park, MD: Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland.

Mauro, P. (1998), Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research. In: Finance and Development, Vol. 35, No. 1, S. 11-14.

Montesquieue, C.L. (1989), The Spirit of the Laws. Cambridge.

Papyrakis, E. ; Gerlagh, R. (2004), The Resource Curse Hypothesis and its Transmission Channels. In: Journal of Comparative Economics, Vol. 32, S. 181-193.

Read, Robert (2001), Growth, Economic Development and Structural Transition in Small Vulnerable States. World Institute for Development Economics Research (WIDER) Discussion Paper, No. 2001/59.

Robinson, E.A.G. (1963) (Hrsg.), Economic Consequences of the Size of Nations. London.

Rodrik, D. ; Subramanian, A. ; Trebbi, F. (2002), Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper, No. 9305.

Sachs, J.D. ; Warner, A.M. (1995), Natural Resource Abundance and Economic Growth. National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper, No. 5398.

Serra, D. (2004), Empirical Determinants of Corruption: A sensitivity analysis. Global Poverty Research Group, Working Paper GPRG-WPS-012.

Sokoloff, K.L. ; Engerman, S.L. (2000), Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World. In: Journal of Economic Perspectives, Vol. 14, No. 3, pp. 217-232.

Sokoloff, K.L. ; Engerman, S.L. (1997), Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies. In: Haber, S. (Hrsg.), How Latin America Fell Behind – Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914. Stanford, CA.

Streeten, P. (1993), The Special Problems of Small Countries. In: World Development, Vol. 21, No. 2, S. 197-202.

Transparency International (2005), Transparency International Corruption Perception Index 2005. URL: http://www.transparency.org, 25. Januar 2006.

Weil, D. (2005), Economic Growth. Boston.

Weltbank (2005), World Development Indicators. CD-ROM. Washington, D.C.

Weltbank (1996), From Plan to Market – World Development Report 1996. Washington, D.C.

Anhang 1: Verwendete Variablen und Datenquellen

Variable	Definition	Quelle
CPI	*Corruption Perception Index* (Ausmaß der wahrgenommenen Korruption)	Transparency International (2005)
COC	*Control of Corruption Index* (misst die Ausnutzung öffentlicher Ämter zur persönlichen Bereicherung)	Kaufmann et al. (2005)
REGQUAL	*Regulatory Quality*-Index (Existenz marktunfreundlicher Regelungen)	Kaufmann et al. (2005)
SIZE	Staatsgröße, gemessen über die Bevölkerungszahl.	Weltbank (2005) sowie CIA (2005)
ETHNIC	Ausmaß der ethnischen Fragmentierung, berechnet über den Herfindahl-Index: $ETHNIC_j = 1 - \sum_{i=1}^{N} s_{i,j}^2$	Alesina et al. (2003)
TROPIC	Dummy-Variable, die für in den Tropen gelegene Länder den Wert 1 annimmt.	Easterly (2005)
RESOURCES	Dummy-Variable, die für Länder, deren Exporte sich zu 50 % oder mehr aus Primärgütern (inklusive Öl) zu-sammensetzen. Der verwendete Grenzwert entspricht der Weltbank-Definition [Weltbank (2005)].	Easterly (2005)
INST	Qualität des institutionellen Rahmens, gemessen über den Demokratisierungsgrad.	Marshall und Jaggers (2002)
PKE	Pro-Kopf-Einkommen in Kaufkraftparitäten für 1997.	Weltbank (2005)

Anhang 2: Schätzungen mit dem CPI als abhängiger Variable

Schätzung 1
Abhängige Variable: CPI
Methode: OLS
Beobachtungen: 139
White korrigierte Standard Fehler

Variable	Koeffizient	Std. Fehler	t-Wert	Prob.
C	11,288	1,458	7,741	0,000
LOG(SIZE)	-0,341	0,085	-4,017	0,000
ETHNIC	-2,284	0,732	-3,321	0,002
TROPIC	-0,887	0,374	-2,373	0,019
RESOURCES	-0,751	0,345	-2,176	0,031

R^2	0,292	Mittel abh. Variable	4,068
korr. R^2	0,271	Std. Abw. abh. Variable	2,194
Std. Fehler d. Regr.	1,874	Akaike Inform. Kriterium	4,129
Summe Residuenquadrate	470,466	Schwarz Kriterium	4,235
Log Likelihood	-281,970	F-Statistik	13,799
Durbin-Watson Stat.	1,693	Prob. (F-Statistik)	0,000

Schätzung 2
Abhängige Variable: CPI
Methode: OLS
Beobachtungen: 127
White korrigierte Standard Fehler

Variable	Koeffizient	Std. Fehler	t-Wert	Prob.
C	10,323	1,600	6,453	0,000
LOG(SIZE)	-0,326	0,091	-3,591	0,001
ETHNIC	-1,450	0,745	-1,946	0,054
TROPIC	-1,040	0,404	-2,577	0,011
RESOURCES	-0,484	0,365	-1,326	0,187
INST	0,090	0,027	3,370	0,001

R^2	0,323	Mittel abh. Variable	3,975
korr. R^2	0,295	Std. Abw. abh. Variable	2,122
Std. Fehler d. Regr.	1,781	Akaike Inform. Kriterium	4,039
Summe Residuenquadrate	383,954	Schwarz Kriterium	4,173
Log Likelihood	-250,458	F-Statistik	11,564
Durbin-Watson Stat.	1,597	Prob. (F-Statistik)	0,000

Schätzung 3
Abhängige Variable: CPI
Methode: OLS
Beobachtungen: 121
White korrigierte Standard Fehler

Variable	Koeffizient	Std. Fehler	t-Wert	Prob.
C	-5,532	1,590	-3,479	0,001
LOG(SIZE)	-0,156	0,069	-2,265	0,025
ETHNIC	0,505	0,501	1,007	0,316
TROPIC	-0,258	0,277	-0,931	0,354
RESOURCES	-0,178	0,298	-0,597	0,552
INST	0,041	0,018	2,282	0,024
PKE	1,422	0,134	10,627	0,000

R^2	0,665	Mittel abh. Variable	4,020
korr. R^2	0,647	Std. Abw. abh. Variable	2,141
Std. Fehler d. Regr.	1,273	Akaike Inform. Kriterium	3,376
Summe Residuenquadrate	184,602	Schwarz Kriterium	3,538
Log Likelihood	-197,248	F-Statistik	37,632
Durbin-Watson Stat.	1,814	Prob. (F-Statistik)	0,000

Anhang 3: Schätzungen mit dem Control of Corruption-Index als abhängiger Variable

Schätzung 4
Abhängige Variable: Control of Corruption-Index
Methode: OLS
Beobachtungen: 159
White korrigierte Standard Fehler

Variable	Koeffizient	Std. Fehler	t-Wert	Prob.
C	2.790	0,504	5.535	0,000
LOG(SIZE)	-0,135	0,031	-4.421	0,000
ETHNIC	-0,697	0,326	-2.141	0,034
TROPIC	-0,562	0,169	-3.332	0,001
RESOURCES	-0,355	0,160	-2.217	0,028

R^2	0,264	Mittel abh. Variable	-0,063
korr. R^2	0,245	Std. Abw. abh. Variable	1.029
Std. Fehler d. Regr.	0,894	Akaike Inform. Kriterium	2.645
Summe Residuenquadrate	123.117	Schwarz Kriterium	2.742
Log Likelihood	-205.278	F-Statistik	13.808
Durbin-Watson Stat.	1.642	Prob. (F-Statistik)	0,000

Schätzung 5
Abhängige Variable: Control of Corruption-Index
Methode: OLS
Beobachtungen: 135
White korrigierte Standard Fehler

Variable	Koeffizient	Std. Fehler	t-Wert	Prob.
C	2.299	0,736	3.123	0,002
LOG(SIZE)	-0,126	0,041	-3.033	0,003
ETHNIC	-0,463	0,363	-1.275	0,205
TROPIC	-0,584	0,196	-2.975	0,004
RESOURCES	-0,167	0,169	-0,992	0,323
INST	0,055	0,013	4.184	0,000

R^2	0,338	Mittel abh. Variable	-0,129
korr. R^2	0,312	Std. Abw. abh. Variable	1.007
Std. Fehler d. Regr.	0,836	Akaike Inform. Kriterium	2.522
Summe Residuenquadrate	90.064	Schwarz Kriterium	2.651
Log Likelihood	-164.236	F-Statistik	13.149
Durbin-Watson Stat.	1.436	Prob. (F-Statistik)	0

Schätzung 6
Abhängige Variable: Control of Corruption-Index
Methode: OLS
Beobachtungen: 127
White korrigierte Standard Fehler

Variable	Koeffizient	Std. Fehler	t-Wert	Prob.
C	-5,389	0,699	-7,713	0,000
LOG(SIZE)	-0,046	0,030	-1,549	0,124
ETHNIC	0,348	0,212	1,642	0,103
TROPIC	-0,132	0,124	-1,064	0,289
RESOURCES	-0,021	0,128	-0,165	0,869
INST	0,026	0,008	3,170	0,002
PKE	0,704	0,058	12,054	0,000

R^2	0,705	Mittel abh. Variable	-0,093
korr. R^2	0,691	Std. Abw. abh. Variable	1,008
Std. Fehler d. Regr.	0,560	Akaike Inform. Kriterium	1,733
Summe Residuenquadrate	37,679	Schwarz Kriterium	1,890
Log Likelihood	-103,047	F-Statistik	47,899
Durbin-Watson Stat.	1,441	Prob. (F-Statistik)	0,000

Anhang 4: Schätzungen mit dem Regulatory Quality-Index als abhängiger Variable

Schätzung 7
Abhängige Variable: Regulatory Quality-Index
Methode: OLS
Beobachtungen: 159

Variable	Koeffizient	Std. Fehler	t-Wert	Prob.
C	2,454	0,613	4,004	0,000
LOG(SIZE)	-0,116	0,038	-3,024	0,003
ETHNIC	-0,771	0,305	-2,528	0,013
TROPIC	-0,306	0,160	-1,918	0,057
RESOURCES	-0,517	0,158	-3,282	0,001

R^2	0,247	Mittel abh. Variable	-0,065
korr. R^2	0,227	Std. Abw. abh. Variable	1,012
Std. Fehler d. Regr.	0,890	Akaike Inform. Kriterium	2,635
Summe Residuenquadrate	121,939	Schwarz Kriterium	2,732
Log Likelihood	-204,513	F-Statistik	12,616
Durbin-Watson Stat.	1,654	Prob. (F-Statistik)	0,000

Schätzung 8
Abhängige Variable: Regulatory Quality-Index
Methode: OLS
Beobachtungen: 135

Variable	Koeffizient	Std. Fehler	t-Wert	Prob.
C	2,577	0,695	3,709	0,000
LOG(POPULATION)	-0,151	0,042	-3,591	0,001
FRAGMENTATION	-0,472	0,281	-1,679	0,096
TROPIC	-0,334	0,146	-2,289	0,024
RESOURCES	-0,259	0,141	-1,839	0,068
POLITY	0,076	0,010	7,690	0,000

R^2	0,468	Mittel abh. Variable	-0,099
korr. R^2	0,448	Std. Abw. abh. Variable	0,959
Std. Fehler d. Regr.	0,712	Akaike Inform. Kriterium	2,203
Summe Residuenquadrate	65,460	Schwarz Kriterium	2,332
Log Likelihood	-142,697	F-Statistik	22,727
Durbin-Watson Stat.	1,575	Prob. (F-Statistik)	0,000

Schätzung 9
Abhängige Variable: Regulatory Quality-Index
Methode: OLS
Beobachtungen: 127

Variable	Koeffizient	Std. Fehler	t-Wert	Prob.
C	-3,426	0,702	-4,877	0,000
LOG(POPULATION)	-0,086	0,030	-2,908	0,004
FRAGMENTATION	0,186	0,210	0,885	0,378
TROPIC	0,009	0,121	0,073	0,942
RESOURCES	-0,099	0,130	-0,761	0,448
POLITY	0,047	0,008	5,646	0,000
PKE	0,551	0,048	11,428	0,000

R^2	0,709	Mittel abh. Variable	-0,015
korr. R^2	0,695	Std. Abw. abh. Variable	0,902
Std. Fehler d. Regr.	0,498	Akaike Inform. Kriterium	1,499
Summe Residuenquadrate	29,805	Schwarz Kriterium	1,655
Log Likelihood	-88,161	F-Statistik	48,830
Durbin-Watson Stat.	1,813	Prob. (F-Statistik)	0,000

Anhang 5: Matrix der Korrelationskoeffizienten

	log(SIZE)	ETHNIC	INST	PKE
log(SIZE)	1,00	-0,02	0,09	0,01
ETHNIC	-0,02	1,00	-0,24	-0,47
INST	0,09	-0,24	1,00	0,37
log(PKE)	0,01	-0,47	0,37	1,00

Anhang 6: *Variance Inflation Factors*

Die Variance Inflation Factors (VIFs) messen das Ausmaß an Multikollinearität über einen Index, der angibt, wie stark die Varianz der geschätzten Regressionskoeffizienten durch vorhandene Multikollinearität erhöht wird. Zur Berechnung der VIFs wird zunächst jede unabhängige Variable auf die übrigen unabhängigen Variablen regressiert. Anschließend werden über die Bestimmtheitsmaße der jeweiligen Regressionen die VIFs für die Variablen nach folgender Formel berechnet: $VIF(\beta_i) = \frac{1}{(1 - R_i^2)}$. Auch wenn keine allgemein akzeptierten kritischen Werte für die VIFs existieren, kann als grobe Regel davon ausgegangen werden, dass Multikollinearität erst bei VIFs von über 5 in einem problematischen Ausmaß vorliegt.

Variable	**VIF ohne PKE**	**VIF mit PKE**
log(SIZE)	1,037	1,067
ETHNIC	1,406	1,594
INST	1,124	1,166
log(PKE)	-	1,622

Anhang 7: White-Test auf Heteroskedastizität

Die Annahme der Existenz von Heteroskedastizität kann dann verworfen werden, wenn die Prüfgröße $\left(Beobachtungen \cdot R^2\right)$ kleiner als der in der Tabelle angegebene kritische Wert ausfällt. Dies ist nur für die Schätzungen 5 und 6 der Fall.

Schätzung	Abh. Variable	Freiheitsgrade	Krit. Wert	Beob.*R^2
1 (ohne INST)	CPI	12	21,03	32,58
2 (mit INST)	CPI	18	28,86	36,27
3 (mit PKE)	CPI	25	37,65	57,59
4 (ohne INST)	Corruption Control	12	21,03	35,91
5 (mit INST)	Corruption Control	18	28,86	34,37
6 (mit PKE)	Corruption Control	25	37,65	46,63
7 (ohne INST)	Regulatory Quality	12	21,03	17,01
8 (mit INST)	Regulatory Quality	18	28,86	24,11
9 (mit PKE)	Regulatory Quality	25	37,65	44,23

Anhang 8: Ramseys RESET-Test

Die Annahme einer Fehlspezifikation kann dann verworfen werden, wenn die Prüfgröße (hier der F-Wert) kleiner ist als der in der Tabelle angegebene kritische Wert. Dies ist für keine der Schätzungen der Fall.

Schätzung	Abh. Variable	F-Wert	Krit. F-Wert
1 (ohne INST)	CPI	0,998	2,674
2 (mit INST)	CPI	4,021	2,681
3 (mit PKE)	CPI	35.154	2,686
4 (ohne INST)	Corruption Control	1,294	2,665
5 (mit INST)	Corruption Control	5,663	2,677
6 (mit PKE)	Corruption Control	26,432	2,682
7 (ohne INST)	Regulatory Quality	0,083	2,665
8 (mit INST)	Regulatory Quality	3,242	2,677
9 (mit PKE)	Regulatory Quality	7.851	2,682

THE WORLD BANK'S ASSISTANCE TO PUBLIC SECTOR REFORM IN LATIN AMERICA

Harald Fuhr and Philipp Krause[1]

A. Introduction

After decades of an overly active role, Latin America's public sector changed dramatically during the 1990s. Today there is less state interventionism throughout the region; there is more citizen participation, more decentralization, and more market-led development. Most Latin American countries experienced significant economic growth during the past decade. Democratic policy-making as well as political stability improved considerably. Despite major shortcomings, most countries also made significant progress in their social development agenda[2].

Most observers would agree, that such progress in Latin America was, to a large extent, due to structural reform policies, and, in particular, to redefining the borderlines between the public and the private sectors, with a less intrusive role of the former, and a more prominent role of the latter. Also citizens pushed strongly for participatory development, better government, and improved public service delivery.

Despite such progress, major problems remain. Even though governments throughout the region limited state involvement in the economy, and downsized their states, in most cases, reforms were not accompanied by appropriate strengthening of the state's core functions or by an upgrading of its institutional performance. With minor exceptions, state capability remained low (see Tables 1a and 1b) and improvements in overall governance were quite limited.

Given the region's enormous challenges, particularly in reducing poverty and addressing income inequality (particularly in "assets", such as land and education), such an unfinished agenda is risky. Since an essential ingredient to any of these reforms is an efficient, competent, and transparent state, weak capabilities in the executive and in the legislature, low per-

---

[1] Dieser Beitrag ist eine leicht abgeänderte und erweiterte Fassung des Aufsatzes in Arthur Benz, u. a. (2004) (Hg). Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung. Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag. Duncker&Humblot, Berlin; S. 631-646. Harald Fuhr ist Professor für Internationale Politik an der Universität Potsdam; Philipp Krause arbeitet im Bereich Öffentliche Finanzen und Verwaltungsreform in der Abt. 42, Staat und Demokratie der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

[2] On Latin America's overall progress see e.g., Williamson [(2003), p. 3] and The Economist, 26 April 2003 (pp. 43-45). Per capita growth per year was 2.9 percent 1950-1980, -0.1 percent in the 1980s and 1.3 percent from 1990 to 2000 (World Bank, World Development Indicators 2002). Given the recent slow down, Williamson, [(2003), p. 18] suggests, "the way forward is to complete, correct, and to complement the reforms of a decade ago, not to reverse them".

forming judicial sectors and, as a result, poor governance may well turn out to have serious economic and political repercussions over time. They can further weaken the credibility of the reformed state, undermine political stability cumulatively, or lead to a renewal of populist policy making. As recent data on the Region ("Latinobarometro") indicates, trust in public institutions remains worryingly low – and has occasionally lead to vanishing support for democratic policy making and democracy in general.

Since lack of growth in the recent past has often led to calls for a stronger government involvement in the economy, the region, as Kuczynski [(2003), p. 47] pointed out recently, is likely to face critical choices: policymakers could opt either for a more active role a in high priority areas, such as education, health and rural infrastructure, or return to the fiscal expansion policies of the 1970s with their disastrous macroeconomic effects.

In the following paragraphs we are going to summarize some facts and figures related to Bank lending and support to public sector reform in Latin America, we will then review some of the experiences from its lending programs and projects, and, eventually, come up with some future challenges, also observed similarly by other development agencies.

One of the major contentions of this paper, is, that World Bank operations – again, quite similar to other development agencies during the past decade – had a rather "instrumental" understanding of state reform and institutional change. Consequently, most projects opted for a set of rather technical approaches to improving government and governance in its client countries, thus often paying little attention to processes, to the politics and to the political economy of public sector reform.

World Bank Assistance to Public Sector Modernization[3] Although the World Bank is generally known as a highly professional and well-documented international organization, data on its lending programs for public sector reform are not easy to find. This is partly due to the different components within Bank projects. A lending project to assist decentralization of primary education in Brazil, for example, could easily be classified under "education" and not to under "public sector management", although its key activities are meant to address precisely such issues within the education sector. Similar observations hold for projects in the agriculture, infrastructure, energy, and health sectors. Moreover, classification schemes defining "public

[3] Research took place at various occasions from 2001 to 2003, and was assisted by Agnes Gilka-Boetzow at the University of Potsdam, Germany. The team reviewed all potential public sector reform projects between 1982 and 2002 in the LAC region. With advice from senior Bank staff, 126 projects were deemed to be actual PSM activities. A number of internal databases, such as Business Warehouse, Imagebank and SAP served as source for the initial data. 21 projects were chosen for an in-depth analysis. The selection of these cases was based on staff assessments of rewarding country experiences and lessons learned. They reflect the diversity of public sector activities, regional diversity, the spectrum of success and failure and the two decades covered by the study. A full list of all projects covered, including each project's details, is available on the World Bank's

sector management" and/or "public sector modernization" have changed several times during the last 15 years.

Despite such shortcomings, available data suggests that public sector management (PSM) is a key sector in overall Bank lending, with the Latin America and the Caribbean Region (LAC) playing quite a prominent role. With US$ 6,208 million, LAC contributed some 45 percent of the Bank's cumulated PSM lending (totaling US$ 13,805 million) by fiscal year (FY) 2000. Average lending in LAC for PSM increased significantly from US$ 428 million in FY 1990-94 to US$ 714 million in FY 1995-2000. In FY 2000, PSM operations, totaling US$ 2,442 million, became the single most important sector in Bank lending (both on a loan-by-loan basis and on a loan component base), with LAC (US$ 1,114 million) covering almost 50 percent of the Bank's PSM portfolio (see Table 2).

During the last years, the Bank has further increased its lending for public sector reform – recently regrouped in terms of theme "Public Sector Governance" (PSG) and in terms of sector "Law and Justice and Public Administration" (LJPA) – to an impressive total of US$ 4,247 million in FY 2002 for PSG, or US$ 5,200 million for LJPA respectively, comprising some 22 percent (27 per cent) of overall Bank lending, again with LAC clearly leading those efforts In the last for years, lending for PSG adds up to a total of almost US$ 11 billion, and more than US$ 17 billion for LJPA. LAC alone takes up more than one third of this lending in 2000-2003 (see Table 3 and 4).

Towards the end of the 1990s, the agenda of the Bank, both in terms of policies and operations, had considerably broadened[4]. Its public sector operations now included financing technical assistance and policy advice to enhance judicial reform, lending for sub-national public entities (at state or provincial level), city development strategies, and a new type of adjustment lending for public sector reform. The Bank's experts in public sector management during the 1990s – quite similar to staff in other international development agencies – had clearly made a long journey from the "minimal state" to "new public management" and to the "capable state". They had learned about the complexity of public sector reform in Latin America, on what works more likely in assistance policies, and what does not.

Yet, instead of phasing out some operations in favor of others, and e.g. specializing on some of those policies where success was most noticeable, the institution seemingly started adding new items to its list of lending programs (see overview of major components in LAC). Hence, for example, "traditional" financial management operations (stressing technology and

website at: http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/Category/By+Category/B023B90D273C5D6F85256D55005D20F4?OpenDocument .

[4] A good example for a politically more sensitive view of state and public administration, and on the options for technical assistance, is LAC's report on Bolivia "From Patronage to a Professional State: Bolivia Institutional and Governance Review" (25 August 2000). See, more generally, World Bank (2000b).

control) coincided with NPM-oriented oriented financial management operations (stressing incentives and performance), which in turn were accompanied by selective measures of participatory budget management (stressing involvement of citizens, especially at the local level).

Overview of Major Project Components in LAC, 1982-2002

Budget and financial management	34
Decentralization	28
Civil Service Reforms	26
Public enterprise reform	18
Tax policy / tax administration	18
Social security administration	12
Public investment (management)	11
Expenditure management	11
Judicial reform	10
Customs administration	06
Policy formulation and info-systems	06
Governance, Anti-Corruption	05
Central Bank	03
Government procurement	03
Legislative Strengthening	01
Source: Fuhr, Krause, Shepherd, 2003.	

While such diversity may look attractive, at times even demand driven, such accumulation has serious flaws. Unless such approaches tacking similar shortcomings in public administration with different means are properly assessed over time, sorted out and prioritized according to lessons learned and “comparative advantages”, they may turn out to be counterproductive, and costly, in terms of resources spend, both in the Bank as well as in client countries. Given the billions of dollars spent for public sector reform in Latin America throughout the 1990s, one would expect assistance projects well beyond experimentation stage, and be assessed, as the Bank itself points out, in terms of “results on the ground”. Clearly, such rising number of approaches also raises the question if both the number and qualifications of staff are still adequate.

B. Some Lessons from the Field

Our review of the Bank's PSM projects in Latin America covered four areas: (i) Government policies and commitment; (ii) domestic management of reform and organizational arrangements; (iii) domestic institutional change; and (iv) Bank performance and policies. Since our research did not cover in-country field research, we were largely limited to reviewing Bank documents, such as appraisal documents, supervision reports, project correspondence, and evaluation reports, and to interviews with current and former task managers handling PSM projects in the region.

A more general picture of this review is, that the Bank's assistance, throughout most of the 1990s, has been strongly tool-oriented in its approach, largely been managed top-down, and only recently been carried out with a better understanding of the politics of reform. The results in each of the above areas are as follows.

Government policies and commitment: State reform in LAC in general, and most Bank projects assisting such reform in particular, quite clearly, neglected the political dynamics of reform and, consequently, the need for a better fit of Bank interventions to government's policy cycles, i.e. the logic of government action and reaction. While this may hold for Bank assistance in general, projects that focus on reforming the state's core machinery, i.e. essential government functions and core public administration, are likely to be much more affected by politics than others. Hence, the timing of Bank interventions turned out to be critical. While most reforms in practice have spanned a decade or more, most projects seemed to assume that reforms of key public institutions could take place within a government's period in office, or within the timeframe of a project.

A typical vision often portrayed in appraisal documents departs from the vision of a quasi-homogeneous commitment of government officials to reforming public institutions. One afterwards finds in subsequent project documents that such commitment is perceived to be declining, with, usually, adverse effects on agreed-upon activities. Such rather simplistic perceptions, of course, neglect the political economy of reform and the rationale of government officials dealing with such reform. In formerly rent-driven public administrations with decision makers seeking to use resources and staff for both public and private purposes, there are also numerous obstacles to state reform within the bureaucracy itself. There are winners and losers within such processes of change, and, given the short-term cycle of politics, there is also "successful failure" of such reforms [Fuhr (1998)].

Domestic management of reform and organizational arrangements: Public sector reform in Latin America, like elsewhere [see Pollitt and Bouckaert (2000)], requires good management at the top level of government and a firm commitment to reform by leading government officials. It also requires dedicated efforts to establish and manage an effective policy dialogue

with stakeholders both inside and outside the public sector, in particular with interest groups directly concerned (e.g. unions). Reviewing Bank documents, the dialogue part in public sector reforms has been particularly weak. Project coordination units (PCUs) often worked as "enclaves" within public administration. While each reform may start in a somewhat insulated environment, the challenge for those managing PCUs is precisely to gradually overcome "enclaving", and to ensure that new rules are adopted iteratively and jointly throughout the bureaucracy. Such institutionalisation, however, rarely took take place. Moreover, marketing public sector reform effectively, communicating well with staff, has been omitted largely, or came too late.

The challenge of institutional development

The Bank's operational level has been concerned with Institutional Development (ID), or the lack thereof, for quite some time. In a sense, the whole aim of state reform is positive institutional development. Since the adoption of the Public Sector Strategy, the Bank takes a broader view of ID. It goes beyond the mere administration of the state, to include the whole country's ability to make use of its various resources. Recent ESW, such as the IGRs for Bolivia and Peru, shows the importance of ID for individual projects. The sophistication of the Bank's analytical work on ID is not yet matched, however, by its integration into day-to-day operations.

For instance, according to the most recent operational guidelines covering the ex-post Implementation Completion Reports, "rating of Institutional Development Impact is not being implemented at this time pending further analysis to permit meaningful and consistent guidance for its application".[5] There are no means available to assess projects in order to arrive at such a rating and to make these ratings comparable. This is despite the fact that project documents, including ICRs, regularly address ID and even rate the final impact without having Bank-wide guidelines on the matter.

Integrating Institutional Development into operations would mandate many changes during project preparation, implementation and documentation. The draft OP on Institutional Development[6] gives a good idea of how these changes would look like. It suggests an 'institutional analysis' at the beginning of each project, which would identify the institutional capacity and overall environment of the given country. Key players, their incentives and commitment to the project, possible winning coalitions would have to be identified as well. The project would be flexibly tailored to the institutional context.

All this information would have to be maintained and updated in some way throughout the whole project life, and would probably provide an excellent pool of knowledge for the IRC's author to draw from at the end. Hence, the most important difference would be in documentation. Bank staff are keenly aware of their projects` many details, but as the years go by, and task managers change, this vast amount of 'soft' knowledge is not properly recorded, to be used by the ICR author, or anyone else.

---

[5] World Bank [(1999a), p. 15)

[6] Draft 3 OP 10.06: Institutional Analysis in Bank-Financed Operations, Draft of June 10, 1999

Successful projects would depend on changing such practices. Better documentation would lead to better dissemination of knowledge and ultimately better learning.

Based on previous work, also in other development agencies [see e.g. Corkery (1998)], there are some general insights on what is needed for managing effectively PSM reforms. It is well known that (i) in-country capacity is key, but there is limited knowledge on how to build up and, in particular, sustain such capacity. We also know that (ii) political support over an extended period; (iii) a clear-cut strategy with priorities; (iv) clearly defined responsibilities and high-level access to decision making; plus (v) ample involvement of participating entities and staff are of utmost importance. But there is often not sufficient knowledge on the mechanisms behind such processes, which would allow to better target such interventions and improve overall results over time.

Domestic institutional change: The typical view of institutional change as portrayed in project documents refers to a rather mechanical process, at least throughout the 1990s: the Bank provides financial and technical inputs, plus "best practice" from abroad, thus helping and enabling decision makers to manage domestic institutional reforms effectively. Since those reforms are carried out by government officials, and by staff in PCUs, "strengthening" those groups is regarded of crucial importance. Strengthening, in turn, often means access to modern technology, and to better management tools, and has a little political connotation. Related to type of change assisted, one rarely finds a clear distinction between organizational change and institutional change. Most documents use these terms interchangeably and rarely highlight the fact that the latter term in fact stresses a more abstract change of rules (i.e. how areas within the public sector are managed), while the former would be more related to real staff interactions, new settings and management issues within such rule change. In most cases, task managers prefer organizational and management issues, again neglecting the politics of this process. One may stress, here, that with omitting politics one misses the more important story behind rule change, since sustainability and effectiveness of new institutional arrangements eventually depend on their acceptance and credibility by societal actors – with both likely to be higher in processes that ensure actors' participation in such change of rules.

In general, the Bank's assistance projects during the first half of the 1990s concentrated strongly on downsizing which failed to a large extent, due to the political environment of public employment. Only recently more attention was given to upgrading service quality, and to human resources management, also to ensure that civil servants "own" the reform. But difficulties in pursuing such an agenda remain widespread. And while new types of governing and governance (way beyond the NPM agenda, i.e. in the exercise of authority, steering, and democracy) have emerged in several developed countries, and while the political back-

ground of institutional reform is well known in the Bank [e.g. in World Bank (1997), Ch. 9], such agenda has not yet been fully acknowledged in recent Bank operations.

Bank performance and policies: Although the Bank would define its role as a developmental facilitator and catalyst, in the real world of project assistance in Latin America, the Bank's task managers were much more proactive. Reviewing the documents one finds that many task managers perceived themselves as "bringing" knowledge and resources to countries, and that they usually knew what the counterpart institution did not. They were the doers. Far from being absentee managers, and backed by their privileged access to decision makers, some became strongly involved in carrying out reform within their client countries. In other instances, task managers maintained a rather low profile, expecting "the Government" to move forward with its reform program, without fully recognizing why the government did not (or could not). Helping the government to "keeping the momentum of reform" was one of the activities mentioned frequently. Yet, the instruments and tactics described remained rather vague, and so did the assessment of the Bank's overall performance in many projects. Often Bank staff relied too heavily on a small group of interlocutors and decision makers; once they were replaced by politics or government change, assistance policies needed to start anew.

While many shortcomings in project implementation seem "rational" in public administrations with entrenched systems of patronage and political favoritism, some projects seemingly were more successful, were able to overcome bottlenecks to PSM reforms, and to keep their momentum.

Some of the key ingredients to such success were: (i) better analytical work upfront, and carried out jointly; (ii) better coordination of country-specific PSM efforts within the Bank; (iii) a politically sensitive and process-oriented (in-country) approach that encompasses (iv) iterative monitoring, learning and adjustment cycles; (v) an approach to PSM that focuses initially on priority areas (and then gradually broadens reform); (vi) broader consultative mechanisms and stakeholder involvement, and, sometimes, (vii) more intensive donor coordination and cooperation, both adaptive and creative. Unfortunately, such good practice was only insufficiently communicated within the Bank, let alone within Washington's development community.

C. Some Lessons from Bank Operations

Throughout the 1990s the Bank has continuously broadened its scope to public sector reform, now including a variety of new instruments, and the "soft issues" mentioned. Even politically sensitive approaches were added, bringing the Bank way beyond its initial hands-off politics behavior. There are four institutional factors, however, that seriously limit its effectiveness in public sector lending.

First, one needs to clearly distinguish between units in the Bank that work conceptually on policies for PSM – such as the "public sector anchor" within the Bank's network for Poverty Reduction and Economic Management (PREM) – and those units that really work on, and implement, PSM operations in the regions, such as Latin America. In addition, there is the World Bank Institute (WBI), which is responsible for disseminating experiences in public sector reform, and for joint learning with client governments and their staff. Despite excellent contacts to research institutes, academic think tanks and policy makers, despite high-quality conferences and publications on institutional development, and despite an enormous richness of knowledge on practical experiences in public sector reform in client countries, those units don't work together smoothly. As our research indicates, outputs form research and conferences are rarely used in practice, and practical conclusions rarely find their way into conceptual work. And since this latter link is weak, efforts to disseminate knowledge by WBI are held back as well. Knowledge resources generated by research and practice – a unique feature of the Bank's business strategy – thus flow within independent channels, and remain underutilized.

Second, institutional learning from assistance to public sector reform in Latin America remains weak. Paradoxically, the most important instrument with the potential to draw "lessons learned" from Bank projects – such as Project Completion Reports (PCRs) or (now) Implementation Completion Reports (ICRs) – are perceived as a rather ritualistic and burdensome exercise to be delegated to lower level staff or short term consultants. They are currently not an option to manage knowledge from the field effectively. The reasons for the low attractiveness of these reports are various: (i) little amount of budget resources allocated to carry out reviews; (ii) staff discontinuity during the lifetime of a project (on both the Bank's and the recipient's side) makes reviews difficult; and (iii) little interest to analyze problems during implementation thoroughly on both sides. Difficulties in reporting may also stem from the fact that some task managers, especially those managing a larger portfolio, are eventually asked to review their own projects. Hence, for many staff in the Bank it is still more attractive, and rewarding, to become committed to new projects than reviewing old ones. Despite recent initiatives to identify some ICRs as important for knowledge generation and dissemination ("Intensive Learning ICRs"), learning from the dozens of other projects is seriously constrained.

Third, since public sector reform is a lengthy process, often requiring commitment to policy reform of several governments, sound follow-up work (and institutional memory) by task managers has always been crucial. Surprisingly, however, there was little emphasis on systematic debriefings of staff on their experiences in the field, and on practical procedures (e.g. on the politics) of implementing PSM operations. Considering that knowledge management – as the Bank clearly stresses – has a lot to do with managing knowledgeable people [Fuhr

and Gabriel (2003)], one clearly recognizes that the Bank had serious weaknesses in overall PSM knowledge management, both at country level as well as in operations.

Fourth, with the number of new approaches and instruments added to project work, the Bank and, in particular, its task managers and team leaders risk conceptual overload (and "mission creep"). Moreover, some staff may not have sufficient expertise – let alone time – in dealing adequately with such dedicate issues as "listening to the poor" and establishing a firm dialogue with decision makers and local NGOs, each possibly embedded in specific political contexts. Assisting state reform in Latin America in all its branches and varieties is not just an issue that could be covered by a comparatively small number of staff[7]. Although the Bank's administrative decentralization to selected Latin American countries has helped the dialogue with governments and citizens, most of the conceptual work is still done at headquarters in Washington D.C. With complexity increasing, budgets and costs for project preparation, monitoring and supervision expanded as well. And with PSM operations still regarded somewhat risky, and disapproved in public opinion, there were considerable disincentives, for decision makers and staff, to operationalize what is recommended conceptually in other departments of the Bank.

D. Conclusions

Well into second half of the 1990s, Bank support to public sector reform in Latin America was rather short-term and instrumental in its approach and thus somewhat disconnected from to the long-term, political process of de facto reforms that would, eventually, span several governments and decades.

The Bank's policy advice followed a cycle ranging from a clear "anti-statism" (during the mid 1980s) to a "downsizing and strengthening of the state" (late 1980s), to "new public management" (mid 1990s), to "improving state capability" and "anti-corruption" initiatives (second half of the 1990s), to eventually "improving governance" (since the late 1990s).

While this sequence of policy advice largely reflects international thinking on public sector reform – which the Bank itself reinforced through research and publications – the major shortcoming in assisting Latin American governments over many years was the Bank's instrumental view of change and its neglect of politics. Consequently, many lending projects failed to reach their sophisticated goals. Compared to the Bank's practical experience and its influential research, above learning process on public sector change was, indeed, very slow. Until the late 1990s, lessons from operations and from countries undergoing reform

---

[7] LAC's Public Sector Group has some 15 professional staff. Despite its increasing volume of PSM lending, a budget overrun in LAC in FY 2000 led to a significant downsizing of the group in late 2000.

were not channeled adequately to research, nor were advanced research and thinking on institutional change in the Bank properly integrated into operations. The Bank's recent focus on improving governance has partly overcome such constraints, but would still need significant refinement for practical purposes.

Seemingly, many of the Bank's economists are still not at ease with the political nature of state reform, and, consequently, with the "softer" measures to be considered, such as advising effectively within volatile political settings, and supporting consensus among stakeholders to agree upon "new rules of the game". Sure enough, some observers may ask if the Bank has comparative advantage at all in dealing with such delicate matters, and if it has, what it would imply for Bank procedures in the future.

We recommend the Bank reconsiders its weaknesses in *four* separate areas, and does some additional work in its client countries, and with its clients. There is, first, a need for better *preparatory work*. Although much has improved during the past years in terms of institutional and governance reviews, one would, clearly, need additional analytical work upfront to better understand what certain clients (and others) want to achieve in state reform, and what not. Given the political nature of institutional reform one would also expect a more politically sensitive mapping of actors and interests such reforms (i.e. the president, ministers, different key players within the government, political parties and labor unions, civil society organizations). This holds as well for international donors that may interfere at different stages of the process. Ideally, such preparatory work would involve local teams from the beginning, and a sufficient number of stakeholder consultations, before decisions on lending are made. It would also require sound in-house consultations among Bank staff working already in areas of concern within the same country.

Second, the *process of implementation* would need reconsideration. While resources are important in order to do this properly, more importantly seems to be the approach as such – the mode of delivery of development services – that would need to be reviewed, monitored and evaluated. Given that sustainable institutional change in any societal sector requires – over time – a new composition of actors (with identifiable interests) and resources at their command, all the Bank may actually be able to do is assisting such "recomposition" though the provision of key resources, such as finance, staff, and knowledge. The Bank may help easing, facilitating and ensuring that new rules within the public sector are made by new actors, or by old actors with new interests, or by a sufficiently broad "coalition of the willing". Embedded in "partnerships", it may also help to ensure agreement upon key areas of state reform, on the sequencing of such reforms, and ensure that mechanisms to monitor progress and to communicate with citizens are in place. Indicators to monitor progress and impact over time would be desirable, particularly for those managing reform over decades – but, sure enough, also for the Bank as a learning and knowledge institution.

The third area of concern is *donor cooperation and better networking*. State reforms are complex processes that encompass different actors (public, private, citizen groups, cultural minorities) at different levels (local, regional, national, international). The Bank is an important player in such processes, yet, the resources it can provide at certain stages and times are severely limited. This holds as well for the resources provided by other donors. While the Bank is also somewhat weak at country level, some donors are better represented locally. Despite competition amongst agencies, better sector coordination (such as in decentralization reforms in many LAC countries) may help increasing the leverage of all, and learning from each other. Unfortunately the Bank's record – similar to the IMF – is only slowly recovering from past perceptions, ranging from "knowledgeable staff but hardly accessible" to "arrogant and incompetent regarding domestic policy issues". At best, such jungle of donor preferences, aid projects and programs doesn't matter, since aid doesn't matter. But at times, such jungle can create serious confusion domestically, since government decision makers are "lured" into different policy arenas, into short-term successes rater than long-term commitment for PS reform. Clearly, contradicting policy advice by the donor community can harm development, and one would need to think about CDFs at sectoral level.

Fourth, the Bank (and PREM-PS) needs to make better use of its *experiences in assisting* PS reform and re-channel those into its upcoming projects. One precondition would be better and more systematic learning from its own staff and its own operations. As the paper pointed out, its current practices vis-à-vis ICRs would need a thorough overhaul. Intensive learning ICRs are a first step, another would be letting the PS anchor-unit manage all learning ICRs. Alternatively, independent evaluations could be done of just a few projects (e.g. by OED, and/or external consultants). There are also good reasons to believe that ICRs are now written too soon to be able to ascertain a project's outcome and impact. Beyond classical knowledge documentation, the management of people carrying knowledge on PS reform should be key. A second condition to improve learning would be learning with former and current staff in partner countries. Unfortunately, knowledge is rarely reviewed and shared with those who know best what has worked, why and how – with current and former managers of reform in client countries. Hence, the Bank could help interconnecting them and thus also create future consultants, and a pool of practitioners "who did it". There has also been little in-country research on the long term effects of PS reforms (10 years and over), and respective Bank involvement, i.e. about implementing second generation reforms. What, for example, has gone wrong (and when) in former leaders in PS reform, such as Argentina and Bolivia? And what constituted conditions for the more successful steps up to now, such as in Chile, in Mexico and in El Salvador?

References

Corkery, J.; Daddah, T.O.; O'Nuallain, C.; Land, T. (1998), Management of Public Sector Reform. International Institute of Administrative Sciences, Brussels.

Fuhr, H.; Gabriel, J. (2003), Wissensmanagement in der Entwicklungszusammenarbeit – das Beispiel der Weltbank. In: Edeling, T. et al. (eds.), Wissensmanagement in öffentlichen Institutionen. Leske and Budrich (in print)

Fuhr, H. (1998), Reforma del Estado y modernización administrativa: acerca del nuevo papel del Estado en América Latina. In: Maihold, G. et. al (eds.), Democracia y Sociedad Civil en América Latina. Nueva Sociedad, Caracas.

Kaufmann, D.; Kraay, A.; Zoido-Lobatón, P. (2002), Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01. Washington, D.C.

Kuczynski, P.P. (2003), Reforming the State. In: Williamson, J.; Kuczynski, P.P. (eds.), After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America. Institute for International Economics, Washington, D.C.

Pollitt, C.; Bouckaert, G. (2000), Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford. Oxford University Press.

UNDP. (2002). Human Development Report 2002. Deepening Democracy in a Fragmented World. Oxford University Press, New York.

Williamson, J. (2003), An Agenda for Restarting Growth. In: Williamson, J.; Kuczynski, P.P. (eds.), After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America. Institute for International Economics, Washington, D.C.

World Bank. (1997), World Development Report 1997. The State in a Changing World. Oxford University Press, New York.

World Bank. (2000a), Helping Countries Combat Corruption. Progress at the World Bank Since 1997. Washington, D.C.

World Bank. (2000b), Reforming Public Institutions and Strengthening Governance. A World Bank Strategy. Washington, D.C.

Appendix

Table 1a and 1b: Latin America: Selected Governance Indicators

Latin America: Selected Governance Indicators 2000/2001

	Polity (-10 to +10)	Voice&Acc. (-2,50 to +2,50)	Pol Stability (-2,50 to +2,50)	Rule of Law (-2,50 to +2,50)	GovEff (-2,50 to +2,50)	Contr Corr (-2,50 to +2,50)	Corruption 0 to 10
Argentina	8	0,57	0,55	0,22	0,18	-0,36	3,5
Bolivia	9	0,27	-0,61	-0,41	-0,47	-0,72	2
Brazil	8	0,53	0,47	-0,26	-0,27	-0,02	4
Chile	9	0,63	0,87	1,19	1,13	1,4	7,5
Colombia	7	-0,41	-1,36	-0,77	-0,38	-0,39	3,8
Costa Rica	10	1,37	1,08	0,61	0,74	0,87	4,5
DomRep	8	0,42	0,46	0,01	-0,24	-0,2	3,1
Ecuador	6	-0,14	-0,8	-0,76	-0,94	-0,98	2,3
El Salvador	7	0,21	0,62	-0,65	-0,25	-0,33	3,6
Guatemala	8	-0,33	-0,77	-1	-0,63	-0,69	2,9
Honduras	7	-0,04	0,25	-1,06	-0,58	-0,63	2,7
Mexico	8	0,12	0,06	-0,41	0,28	-0,28	3,7
Nicaragua	8	-0,06	0,31	-0,79	-0,73	-0,8	2,4
Paraguay	7	-0,7	-0,87	-0,83	-1,2	-0,97	
Peru		0,15	-0,23	-0,53	-0,35	-0,04	4,1
Uruguay	10	1,08	1,05	0,63	0,61	0,71	5,1
Venezuela	7	-0,34	-0,33	-0,81	-0,81	-0,59	2,8
LAC	7,9	0,20	0,04	-0,33	-0,23	-0,24	3,63
G-7	10	1,4	1,25	1,6	1,6	1,4	7,8

Source: UNDP (2002: 38-41), based in part on Kaufmann, Kray, and Zoido-Lobatón 2002

Latin America: Selected Governance Indicators 2000/2001 (Ranking)

	Polity	Voice&Acc.	Pol Stability	Rule of Law	GovEff	Graft/Corr.	Corruption
TOP	**Costa Rica**	**Costa Rica**	**Costa Rica**	**Chile**	**Chile**	**Chile**	**Chile**
	Uruguay	**Uruguay**	**Uruguay**	**Uruguay**	**Costa Rica**	**Costa Rica**	**Uruguay**
	Bolivia	**Chile**	**Chile**	**Costa Rica**	**Uruguay**	**Uruguay**	**Costa Rica**
MEDIUM	**Chile**	**Argentina**	**El Salvador**	**Argentina**	**Mexico**	**Brazil**	**Peru**
	Argentina	**Brazil**	**Argentina**	**DomRep**	**Argentina**	**Peru**	**Brazil**
	Brazil	**DomRep**	**Brazil**	**Brazil**	**DomRep**	**DomRep**	**Colombia**
	DomRep	**Bolivia**	**DomRep**	**Mexico**	**El Salvador**	**Mexico**	**Mexico**
	Guatemala	**El Salvador**	**Nicaragua**	**Bolivia**	**Brazil**	**El Salvador**	**El Salvador**
	Mexico	**Peru**	**Honduras**	**Peru**	**Peru**	**Argentina**	**Argentina**
LOW	**Nicaragua**	**Mexico**	**Mexico**	**El Salvador**	**Colombia**	**Colombia**	**DomRep**
	Colombia	**Honduras**	**Peru**	**Ecuador**	**Bolivia**	**Venezuela**	**Guatemala**
	El Salvador	**Nicaragua**	**Venezuela**	**Colombia**	**Honduras**	**Honduras**	**Venezuela**
	Honduras	**Ecuador**	**Bolivia**	**Nicaragua**	**Guatemala**	**Guatemala**	**Honduras**
	Paraguay	**Guatemala**	**Guatemala**	**Venezuela**	**Nicaragua**	**Bolivia**	**Nicaragua**
	Venezuela	**Venezuela**	**Ecuador**	**Paraguay**	**Venezuela**	**Nicaragua**	**Ecuador**
	Ecuador	**Colombia**	**Paraguay**	**Guatemala**	**Ecuador**	**Paraguay**	**Bolivia**
		Paraguay	**Colombia**	**Honduras**	**Paraguay**	**Ecuador**	

Source: UNDP (2002: 38-41), based in part on Kaufmann, Kray, and Zoido-Lobatón 2002

Table 2: 1990-2000 PSM Projects by Regions (IBRD and IDA, in US$ million and %)

Regions	85-89 average	90-94 average	95-00 average	90-00 average	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	cum. 90-00	%
Africa	81,0	86,6	227,1	156,9	76,6	12,2	128,1	155,3	61,0	117,3	592,2	110,7	150,1	108,8	283,4	1.795,7	*13*
EAP	6,1	50,4	168,6	109,5	0,0	62,0	17,0	173,0	0,0	88,0	0,0	0,0	230,0	203,5	490,0	1.263,5	*9*
SAS	0,0	59,4	104,2	81,8	0,0	0,0	0,0	0,0	296,8	0,0	92,0	31,7	250,0	0,0	251,3	921,8	*7*
ECA	0,0	174,8	328,0	251,4	0,0	0,0	269,2	335,0	270,0	70,9	505,6	99,1	587,4	616,9	87,9	2.842,0	*21*
LAC	114,9	384,7	714,1	549,4	387,0	672,8	362,2	443,0	58,3	821,4	666,4	614,0	971,2	97,2	1.114,2	6.207,7	*45*
MNA	5,5	31,8	102,6	67,2	130,0	0,0	9,0	0,0	19,9	0,0	20,0	85,0	71,5	403,5	35,3	774,2	*6*
Total PSM	**207,5**	**787,7**	**1.644,4**	**1.216,0**	**593,6**	**747,0**	**785,5**	**1.106,3**	**706,0**	**1.097,6**	**1.876,2**	**940,5**	**2.260,2**	**1.429,9**	**2.262,1**	**13.804,9**	*100*
Total lending	17.792,8	21.925,0	22.674,9	22.299,9	20.701,7	22.685,5	21.705,7	23.695,9	20.836,0	22.521,7	21.516,6	19.146,7	28.593,9	28.994,1	15.276,2	245.674,0	
PSM / total	*1,2*	*3,6*	*7,3*	*5,5*	*2,9*	*3,3*	*3,6*	*4,7*	*3,4*	*4,9*	*8,7*	*4,9*	*7,9*	*4,9*	*14,8*	*5,6*	
No. of projects	n.a.	8,6	27,5	18,1	5	5	6	10	17	21	31	24	33	34	22	208	
Mill. US$ / proj.	*n.a.*	*91,6*	*59,8*	*67,4*	*118,7*	*149,4*	*130,9*	*110,6*	*41,5*	*52,3*	*60,5*	*39,2*	*68,5*	*42,1*	*102,8*	*66,4*	

Source: World Bank Annual Reports 1992-2000

Abbreviations: IBRD= International Bank for Reconstruction and Development; IDA= International Development Association; Africa= Sub-Sahara Africa; EAP= East Asia and Pacific; SAS= South Asia; ECA= Europe and Central Asia; LAC= Latin America and the Caribbean; MNA= Middle East and North Africa.

1993-2003 PSG projects by regions (IBRD and IDA, in US$ million and %)										
Regions	**93-97**	**98-99**	**93-99**	**%**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**cum. 00-03**	**%**
	average	average	average							
Africa	318	292	305	*15*	495	430	852	432	2.209	*20*
EAP	240	543	392	*19*	556	65	127	342	1.090	*10*
SAS	40	255	147	*7*	213	261	678	467	1.619	*15*
ECA	385	548	466	*23*	228	96	1.314	319	1.956	*18*
LAC	505	825	665	*32*	520	1.100	1.183	799	3.601	*33*
MNA	80	90	85	*4*	131	103	93	107	433	*4*
Total PSG	**1.567**	**2.552**	**2.060**	***100***	**2.143**	**2.054**	**4.247**	**2.466**	**10.909**	***100***
Total Lending	**21.511**	**28.795**	**25.153**		**15.276**	**17.251**	**19.519**	**18.513**	**70.559**	
PSG Lending (%)	**7,3**	**8,9**	**8,2**		**14,0**	**11,9**	**21,8**	**13,3**	**15,5**	
Source: World Bank Annual Report 2002, 2003										

1993-2003 LJPA projects by regions (IBRD and IDA, in US$ million and %)										
Regions	**93-97**	**98-99**	**93-99**	**%**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**cum. 00-03**	**%**
	average	average	average							
Africa	551	611	581	*12*	835	881	907	722	3.344	*19*
EAP	399	1.067	733	*16*	590	255	115	385	1.346	*8*
SAS	248	436	342	*7*	407	377	633	372	1.789	*10*
ECA	775	1.569	1.172	*25*	796	445	2.171	698	4.110	*23*
LAC	1.101	2.209	1.655	*35*	1.788	1.723	1.300	1.557	6.367	*36*
MNA	127	236	182	*4*	109	162	75	214	559	*3*
total LJPA	**3.202**	**6.127**	**4.664**	***100***	**4.525**	**3.843**	**5.200**	**3.948**	**17.516**	***100***
Total Lending	**21.511**	**28.795**	**25.153**		**15.276**	**17.251**	**19.519**	**18.513**	**70.559**	
LJPA Lending (%)	**14,9**	**21,3**	**18,5**		**29,6**	**22,3**	**26,6**	**21,3**	**24,8**	
Source: World Bank Annual Report 2002, 2003										

Abbreviations for tables 3 and 4: LJPA= Law and Justice, and Public Administration; PSG= Public Sector Governance; see table 2 for regional classifications

DER BEITRAG DER FZ ZUR UMSETZUNG VON GOOD GOVERNANCE

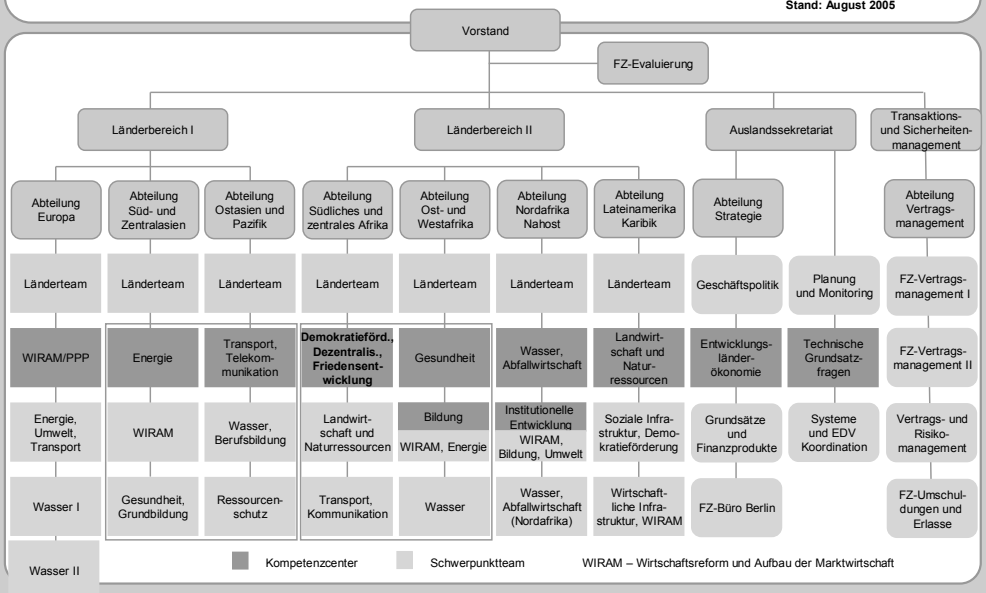
Kurt Hildebrand

Der Beitrag der Finanziellen Zusammenarbeit zur Umsetzung von Good Governance

Kurt Hildebrand,
KC Demokratieförderung, Dezentralisierung, Friedensentwicklung
Weimar – 20. Januar 2006

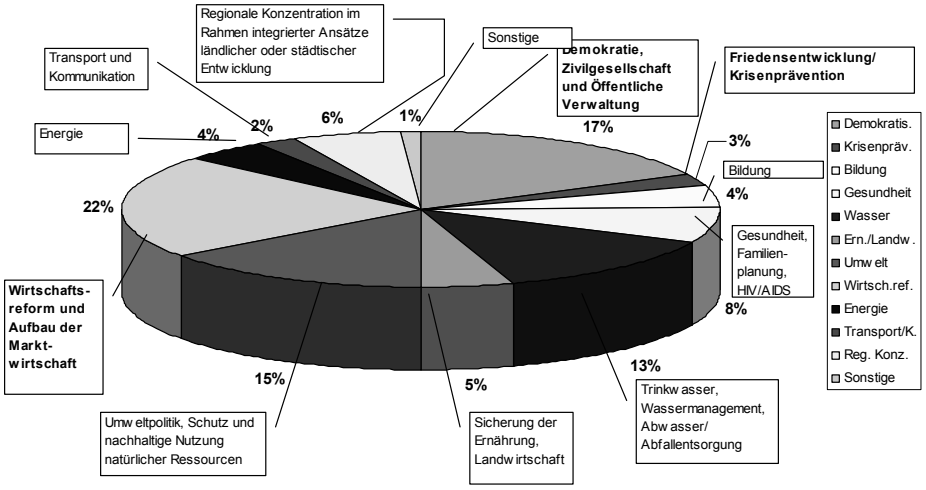
Wie sind wir organisiert?

Stand: August 2005



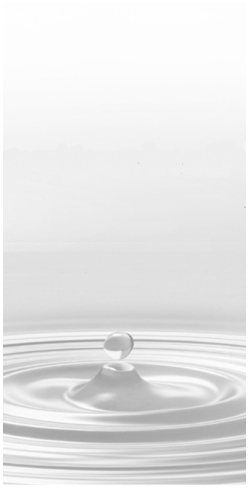
Schwerpunktsetzung des BMZ

(prozentuale Verteilung der Nennungen / Stand: September 2005)



3

Governance als neuer Schwerpunkt für die staatliche EZ



- **Klare Orientierungen vom BMZ durch die Schwerpunktsetzung (Planungssicherheit, Konzentration)**
- **Darauf aufbauend: Reorganisation der KfW Entwicklungsbank**
- **Schwerpunkt Governance in 32 Ländern und darüber hinaus**
- **Vor allem für die FZ eine deutliche Akzentverschiebung**
- **Unser derzeitiger Fokus: Entwicklung und Einsteuerung des neuen Governance-Portfolios**
- **Wesentliche Akzentsetzungen dabei: Profilbildungsprozess des BMZ für SSA und LA**

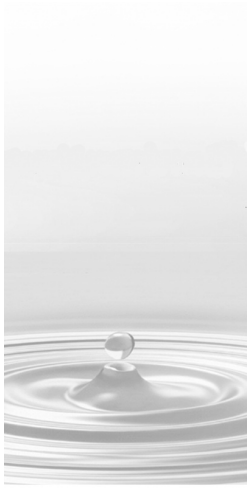
4

Handlungsfelder im Schwerpunkt Governance

- Sicherung der Menschenrechte
- Gender
- Demokratieförderung
- Partizipation
- Unterstützung von Wahlen und Wahlprozessen
- Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung
- Unterstützung von Parteien, Zivilgesellschaft und unabhängigen Medien
- Stärkung von Parlamenten
- Korruptionsbekämpfung (Transparenz und Rechenschaftspflicht)
- Öffentliche Finanzen/ Haushaltspolitik
- Reform des Rechts- und Justizsystems/ Rechtstaatlichkeit
- Reform der öffentlichen Verwaltung (einschließl. Land-Administration, E-Government, ziviler Sicherheitssektor)
- Förderung der Zivilgesellschaft (einschließl. Förderung von Trägern öffentlicher Belange)
- Corporate Governance
- Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Privatsektors (Enabling Environment)

5

Governance als Querschnittsthema in der FZ



- Mode of Delivery der FZ – ein Beitrag zu Transparenz und Rechenschaftspflicht
- Entwicklung von „Sozialkapital“ durch den Aufbau von Nutzergruppen für Investitionen
- Unterstützung der FZ für den Aufbau einer staatlichen Regulierung für private Betreiber von Infrastruktur
- Corporate Governance: Präsenz der KfW in den Aufsichtsgremien von Mikrofinanz-Banken

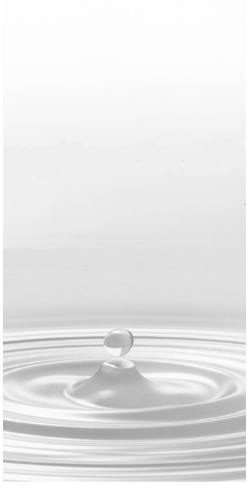
6

Handlungsfelder im Schwerpunkt Governance

- Sicherung der Menschenrechte
- Gender
- Demokratieförderung
- Partizipation
- Unterstützung von Wahlen und Wahlprozessen
- Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung
- Unterstützung von Parteien, Zivilgesellschaft und unabhängigen Medien
- Stärkung von Parlamenten
- Korruptionsbekämpfung (Transparenz und Rechenschaftspflicht)
- Öffentliche Finanzen/ Haushaltspolitik
- Reform des Rechts- und Justizsystems/ Rechtstaatlichkeit
- Reform der öffentlichen Verwaltung (einschließl. Land-Administration, E-Government, ziviler Sicherheitssektor)
- Förderung der Zivilgesellschaft (einschließl. Förderung von Trägern öffentlicher Belange)
- Corporate Governance
- Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Privatsektors (Enabling Environment)

7

Portfolioentwicklung der FZ im Schwerpunkt Governance



Die wichtigsten Handlungsfelder für die FZ:

- Unterstützung von Dezentralisierungsreformen
- Stadtentwicklung (monosektorale Ansätze / multisektorale Ansätze / Regierbarkeit von Städten sichern)
- Management öffentlicher Finanzen (Transparenz und Rechenschaftspflicht / enger Bezug zu Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen)

8

Portfolioentwicklung der FZ im Schwerpunkt Governance

Weitere Handlungsfelder:

- Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Privatsektors (Enabling Environment)
- Förderung der Zivilgesellschaft (begrenzte Bedeutung)
- Reform der öffentlichen Verwaltung (begrenzte Bedeutung)

Mögliche Einzelvorhaben (nicht portfolio-prägend):

- Unterstützung von Wahlen (Kongo)
- Menschenrechtsprojekte (Bekämpfung Kinderarbeit und Kinderhandel in Burkina)

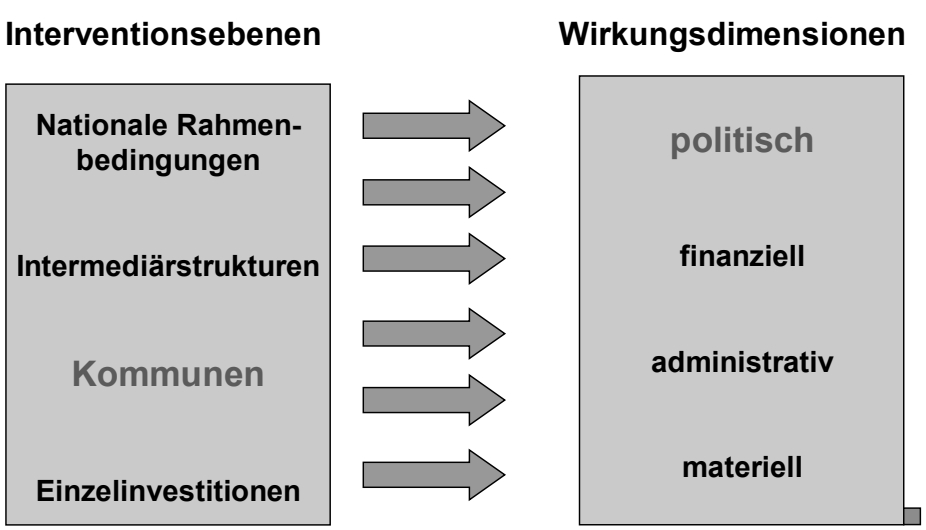
9

Handlungsfelder von Governance ohne eine Rolle der FZ

- Rechts- und Justizreform
- Zivilgesellschaft und Medien (in ihrer kontrollierenden Rolle gegenüber dem Staat)
- Förderung von Parlamenten und Parteien

10

Dezentralisierung: Interventionsebenen und Wirkungsdimensionen



11

Dezentralisierung: wichtige Grundorientierungen für die FZ

- Demokratische Legitimation auf lokaler Ebene
- Stärkere Einwirkung auf die nationalen Rahmenbedingungen der Dezentralisierung
- Vertrauensbildung gegenüber den „Verlierern“ der Dezentralisierung
- Geberharmonisierung / Schaffung national einheitlicher Kommunalfinanzierungs-instrumente
- Harmonisierung auch der TZ für die Kommunen
- Mehr Wettbewerb unter den Kommunen bei Verteilung der Mittel / Benchmarking
- Bessere Verknüpfung der Arbeit der Kommunen mit der Fachlichkeit von Sektorministerien und Fachbehörden
- Einbeziehung der Förderung lokaler zivilgesellschaftlicher Gruppen in Dezentralisierungsvorhaben
- Verstärkte Partizipation der Bürger bei Planung und Umsetzung

13

CORPORATE GOVERNANCE ALS ELEMENT VON GOOD GOVERNANCE – DEG ERFAHRUNGEN AUS DEM BETEILIGUNGSGESCHÄFT

Holger Rothenbusch

DEG
KFW BANKENGRUPPE

Corporate Governance als Element von Good Governance

Erfahrungen aus dem Beteiligungsgeschäft der DEG

Holger Rothenbusch, Leiter Abteilung Equity & Mezzanine

9. Entwicklungspolitisches Seminar des Vereins für Entwicklungsökonomische Forschungsförderung,
Weimar, Januar 2006

Agenda

DEG
KFW BANKENGRUPPE

- Was ist Good Corporate Governance (GCG) im Vergleich mit Good Governance (GG)
- Wechselwirkungen zwischen GG und GCG
  - GG = GCG
  - GG => GCG
  - GG <= GCG
- GCG – wichtiges Arbeitsfeld im Beteiligungsgeschäft der DEG
  - Maßnahmen
  - Beispiele
- Fazit

Was ist GCG im Vergleich mit GG

DEG KFW BANKENGRUPPE

Good Governance

„Spielregeln“ für gute Staats- & Regierungsführung

- Transparenz
- Effektivität
- Rechenschaft / Verantwortung
- Entscheidungsprozesse im Staat
- Kontrolle staatlicher & wirtschaftlicher Macht
- Mitwirkungsrechte und Berücksichtigung von Minderheiten / Schwächeren
- Rechtsstaatlichkeit

Good Corporate Governance

„Spielregeln“ für gute Unternehmensführung

- Transparenz
- Effektivität
- Rechenschaft / Verantwortung
- Entscheidungsprozesse im Unternehmen
- Kontrolle des Management
- Einbeziehung von Unternehmensbeteiligten

GCG = GG auf Unternehmensebene

3

GG => GCG
GG als Voraussetzung für GCG

DEG KFW BANKENGRUPPE

- Ohne stabile politische und rechtliche Rahmenbedingungen, ist eine positive Entwicklung von privaten Unternehmen schwierig, insbesondere für Unternehmen mit den höchsten GCG-Standards.
- Ohne ein „level playing field“ hinsichtlich Rechtssicherheit oder Preisfindung auf Märkten findet ein Wettbewerb der Standards statt wobei Unternehmen mit hohen GCG-Standards benachteiligt werden.
- Fehlende Kontrolle staatlicher Gewalt, staatliche Willkür und Korruption generieren ein Umfeld von Unsicherheit und fördert entsprechendes Verhalten auf Seiten der Unternehmen; davon sind wiederum insbesondere Unternehmen mit hohen GCG-Standards negativ betroffen.

4

GCG ergänzt oder ersetzt GG
GG <= GCG

- GCG wirkt hinsichtlich Teilbereichen von GG wie z.B. Rechtstaatlichkeit oder Korruptionsbekämpfung
  - GCG erschwert / vermeidet illegale Handlungen, z.B. Zahlung von Bestechungsgeldern, Arbeitsgesetzverstösse, insbesondere wenn Gesetze nicht durchgesetzt werden, z.B. Celltel, SSA
  - Unternehmen mit höchsten GCG-Standards können Leuchtturmfunktion haben und damit neue Standards setzen, z.B. bzgl. Entscheidungskompetenzen oder Minderheitenschutzrechte (Bank Respublika, Azerbaidjan)
  - Lokale Unternehmer, die selbst GCG – Standards in Ihren Unternehmen einführen, können Einfluß auf Staat, öffentliche Institutionen ausüben

5

GCG ergänzt oder ersetzt GG
GG <= GCG

- …oder Förderung einer marktorientierten sozialen Marktwirtschaft
  - Unternehmen mit hohen GCG-Standards tragen zur Steigerung und Stabilisierung von Kapitalströmen, sowie zur Reduzierung von Kapitalkosten bei:
  - Unternehmensbewertung in Entwicklungsländern enthalten eine GCG-Prämie, z.B. Aarvee Denims, Indien
    - 80% von 200 institutionellen Investoren würden eine Prämie für Unternehmen mit GCG-Standards bezahlen (McKinsey)
    - börsennotierte Unternehmen in Asien, die überdurchschnittl. GCG-Standards aufweisen, werden mit Prämie von ca. 22% gehandelt (DB)
  - In Ländern mit Bad Governance erfahren Unternehmen mit hohen GCG-Standards stärkeres Interesse durch ausländische Strategische Investoren

6

GCG – wichtiges Arbeitsfeld im Beteiligungsgeschäft der DEG Maßnahmen

DEG KFW BANKENGRUPPE

- DEG investiert in Signifikante Minderheitenbeteiligungen
- Vertretung in Board / AR
- Meist Minderheitenschutzrechte um Änderungen durchzusetzen
- Gestaltung der Corporate Governance durch Maßnahmen wie
  - Definition der Zuständigkeiten von Board, Management etc.
  - Trennung Chairman / CEO
  - Nominierung unabhängiger Direktoren
  - Einrichtung wichtiger Komitees (Audit, Remco)
  - Verbesserung des Finanzberichterstattung
  - Anti - Corruption Clause in Vertragswerk
  - Einführung eines Board - Kalenders
  - Einführung von „Business Principles“ (ethische Grundsätze, Umwelt-, Sozial- und Arbeitsstandards)

7

GCG – ein wichtiges Arbeitsfeld für das Beteiligungsgeschäft der DEG Beispiele

DEG KFW BANKENGRUPPE

GBarbosa, Einzelhandelskette, Brasilien

- 18% - Anteil, Vertretung im Board und Vetorechte
- Hohe Standards von GCG aufgrund von int. Investorenkonsortium
- Internationale Umwelt- (WB) und Sozialstandards (ILO)
- Gründung der Stiftung „Barbosa Instituto“ zur Unterstützung der lokalen Community:

  „To improve the quality of life within each community where GBarbosa operates, giving support to projects that favour human development and social inclusion in general and promote sustainable development in Health, Education, Environment and Culture in specific“

8

GCG – ein wichtiges Arbeitsfeld für das Beteiligungsgeschäft der DEG Beispiele

DEG KFW BANKENGRUPPE

Bank Respublika, Azerbaidjan

- 17% - Anteil, Vertretung im Board und Vetorechte
- Kooperation mit Sparkassenstiftung
- Familienunternehmen ohne formale Corporate Governance
- Aktive Beratung i.R. eines längeren Aufenthalts vor Ort hinsichtlich
  - Anpassung der Satzung bzgl. Entscheidungskompetenzen des AR und Mangement, sowie Komitees und Einführung von Minderheitenschutzrechten, die Beispielcharakter für den gesamten azerischen Bankensektor entwickelt (PPP-Projekt)
  - Nominierung eines unabhängigen Direktors
  - Verbesserung der internen und externen Berichterstattung
  - Einführung eines Umwelt- und Sozialstandardmonitoring und –managementsystem (in Q1 ‘06)

9

Fazit

DEG KFW BANKENGRUPPE

- Good Coroporate Governance auf Unternehmensebene ist das Pendant zu Good Governance auf staatlicher Ebene.
- Es bestehen wichtige Wechselwirkungen zwischen GCG und GG
  - GG ist Voraussetzungen für GCG
  - GCG kann fehlende GG Elemente eresetzen und / oder ergänzen und fördert die Erreichung von GG
- GCG ist ein wichtiges Arbeitsfeld der DEG im Rahmen des Beteiligungsgeschäfts und wirkt somit indirekt auf die Verbesserung der GG in unseren Partnerländern

10

GOVERNANCE IN RÄUMEN BEGRENZTER STAATLICHKEIT

Harald Fuhr und Thomas Risse

E. Einleitung und Überblick

Das zentrale Problem: Wie wird in Räumen begrenzter Staatlichkeit regiert?

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass herkömmliche Methoden nationaler Politik oder internationaler Verregelung nicht geeignet sind, mit globalen Herausforderungen wie globalen Umweltproblemen, humanitären Katastrophen und neuen Sicherheitsbedrohungen fertig zu werden. *Governance* ist deshalb weltweit zu einem zentralen Thema sozialwissenschaftlicher Forschung geworden. Dabei besteht weitgehend Übereinstimmung, dass *Governance* bestimmte Leistungen in den Bereichen Herrschaft, Sicherheit und Wohlfahrt erbringen soll. Unter ***Governance*** verstehen wir hier in Anlehnung an die sozialwissenschaftliche Diskussion „Regieren mit großem R", also die Gesamtheit der vielfältigen kollektiven Regelungsformen gesellschaftlicher Sachverhalte [nach Kohler-Koch (1998a) und Mayntz (2004), S. 66].

Die Debatte um Governance hat sich jedoch bisher auf moderne Nationalstaaten der OECD-Welt konzentriert. Unhinterfragt werden dadurch Kernelemente moderner Staatlichkeit – nämlich „effektive Gebietsherrschaft" im Sinne eines legitimen Gewaltmonopols und/oder der Fähigkeit, politische Entscheidungen autoritativ durchzusetzen – als Hintergrundbedingungen für Governance vorausgesetzt. Sowohl der Blick auf die zwei Drittel der Staaten außerhalb des Raums der entwickelten OECD-Welt als auch die historische Perspektive zeigen jedoch, dass hier Governance-Leistungen unter Bedingungen „begrenzter Staatlichkeit" erbracht werden. Autoritative Entscheidungskompetenz und Gewaltmonopol des (National-) Staates stellen sowohl in zeitlicher als auch in räumlicher Hinsicht die Ausnahme und nicht die Regel dar.

Zu **Räumen begrenzter Staatlichkeit** gehören nach unserem Verständnis „zerfallen(d)e Staaten" in den Krisenregionen der Welt, „schwache Staaten" in den Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften, viele der so genannten „Schwellenländer", wenn sie das Gewaltmonopol und autoritative Entscheidungen nicht überall effektiv durchsetzen können, und schließlich koloniale und semi-koloniale Räume des 18. und 19. Jahrhunderts, in denen „moderne" Staatlichkeit erst allmählich, meist nur unvollständig und teilweise in Konkurrenz zu bestehenden staatlichen Strukturen durchgesetzt wurde (s. Abb. 2). Unsere Ausgangsvermutung ist, dass sich in diesen Räumen „neue" Formen des Regierens herausbilden, die nicht-hierarchische bzw. „weiche" Formen der politischen Steuerung nutzen, auf vielfältigen

Kooperationsformen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren basieren und schließlich durch Verschränkungen zwischen globalen, nationalen und lokalen Politikebenen charakterisiert sind.

Die Leitfrage unseres Forschungsverbundes lautet:
Wie und unter welchen Bedingungen können Governance-Leistungen in den Bereichen Herrschaft, Sicherheit und Wohlfahrt/Umwelt in Räumen begrenzter Staatlichkeit erbracht werden, und welche Probleme entstehen dabei?

Zur Beantwortung dieser Leitfrage werden in 16 Teilprojekten (s. Abb. 4) fünf Problemkomplexe mit folgenden Fragestellungen bearbeitet:

1. **Entscheidungsstrukturen und Organisationsformen von *Governance***: Welche Governance-Formen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren gibt es, welchen („weichen“) Steuerungsformen folgen sie, und unter welchen Bedingungen bilden sie sich heraus? Wie sind die zu beobachtenden Unterschiede zu erklären?

2. **Verflechtung zwischen lokalen, nationalen und inter- bzw. transnationalen Ebenen**: Wie wirkt sich die Verschränkung zwischen inter- bzw. transnationalen, nationalen und lokalen Politikebenen auf diese Formen des Regierens aus? Unter welchen Bedingungen sind externe Akteure Teil der Lösung oder Teil des Problems, und wie ist die Varianz zu erklären?

3. **Historische Kontexte von *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit**: Welche Governance-Formen existierten in kolonialen und semi-kolonialen Räumen außerhalb Europas? Mit welchen Varianten schwacher Staatlichkeit gingen sie einher? Welche hybriden Formen des Regierens blieben in den untersuchten Räumen beim Übergang zur modernen Staatlichkeit erhalten?

4. **Theoriebildung**: Sind die verschiedenen Governance-Konzepte theoretisch, methodisch und empirisch geeignet, Fragen der politischen Problembewältigung einerseits und des legitimen Regierens andererseits analytisch in den Griff zu bekommen, wenn man sie auf die unterschiedlichen Räume begrenzter Staatlichkeit anwendet?

5. **Problematik des „guten Regierens“**: Wie sind die von nationalen und transnationalen Kooperationen öffentlicher und privater Akteure erbrachten Governance-Leistungen in Räumen begrenzter Staatlichkeit normativ zu bewerten? Wie kann unter den Bedingungen eingeschränkter Staatlichkeit „gut“, d.h. effektiv und legitim, regiert werden? Und unter welchen Bedingungen führen „neue“ Formen des Regierens eher zu Bad Governance?

F. Governance und Räume begrenzter Staatlichkeit

Zur Bearbeitung unserer zentralen Leitfrage sind insbesondere zwei Forschungsbereiche relevant. Erstens ist hierbei die umfangreiche Forschungsliteratur zur Governance-Problematik zu beachten, vor allem hinsichtlich der so genannten „neuen" Formen des Regierens. Zweitens ist aufgrund der gewählten Untersuchungsräume die Literatur zu Staatlichkeit und ihrem Wandel relevant.

1. Governance

In der allgemeinsten Bedeutung bezieht sich Governance auf Formen der Handlungskoordination in menschlichen Gesellschaften. Innerhalb des SFB 700 soll diese Bedeutung jedoch auf die Politik bezogen und dadurch eingegrenzt werden. Im Anschluss an Renate Mayntz verstehen wir unter Governance „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte" [Mayntz (2004), S. 66]. Der von uns verwendete Governance-Begriff umfasst somit hoheitliches staatliches Handeln (Governance of Government), das Regieren durch Netzwerke öffentlicher und privater Akteure (Governance with Government) als auch die Regelsetzung durch nicht-staatliche Akteure bzw. durch zivilgesellschaftliche Selbst-Regelung [Governance without Government; vgl. dazu Benz (2004a); Czempiel und Rosenau (1992); Zürn (1998)]. Da Politik als Management von Interdependenzen [Benz (2004b), S. 17] verstanden wird, kann der Fokus jenseits des mit dem Steuerungsparadigma verbundenen Konzepts des „starken Staates" gelenkt werden.

Der SFB 700 fokussiert auf zweierlei: erstens auf die sog. **„neuen" Formen von *Governance***, die durch die systematische Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure einerseits und „weiche" Steuerungsmodi andererseits gekennzeichnet sind, und zweitens auf den **Beitrag dieser *Governance*-Formen zum Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit**, in denen eine hohe Nachfrage nach Governance besteht. Dabei besteht die vielleicht wichtigste konzeptionelle Innovation unseres Vorhabens darin, theoretische Fragestellungen der modernen Governance- und Steuerungsdiskussion, die mit Blick auf die OECD-Staatlichkeit einschließlich der Mehrebenenproblematik entwickelt wurden, auf ihre Tragfähigkeit im Hinblick auf Räume begrenzter Staatlichkeit zu überprüfen.

Die historische und völkerrechtliche Perspektive

Der Rückgriff auf historische und völkerrechtliche Debatten dient der Präzisierung und Ausdifferenzierung unseres Forschungsprogramms.

- Die **historische Debatte** bedient sich des Konzeptes der Gouvernementalité [Burchell u. a. (1991); Foucault (2004); Lemke (1997)] als eine nicht auf den Staat fixierte Perspektive für die Analyse von Prozessen politischer Steuerung unter kolonialen und

nichtkolonialen Bedingungen [Finzsch (2002); Hannah (2000); Kalpagam (2000 und 2001); Scott (1995)]. Regieren bezeichnet hier allgemein die Führung und Selbst-Führung von individuellen und kollektiven Akteuren. Das Konzept der Gouvernementalité weist semantischen und ideologischen Bedeutungsverschiebungen in der Begriffsgeschichte eine wichtige Rolle zu und ermöglicht somit die Beschreibung historischen Wandels von Formen des Regierens. Auch können durch das Konzept die Analyse von Mentalitäten und Formen der Regierungspraxis verschränkt werden, so dass der Blick auf Mikrotechniken der Macht eröffnet wird. Dadurch soll eine Öffnung des Governance-Konzeptes erreicht werden, indem aus kulturwissenschaftlich fundierter Perspektive koloniale Formen des Regierens analysiert und aus historisch kritischem Blickwinkel implizit eurozentristische Annahmen moderner Staatlichkeit hinterfragt werden.

- Die **völkerrechtliche Debatte** verdeutlicht, dass Völkerrecht einerseits durch das System der Vereinten Nationen zu einem Element von Governance wird, da völkerrechtliche Normen die innere Ordnung von Staaten entscheidend beeinflussen können, und andererseits das Völkerrecht selbst einen Funktions- und Inhaltswandel erfährt. Veränderungen vollziehen sich auf der Ebene der Akteure, hinsichtlich der Regelungsgegenstände und der Regelungsfunktion als auch hinsichtlich der Bindungskraft des Völkerrechts. Heutzutage hat dadurch nicht nur die Einwirkung des Völkerrechts auf staatliche Interna zugenommen, sondern Funktion, Inhalt und Geltungsbedingungen des Völkerrechts sind stärker von der rechtlich-politischen Qualität der Staaten abhängig. Generell geht es im SFB 700 daher um Rolle und Status des Völkerrechts als einem spezifischen Element neuen Regierens in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Dabei ist umstritten, ob schwache und defizitäre Staaten nicht-staatliche Akteure fördern, um zu mehr Anerkennung im internationalen System zu gelangen, oder ob sie umgekehrt einem rigiden Souveränitätsanspruch folgend nicht-staatliche Akteure und damit zivilgesellschaftliche Werte tendenziell unterdrücken.

Die Debatte um „neue“ Formen des Regierens

Der SFB 700 konzentriert sich auf die in der aktuellen Governance-Diskussion (aus historischer Perspektive irreführend) so bezeichneten „neuen Formen des Regierens“. Die Forschung zu diesen „neuen Formen des Regierens“ untersucht insbesondere Netzwerke und Verhandlungssysteme als nicht-hierarchische und selbstregulierte Formen horizontaler sozialer Koordination und politischer Steuerung [vgl. u.a. Benz (1992 und 2004a); Kooiman (1993); Mayntz (1997, 1998 und 2002); Mayntz und Scharpf (1995); Rhodes (1996); Voigt (1995)].

Zwei entscheidende Merkmale werden in der Forschung für die „neuen” Governance-Formen ausgemacht. **Erstens** werden **nicht-staatliche Akteure direkt in die politische Steuerung**

einbezogen [z.B. im Rahmen von Public-Private-Partnerships, PPP, vgl. Rosenau (2000); Börzel und Risse (2005)]. Dabei geht es nicht um die klassische Beeinflussung von Politik in Form von „Lobbying", sondern um Formen des Mitregierens bzw. die Übernahme von Regierungsfunktionen durch nicht-staatliche Akteure. Durch dieses Mitregieren entstehen hybride Formen von Politik und private Akteure werden zu Trägern politischer Autorität. Untersuchungen dieser „privaten Autorität" in Räumen begrenzter Staatlichkeit liegen bisher kaum vor.

Abbildung. 1: Formen des Regierens (schattierte Bereiche stellen die im SFB 700 schwerpunktmäßig untersuchten Formen des Regierens dar

	Involvierte Akteure		
Modi der Handlungs-koordination	***Staatliche Akteure***	***Staatliche und nicht-staatliche Akteure***	***Nicht-staatliche Akteure***
hierarchisch/ vertikal	Klassischer National-staat - Supranationale Institutionen und supra-nationale Rechtsprech-ung	Delegation öffentlicher Aufgaben an nicht-staatliche Akteure, z.B. öffentliches Auftrags-wesen	Vorstaatliche Verbände
nicht-hierarchisch/ horizontal ("weiche Steuerung")	*Zwischenstaatliche Ko-operation* Internationale zwischen-staatliche Regime und Organisationen Zwischenstaatliche Ver-handlungen	*Öffentlich-Private Kooperationsformen* Partnerschaftsprojekte Indigene Kollaboration Kolonialregime	*Kooperation nicht-staatlicher Akteure* Private Regime (religiöse) Netzwerke Kolonialagenturen

Zweitens zeichnen sich die „neuen" Formen des Regierens dadurch aus, dass sie weniger klassisch-hierarchisch „von oben nach unten" ausgerichtet sind, sondern vor allem über **Mechanismen weicher Steuerung** erfolgen. Unter „weiche Steuerung" fallen sowohl bargaining und Anreizsteuerung, die auf Theorien rationaler Wahl beruhen, als auch nicht-manipulative Kommunikations-, Überzeugungs- und Lernprozesse basierend auf einer Logik der Angemessenheit und/oder der argumentativen Verständigung [vgl. March und Olsen (1998); Habermas (1981); Risse (2000); Saretzki (1996)]. Auch in den zu untersuchenden kolonialen Räumen spielten diese „weichen" Formen der Aushandlung eine wichtige Rolle. Die im SFB 700 untersuchten neuen Formen des Regierens unterscheiden sich somit von herkömmlichen Formen politischer Steuerung sowohl in Bezug auf die beteiligten Akteure als auch in Bezug auf die Modi der Handlungskoordination.

Der Schwerpunkt des wissenschaftlichen Interesses des SFB 700 liegt auf dem **Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren bei der Erbringung von Governance-Leistungen in Räumen begrenzter Staatlichkeit**. Da konventionelle Formen zwischenstaatlicher Kooperation bereits hinreichend untersucht wurden, bleibt dieser Bereich im SFB 700 weitgehend ausgeklammert.

Kritische Reflexion konventioneller Konzepte von Governance

Eines der zentralen theoretischen Anliegen der Forschung im SFB 700 besteht in der theoretischen Reflexion der Frage, welche Folgerungen sich für das Governance-Konzept ergeben, wenn es auf Räume begrenzter Staatlichkeit sowohl im historischen als auch im zeitgenössischen Vergleich übertragen wird. Aus historischer Perspektive stellt sich die Frage, ob die „neuen" Formen des Regierens überhaupt neu sind. Über die empirische Analyse historischer Interaktionsformen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in kolonialen Räumen sollen mögliche systematische Blindstellen der Governance-Konzepte reflektiert werden. So kann beispielsweise eine klare Trennung zwischen einem „öffentlichen" und einem „privaten" Bereich, zwischen „staatlichen" und „nicht-staatlichen" Akteuren nicht aufrechterhalten werden. Dies gilt genauso für „schwache" und „zerfallen(d)e" Staaten. Neopatrimoniale Herrschaft in vielen afrikanischen Staaten basiert z.B. auf solchen hybriden Governance-Formen [vgl. z.B. Tetzlaff u. a. (1995)]. Der Blick auf Räume außerhalb der OECD-Welt trägt dazu bei, die häufig implizit positive Bewertung der „neuen" Governance-Formen kritisch zu hinterfragen. Systematisch mit einbezogen wird dabei auch die Wirkmächtigkeit unterschiedlicher kultureller Systeme und kultureller Differenz.

Des Weiteren wird untersucht, welche Kräfte Governance verhindern oder soziale Ordnung untergraben können. Damit zusammenhängend muss die Gefahr des Ausschlusses bestimmter gesellschaftlicher Gruppen von neuen Formen der Governance beachtet werden. Dementsprechend könnten die Legitimität politischer Herrschaft sowie deren Problemlösungsfähigkeit unterminiert werden. Wie sich anhand der Debatte um Global Governance zeigt, werden zwar eine ganze Bandbreite möglicher Konsequenzen alternativer Formen des Regierens genannt, jedoch lassen die wenigen verfügbaren empirischen Studien kaum eindeutige Schlüsse zu. Im Rahmen des SFB 700 können durch die Vielzahl von vernetzten Teilprojekten und durch die systematische Variation von Fallstudien über Länder, Politikbereiche und Akteure hinweg weiterführende und empirisch fundierte Erkenntnisse gewonnen werden.

2. Räume begrenzter Staatlichkeit

Problematisch an den bisher in der sozialwissenschaftlichen Literatur vorhandenen Typologisierungen begrenzter Staatlichkeit sind vor allem deren normative Orientierung an der

OECD-Staatlichkeit und ein damit einhergehender impliziter Eurozentrismus. Außerdem ist es schwierig, Grade von Staatlichkeit über die Governance-Leistungen des Staates in den verschiedenen Politikbereichen zu messen.

Abbildung. 2: Untersuchte Räume begrenzter Staatlichkeit

	Gewaltmonopol und Durchsetzungsfähigkeit staatlicher Akteure	**Untersuchte Länder bzw. Räume im SFB 700**
„zerfallen(d)e" Staaten	fehlt	Afghanistan Kolumbien Kongo Nigeria Tadschikistan
„schwache Staaten" in Transformationsländern bzw. Entwicklungsgesellschaften	starke Defizite	Argentinien Armenien Aserbaidschan Georgien Indien Indonesien Mexiko Pakistan
„Schwellenländer"	Defizite in lokalen Räumen und/oder in bestimmten Politikbereichen	Brasilien China Südafrika Südkorea
koloniale und semi-koloniale Räume	Varianz von Defiziten bei der Durchsetzung durch die Kolonialregierungen in lokalen Räumen und/oder bestimmten Politikbereichen	Britische Kolonien Nordamerikas Französische Kolonien Nordamerikas Deutsche Kolonien Japanische Kolonien China 19. Jhdt.

Um diesen Problemen zu entgehen, legen wir ein **bewusst enges Verständnis von Staatlichkeit** zugrunde. In Anlehnung an Max Weber ist in unserem Verständnis von Staatlichkeit die sanktionsbewehrte Zentralgewalt maßgeblich, die basierend auf ihrem zentralen Gewaltmonopol, d.h. notfalls unter Rückgriff auf Zwang, politische Entscheidungen durchsetzen kann (hierarchische Steuerung mit autoritativer Entscheidungskompetenz) und so auch materielle Souveränität erlangt [vgl. Krasner (1993), S. 142f.; Grande und Risse (2000), S. 253ff.; Skalweit (1975); zur neueren Diskussion vgl. Benz (2001), und in historischer Perspektive Reinhard (2000), S. 16f., S. 480; Gerstenberger (1990); Boldt u.a. (1990)]. Begrenzte Staatlichkeit bezieht sich dann auf Defizite im Hinblick auf das, was im Allgemeinen als effektive Gebietsherrschaft bezeichnet wird, nämlich das **staatliche Gewaltmonopol** einerseits und/oder die **Fähigkeit staatlicher Akteure zur Durchsetzung politischer Entscheidungen** andererseits.

Transnationale und internationale Zusammenhänge

Zwischen den Entwicklungs-, Transformations- und zerfallen(d)en Staaten sowie den (semi-) kolonialen Gesellschaften einerseits und dem internationalen System andererseits sind systematische Beziehungen benennbar, die trotz der Konzentration auf Räume begrenzter Staatlichkeit nicht außer Acht gelassen werden dürfen. So sind externe Akteure – ausländische Regierungen, internationale (zwischenstaatliche) Organisationen, multinationale Konzerne, transnationale Nicht- Regierungsorganisationen (INGOs) und andere – relevante „Mitspieler“ bei Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit.

Begrenzte Staatlichkeit in der aktuellen Forschung

Zur weiteren Charakterisierung der Räume begrenzter Staatlichkeit für das Forschungsprogramm des SFB 700 können wir vor allem auf die politik- und sozialwissenschaftliche Forschungsliteratur zu (1) zerfallen(d)en Staaten sowie zu (2) Transformations- und Entwicklungsländern zurückgreifen, aber auch auf (3) historische Arbeiten zur Geschichte des Kolonialismus.

(1) Forschung zu zerfallen(d)en Staaten

Im Sinne unserer Konzeptionalisierung verfügen zerfallen(d)e Staaten weder über ein funktionierendes Gewaltmonopol noch über die Fähigkeit zur Rechtsdurchsetzung, was die Literatur auch bestätigt [Carment (2003); Rotberg (2003b und 2004b); Milliken und Krause (2002); Krasner (2002); Schneckener (2004b); Zürcher (2003)]. Es bleibt jedoch kritisch anzumerken, dass in vielen Fällen von Staatszerfall nicht Anarchie und Gewalt herrschen, sondern sich hybride Formen des Regierens herausbilden. Der klassische Begriff souveräner Staatlichkeit greift in diesen Fällen zu kurz.

Häufig gehen die Studien zu zerfallen(d)en Staaten sowie Good Governance-Programme internationaler Organisationen schon bei der Problembeschreibung davon aus, es gehe im wesentlichen darum, klassische Staatlichkeit mit den herkömmlichen Instrumenten staatlicher Gewaltkontrolle und effektiver Rechtsdurchsetzung (wieder-) herzustellen. Demgegenüber halten die Teilprojekte unseres Forschungsvorhabens die normative Frage nach dem angemessenen Entwicklungspfad für Länder mit defekter Staatlichkeit bewusst offen. Vielmehr geht es darum, die (Dys-) Funktionalität bestehender staatlicher (Un-) Ordnung in diesen Räumen zu analysieren und zu untersuchen, ob und in welchem Umfang die „neuen“ Formen des Regierens klassische Staatsfunktionen übernehmen können.

(2) Transformations- und Entwicklungsländerforschung

Im Hinblick auf die vielfältigen Transformations- und Entwicklungsgesellschaften der sog. Dritten Welt konzentrieren wir uns sowohl auf „schwache Staaten“ als auch auf „Schwellenländer”. Beispielsweise lässt sich gerade in den großen lateinamerikanischen Transformationsländern (u.a. Argentinien, Brasilien, Chile, Mexiko) zeigen, dass der Staat in vielen Berei-

chen nicht der alleinige Gewaltakteur ist und dass er vor dem Hintergrund einer langen Tradition brutaler Gewaltausübung (Staatsterrorismus) und des permanenten Versagens als Sicherheitsakteur auf verbreitetes Misstrauen in der Gesellschaft stößt.

Für unsere Fragestellung weiterhin relevant ist die Transformationsforschung. Hier stand zunächst die Transition zu demokratischen politischen Regimen im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Untersuchung [O'Donnell u. a. (1986)]. Seit Beginn der neunziger Jahre findet angesichts von Staats- und Marktversagen und den Defekten zahlreicher neuer Demokratien [Merkel (1999); Merkel und Croissant (2000); Bendel u. a. (2002 und 2003); Schubert und Tetzlaff (1998)] eine Wiederentdeckung und Neudefinition des Staates statt [vgl. Braig (2000); Messner (1998); Hakimian und Moshaver (2001); Zoubir (1999)].

Auch in der Entwicklungsländerforschung werden in zunehmendem Maße positive Rollenzuweisungen für Staat und Verwaltung im Entwicklungsprozess sowie neue Optionen zur Verbesserung der Regierungsführung (Good Governance) diskutiert [zunächst mit Evans u. a. (1985) und Killick (1989); vgl. auch Betz (2003); Deutsches Übersee-Institut (2004)]. Diese Diskussion zeigt sich beispielhaft innerhalb der Weltbank und setzt sich mit unterschiedlichen Akzenten in anderen internationalen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit fort. Dabei geht es vor allem um die Neubestimmung von Governance-Aufgaben: Staatsapparate werden stärker auf die Wahrnehmung von Kernaufgaben ausgerichtet und dezentralisiert, ineffektive und ineffiziente Staatsunternehmen werden rationalisiert oder privatisiert, auf lokaler Ebene kommt es zu „neuen“ Formen des Regierens [vgl. Minogue und McCourt (2001)].

(3) Zur Geschichte des Kolonialismus

Die neuere Forschungsliteratur zu kolonialen Räumen konzentriert sich insbesondere auf Formen kolonialer Herrschaft [Russell-Wood (1999 und 2000)]. Dabei ist die Beschäftigung mit dem für unsere Fragestellung wichtigen Phänomen der „indirekten Herrschaft“ nach wie vor ein zentraler Forschungsgegenstand [vgl. grundlegend Copland (1982 und 2005); Fisher (1991)]. Koloniale Räume sind für uns als historische Varianten für „neue“ Formen des Regierens in Räumen begrenzter Staatlichkeit in doppelter Hinsicht relevant: Zum einen können koloniale und semi-koloniale Räume als Laboratorien der europäischen Moderne verstanden werden [Cooper und Stoler (1997) ,S. 5]. Zum anderen traf die (europäische) Kolonialherrschaft auf indigene Herrschaftssysteme und das Aufeinanderprallen derart unterschiedlicher Formen des Regierens erzeugte hybride Governance-Formen, die u.a. charakterisiert waren durch die uns interessierenden „weichen“ Steuerungsformen [Russell-Wood (1999 und 2000)].

Ein zentrales wissenschaftliches Anliegen der new cultural history und der postcolonial studies richtet sich außerdem auf die Überwindung des Eurozentrismus durch die systemati-

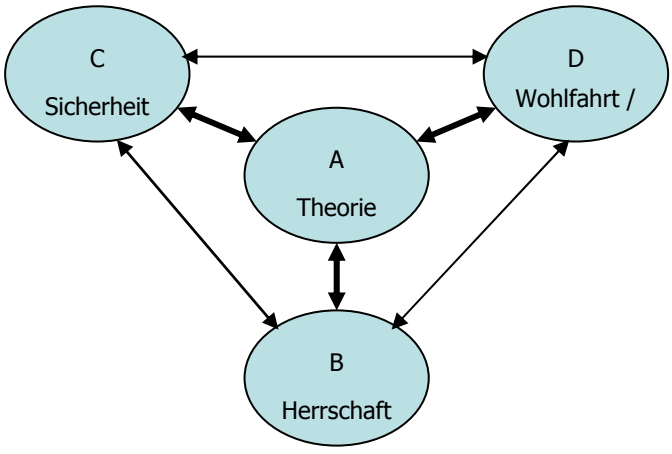
sche Einbeziehung der außereuropäischen Welt [vgl. einführend Burke (2004)]. Mit der geplanten Überprüfung der historischen Tragfähigkeit des Governance-Konzeptes am Beispiel des nicht-‚westlichen' Kolonialismus geht der SFB 700 deutlich über die vorhandene Forschungsliteratur hinaus.

G. Struktur und Vorgehensweise des SFB 700

Projektbereiche und Teilprojekte des SFB 700

Entsprechend der oben genannten Dreiteilung von Governance sind die Projektbereiche des SFB 700 aufgeteilt in Herrschaft, Sicherheit sowie Wohlfahrt/Umwelt. Ihnen vorangestellt wird der Projektbereich Theoretische Grundlagen. Unter diese vier Projektbereiche werden insgesamt 16 Teilprojekte gefasst. Insbesondere für die Teilprojekte in den Bereichen B Herrschaft sowie C Sicherheit stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang neue oder hybride Formen des Regierens in den untersuchten Räumen klassische Staatlichkeit ersetzen statt lediglich ergänzen können. Dagegen lautet die Frage im Bereich D Wohlfahrt und Umwelt, welches Maß an Gewaltkontrolle und Rechtsdurchsetzungsfähigkeit durch zentralstaatliche Akteure erforderlich ist, damit Public Private Partnerships und andere Formen des Regierens Gemeinschaftsgüter wie beispielsweise saubere Umwelt und Bildung bereitstellen können.

Abbildung 3: Die vier Projektbereiche des SFB 700



A - Theoretische Grundlagen

Die politik- und rechtswissenschaftlichen Teilprojekte dieses Projektbereichs konzentrieren sich auf die theoretischen Grundlagen des SFB. Unter Rückgriff auf die empirisch-analytischen Ergebnisse der Projektbereiche B-D tragen sie zur Begriffs- und Theoriebildung bei. Umgekehrt fließen die theoretischen Überlegungen des Projektbereichs A in die eher empirisch-analytisch angelegten Teilprojekte ein. Durch diese Rückkopplungsschleife werden die Projektbereiche A-D dialogisch zusammengebunden.

B - Herrschaft

Politische und rechtliche Institutionen regeln Herrschaftsbeziehungen und gewährleisten die Herstellung, Kontrolle sowie Legitimation politischer Entscheidungen. Die Teilprojekte des Projektbereichs B analysieren diese institutionellen Voraussetzungen der „neuen" Governance-Formen, aber auch deren Folgen für Herrschaft und Recht einschließlich der Erfolgsbedingungen für normativ anspruchsvolles „gutes" Regieren.

C - Sicherheit

Zu den elementaren Funktionen politischer Ordnungen gehört es, die innere und äußere Sicherheit der Bürger/innen einschließlich eines Minimums an Rechtssicherheit zu gewährleisten. Die Teilprojekte des Projektbereichs C fragen, welche Probleme entstehen, wenn die staatliche Gewaltkontrolle nicht mehr oder nur am Rande gegeben ist oder wenn die Bereitstellung innerer und äußerer Sicherheit durch eine Pluralität von Akteuren erfolgt (oder privatisiert wird).

D - Wohlfahrt und Umwelt

Schließlich dient Governance der Bereitstellung materieller Gemeinschaftsgüter in Bereichen wie ökonomischer Stabilität, soziale Grundsicherung, Gesundheit, saubere Umwelt, Bildung etc. Die Teilprojekte des Projektbereichs D fragen, unter welchen Bedingungen (zumeist transnationale) Kooperationsformen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren effektiv und legitim in Räumen begrenzter Staatlichkeit zur Bereitstellung solcher Gemeinschaftsgüter beitragen und welche Probleme dabei entstehen.

Der SFB 700 ist interdisziplinär: Die beteiligten Disziplinen

Während der Politikwissenschaft, aus der mehr als die Hälfte der Teilprojekte des SFB stammen, eine gesonderte Rolle zuteil wird, sollen staatsrechtliche (1) und historische (2) Dimensionen durch Einbindung der Rechts- und Geschichtswissenschaften bearbeitet werden.

Abbildung 4: Übersicht über die Teilprojekte, gegliedert nach Projektbereichen

	Titel	Fachgebiet
A	**Theoretische Grundlagen**	
A 1	*Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Beiträge zur Theoriebildung	Politikwissenschaft, Internationale Beziehungen
A 2	Weiche Steuerung: Sozialwissenschaftliche Machttheorien und das Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit	Politikwissenschaft,Politische Theorie
A 3	Rechtsstaatlichkeit als *Governance*-Ressource in Räumen begrenzter Staatlichkeit	Rechtswissenschaft, Öffentliches Recht
A 4	Völkerrechtliche Standards für *Governance* in schwachen und zerfallenden Staaten	Rechtswissenschaft,Öffentliches Recht
A 5	Normative Standards guten Regierens unter Bedingungen zerfallen(d)er Staatlichkeit	Politikwissenschaft,Politische Theorie
B	**Herrschaft**	
B 2	„Gutes Regieren“ ohne den Schatten der Hierarchie? Korruptionsbekämpfung im südlichen Kaukasus im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik	Politikwissenschaft,Europäische Integration
B 3	*Colonial Governance* und Mikrotechniken der Macht: Englische und französische Kolonialbesitzungen in Nordamerika, 1680-1760	Geschichtswissenschaft, Nordamerikanische Geschichte
B 4	Wissen und Herrschaft: *Scientific colonialism* in den deutschen und japanischen Kolonien, 1884-1937	Geschichtswissenschaft, Neuere Geschichte
C	**Sicherheit**	
C 1	Transnationale Kooperationspartnerschaften und die Gewährleistung von Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit	Politikwissenschaft, Internationale Politik
C 2	Privatisierung und Kommerzialisierung von Sicherheit in zerfallen(d)en Staaten	Politikwissenschaft, Internationale Politik
C 3	Öffentliche Sicherheit als *Governance*: *Policing* in Transformations- und Entwicklungsländern	Politikwissenschaft, Lateinamerika
D	**Wohlfahrt & Umwelt**	
D 1	Erfolgsbedingungen transnationaler *Public Private Partnerships* in den Bereichen Umwelt, Gesundheit und Soziales	Politikwissenschaft, Internationale Beziehungen
D 2	Fostering Regulation? *Corporate Social Responsibility* in Countries With Weak Regulatory Capacity	Politikwissenschaft, Internationale Beziehungen
D 3	Emerging Modes of *Governance* and Climate Protection: Green Companies in Newly Industrializing Countries	Politikwissenschaft, Internationale Politik
D 4	Providing Macro-Economic Stability: The Politics of Private Sector Involvement in Sovereign Debt Crises	Politik-/Wirtschaftswissenschaft, Politische Ökonomie
D 5	Kooperationsnetze und lokale *Governance* Formen: Ernährung, Wasserversorgung und Bildung im semi-kolonialen China, 1860-1911	Geschichtswissenschaft, Geschichte Chinas

- **staatsrechtliche Dimensionen**: Unsere Fragestellung ergibt sich im Kern aus einer staatswissenschaftlichen Problemstellung heraus, die auf Räume begrenzter Staatlichkeit angewendet wird und deshalb juristische Bezüge zwingend erforderlich macht. Politische Herrschaft und die Erfüllung von Governance-Leistungen vollziehen sich auch in den von uns untersuchten transnationalen, nationalen und lokalen Räumen im Wesentlichen im Modus rechtlicher Regelungen. Und selbst dort, wo in zerfallen(d)en Staaten vermeintlich rechtsfreie Räume entstehen, kann Governance möglicherweise nur dann erfolgreich politische Probleme bewältigen, wenn es gelingt, ein Minimum an Rechtssicherheit zu gewährleisten, und sei es über funktionale Äquivalente. Hinzu kommt der gerade in Räumen begrenzter Staatlichkeit porös gewordene Souveränitätspanzer, der die Staaten vor unkontrollierten äußeren Einflüssen schützen sollte. So erlegen beispielsweise die Normen des Völkerrechts Staaten Pflichten auf, die weitreichende Folgen für deren innere Ordnung haben. Diese hier nur angedeutete Problematik muss im ständigen Dialog zwischen Sozialwissenschaften und Rechtswissenschaft bearbeitet werden, zu dem der SFB 700 einen wesentlichen Beitrag leisten soll.

- **historische Dimensionen**: Ein Teil der aktuellen Governance-Diskussion in der Politikwissenschaft krankt daran, dass sie ahistorisch angelegt ist und die historische Kontingenz moderner Staatlichkeit übersieht. Schon ein kurzer Blick in die Geschichte belegt, dass es die „neuen“ Formen des Regierens unter Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure eigentlich immer schon gegeben hat. Die Untersuchung von Governance-Formen in historischen Räumen begrenzter Staatlichkeit erlaubt es uns daher, ebenso wie der Bezug auf die heutigen Räume außerhalb der OECD-Welt, das Governance-Konzept hinsichtlich seiner Übertragbarkeit und Generalisierbarkeit kritisch zu überprüfen. Die historischen Teilprojekte unseres Vorhabens konzentrieren sich dabei empirisch auf koloniale und semi-koloniale Räume des 18. und 19. Jahrhunderts. Dies erlaubt die Analyse der Governance-Problematik in sehr unterschiedlichen raumzeitlichen Varianten und jeweils spezifischen Kontexten fehlender bzw. schwacher Staatlichkeit. Während einerseits das Problem kolonialer Governance im Rahmen des gleichzeitig stattfindenden Formationsprozesses moderner Staatlichkeit in Europa und Nordamerika in den Blick genommen wird, soll andererseits die klassische koloniale Variante zur Zeit des europäischen Hochimperialismus analysiert werden. Ebenfalls erforscht wird eine dritte Variante, nämlich das Aufeinandertreffen von westlichen Staatsvorstellungen und nicht-westlichen Staatsstrukturen im Hinblick auf die durch die Konkurrenz unterschiedlicher Modelle eröffneten Spielräume für nicht-hierarchische Formen des Regierens. Die Untersuchung dieser (semi-) kolonialen Räume soll den analytischen Blick auf die historischen Ursachen von Staatsversagen und die Randbedin-

gungen von state building schärfen. Denn nicht nur die postcolonial studies, sondern auch die Literatur zu Staatsversagen und –zerfall verweisen immer wieder auf das koloniale Erbe, ohne dass dies im allgemeinen näher ausgeführt würde [vgl. z.B. Rotberg (2004a), S. 27; Schneckener (2004a), S. 18f.].

Vorgehensweise

Die Untersuchungsschritte des SFB 700 bauen in den drei Phasen sowohl empirisch als auch methodisch aufeinander auf. In der ersten Phase werden die Entstehungsbedingungen, Funktionsweisen und Politikprozesse sowie die Wirkungen von Governance-Formen in Räumen begrenzter Staatlichkeit empirisch ausgelotet. In der zweiten Phase rückt die Untersuchung der Governance-Leistungen im Hinblick auf Problemlösungsfähigkeit und Partizipationschancen (Legitimität) in den Vordergrund. Gleichzeitig wird in dieser Phase die empirisch gesättigte Theoriebildung entscheidend vorangetrieben. In der dritten Phase werden die gewonnenen Erkenntnisse im Hinblick auf die Frage nach den strukturellen Folgen für das Staatensystem insgesamt überprüft (vgl. Abb. 5).

Abb. 5: Analytische Vorgehensweise des SFB-Vorhabens

Erste Phase (2006-2009)	Zweite Phase (2010-2013)	Dritte Phase (2014-2017)
Formen der Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren bei der Er-bringung von *Governance*-Leistungen:	Untersuchung der *Governance*-Leistungen im Hinblick auf Problem-lösungsfähigkeit und Par-tizipation/ Legitimität	Strukturelle Folgen für die Räume begrenzter Staatlichkeit und das Staatensystem ingesamt
- Entstehungsbedingungen - Funktionsweise und Politikprozesse - Wirkungen (anfänglich)	Erklärung und Test von Kausalmechanismen von *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit	Kulturelle Rahmenbe-dingungen von *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit
	Beiträge zur Theorie von *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit	
Methode: hypothesen-generierend, häufig in-duktiv, Entwicklung einer Vergleichsmatrix	*Methode*: systematischer Hypothesentest bzw. Typenvergleich	*Methode*: Theoriegeleitete Bewertung und Szenarien-Analyse

Literatur

Bendel, P. ; Croissant, A. ; Rüb, F.W. (Hrsg.) (2002), Hybride Regime. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen, Opladen.

Bendel, P. ; Croissant, A. ; Rüb, F.W. (Hrsg.) (2003), Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps, Opladen.

Benz, A. (1992), Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen. In: Benz, A. ; Scharpf, F.W. ; Zintl, R. (Hrsg.), Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, S. 147-197. Frankfurt a. M, New York.

Benz, A. (2001), Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse, München, Wien.

Benz, A. (Hrsg.) (2004a), Governance - Regieren in kompexen Regelsystemen, Opladen.

Benz, A. (2004b), Einleitung: Governance-Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A. (Hrsg.), Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, S. 11-28.

Betz, J. (2003), (Deutsche) Beiträge zur Entwicklungstheorie seit dem Ende des Ost-West-Konflikts. In: Hellmann, G. ; Wolf, K.D. ; Zürn, M. (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, S.275-311. Baden-Baden.

Boldt, H. ; Conze, W. ; Haverkate, G. ; Klippel, D. ; Koselleck, R. (1990), Staat und Souveränität. In: Brunner, O. ; Conze , W. ; Koselleck, R. (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 6, S. 1-154. Stuttgart.

Börzel, T.A. ; Risse, T. (2005), Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of International Governance? In: Grande, E. ; Pauly, L.W. (Hrsg.), Reconstituting Political Authority: Complex Sovereignty and the Foundations of Global Governance. Toronto.

Braig, M. (2000), Staat und Markt im Entwicklungsprozess. Betz, Hamburg.

Burchell, G. ; Gordon, C. ; Miller, P. (Hrsg.) (1991), The Foucault Effect. Studies in Governmentality. With two Lectures by and an Interview with Michel Foucault. Chicago, IL.

Burke, P. (2004), What is Cultural History? Cambridge, UK, Malden, MA.

Carment, D. (2003), Assessing State Failure: Implications for Theory and Policy. In: Third World Quarterly, Vol. 24, No. 3, S. 407-427.

Cooper, F. ; Stoler, A.L. (Hrsg.) (1997), Tensions of Empire: Colonial Cultures in a Bourgeois World. Berkeley, CA.

Copland, I. (1982), The British Raj and the Indian Princes: Paramountcy in Western India, 1857-1930. Bombay.

Copland, I. (2005) State, Community and Neighbourhood in Princely North India, 1900-1950. New York.

Czempiel, E.-O. ; Rosenau, J. (Hrsg.) (1992), Governance Without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge.

Deutsches Übersee-Institut (Hrsg.) (2004) „Was ist Governance?" Präsentiert bei der Tagung des Deutschen Übersee-Instituts und Zentrums für Globalisierung und Governance der Universität Hamburg, 05. Juli 2004.

Evans, P.B. ; Skocpol, T. ; Rueschemeyer, D. (Hrsg.) (1985), Bringing the State Back In. Cambridge.

Finzsch, N. (2002), Gouvernementalität, der Moynihan-Report und die Welfare Queen im Cadillac. In: Martschukat, J. (Hrsg.): Geschichte schreiben mit Foucault, S. 252-277. Frankfurt a. M. et al.

Fisher, M.H. (1991), Indirect Rule in India: Residents and the Residency System, 1764-1858. Delhi, New York.

Foucault, M. (2004), Geschichte der Gouvernementalität I: Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Frankfurt a. M.

Gerstenberger, H. (1990), Die subjektlose Gewalt. Theorie der Entstehung bürgerlicher Staatsgewalt. Münster.

Grande, E. ; Risse, T. (2000), Bridging the Gap: Konzeptionelle Anforderungen an die politikwissenschaftliche Analyse von Globalisierungsprozessen. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Vol. 7, No. 2, S. 235-266.

Habermas, J. (1981), Theorie des kommunikativen Handelns, 2. Bd. Frankfurt a. M.

Hakimian, H. ; Moshaver, Z. (Hrsg.) (2001), The State and Global Change : The Political Economy of Transition in the Middle East and North Africa. Richmond, Surrey.

Hannah, M.G. (2000), Governmentality and the Mastery of Territory in Nineteenth-Century America. Cambridge, New York.

Kalpagam, U. (2000), Colonial governmentality and the 'economy'. In: Economy and Society, Vol. 29, No. 3, S. 418-438.

Kalpagam, U. (2001), Colonial Governmentality and public sphere in India. In: Journal of Historical Sociology, Vol. 15, No. 1, S. 35-58.

Killick, T. (1989), A Reaction too far: Economic Theory and the Role of the State in Developing Countries. London.

Kohler-Koch, B. (1998a), Einleitung. Effizienz und Demokratie. Probleme des Regierens in entgrenzten Räumen. In: Kohler-Koch, B. (Hrsg.), Regieren in entgrenzten Räumen, S. 11-25. Opladen.

Kooiman, J. (1993), Modern Governance. New Government-Society Interactions. London.

Krasner, S.D. (1993), Sovereignty, Regimes, and Human Rights. In: Rittberger, V. (Hrsg.), Regime Theory and International Relations, S. 139-167. Oxford.

Krasner, S.D. (2002), Troubled Societies, Outlaw States, and Gradations of Sovereignty. Manuskript. Stanford CA, July 20.

Lemke, T. (1997), Eine Kritik der politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität. Berlin et al.

March, J.G. ; Olsen, J.P. (1998), The Institutional Dynamics of International Political Orders. In: International Organization, Vol. 52, No. 4, S. 943-969.

Mayntz, R. (1997), Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt a. M.

Mayntz, R. (1998), New Challenges to Governance Theory. Jean Monnet Chair Paper 50. Florence: Robert Schuman Centre at the European University Institute.

Mayntz, R. (2002), Common Goods and Governance. In: Heritier, A. (Hrsg.), Common Goods. Reinventing European and International Governance, S. 15-27. Lanham, MD.

Mayntz, R. (2004), Governance im modernen Staat. In: Benz, A. (Hrsg.), Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, S. 65-76. Wiesbaden.

Mayntz, R. ; Scharpf, F.W. (1995), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a.M.

Merkel, W. (1999), Defekte Demokratien. In: Merkel, W. ; Busch, A. (Hrsg.), Demokratie in Ost und West, S. 361-381. Für Klaus von Beyme, Frankfurt a.M.

Merkel, W. ; Croissant, A. (2000), Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien. In: Politische Vierteljahresschrift, Vol. 41, No. 1, S. 3-30.

Messner, D. (Hrsg.) (1998), Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft. Bonn.

Milliken, J. ; Krause, K. (2002), State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons, and Strategies. In: Development and Change, Vol. 33, No. 5, S. 753-774.

Minogue, M. ; McCourt, W. (2001), The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State. Cheltenham.

O'Donnell, G. ; Schmitter, P.C. ; Whitehead, L. (Hrsg.) (1986), Transitions From Authoritarian Rule. Prospects for Democracy. Baltimore, London.

Rhodes, R.A.W. (1996), Governing without Governance: Order and Change in British Politics. Präsentiert bei der Inaugural Lecture. Newcastle upon Tyne, University of Newcastle, 18 April 1996.

Risse, T. (2000), 'Let's Argue!' Communicative Action in International Relations. In: International Organization, Vol. 54, No. 1, S. 1-39.

Risse, T. (2002), Transnational Actors and World Politics. In: Carlsnaes, W. ; Risse, T. ; Simmons, B. (Hrsg.), Handbook of International Relations, S. 255-274. London et al.

Rosenau, P.V. (Hrsg.) (2000), Public-Private Policy Partnerships. Cambridge, MA.

Rotberg, R.I. (2003a), Failed States, Collapsed States, Weak-States: Causes and Indicators. In: Rotberg, R.I. (Hrsg.): State Failure and State Weakness in a Time of Terror, S. 1-25. Washington, D.C.

Rotberg, R.I. (Hrsg.) (2003b), State Failure and State Weakness in a Time of Terror. Cambridge, MA., Washington, D.C.

Rotberg, R.I. (2004a), The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair. In: Rotberg, R.I. (Hrsg.): When States Fail. Causes and Consequences, S. 1-49. Princeton, NJ.

Rotberg, R.I. (Hrsg.) (2004b), When States Fail. Causes and Consequences. Princeton, NJ.

Saretzki, T. (1996), Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? In: von Prittwitz, V. (Hrsg.), Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, S. 19-39. Opladen.

Scharpf, F.W. (1993), Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Héritier, A. (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, S. 57-83. Opladen.

Schneckener, U. (2004a), States at Risk - Zur Analyse fragiler Staatlichkeit. In: Schneckener, U. (Hrsg.): States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem, S. 5-27. Berlin.

Schneckener, U. (Hrsg.) (2004b), States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem. Berlin.

Schubert, G. ; Tetzlaff, R. (Hrsg.) (1998), Blockierte Demokratien in der Dritten Welt. Opladen.

Scott, D. (1995), „Colonial Governmentality". In: Social Text, Vol. 43, S. 191-220.

Skalweit, S. (1975), Der „moderne Staat". Ein historischer Begriff und seine Problematik. Opladen.

Tetzlaff, R. ; Engel, U. ; Mehler, A. (Hrsg.) (1995), Afrika zwischen Dekolonisation, Staatsversagen und Demokratisierung. Ein Reader, Hamburg.

Voigt, R. (Hrsg.) (1995), Der kooperative Staat. Baden-Baden.

Zoubir, Y.H. (1999), North Africa in Transition : State, Society, and Economic Transformation in the 1990s. Gainesville.

Zürcher, C. (2003), Gemietet, unterwandert, gezüchtet, verlagert. Zur Funktionsweise von Staatlichkeit im 21. Jahrhundert. Manuskript. Habilitationsvortrag FU Berlin, Juli 2003.

Zürn, M. (1998), Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt a. M.

DIE UMSETZUNG VON GOOD GOVERNANCE AM BEISPIEL DES LOCAL GOVERNANCE REFORM PROGRAMME TANSANIA

Susanne Hesselbarth

Umsetzung von Good Governance

Local Government Reform Program Tansania

9. Entwicklungspolitisches Seminar
Weimar, 20. Januar 2006

Susanne Hesselbarth

EZ und Good Governance

Ansätze zur Umsetzung von Good Governance

- EZ im Rahmen von Geberharmonisierung
- Ansatz des ‚Policy Based Lending'
- Einfluss auf Prozesse und Verfahren
- System der öffentlichen Finanzen, aber auch sektorale Programme als Ansatzpunkte

FZ-Beitrag zu Good Governance

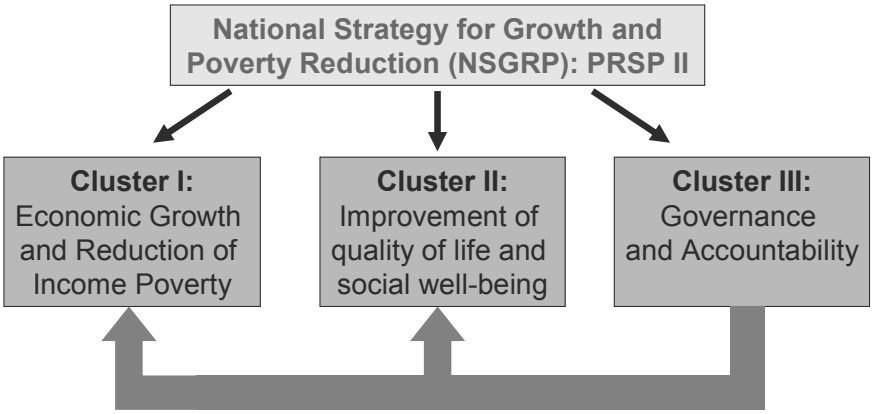
=> Governance Reformen in Tansania

=> Local Government Reform Programme

Tansania – Local Government Reform Programme

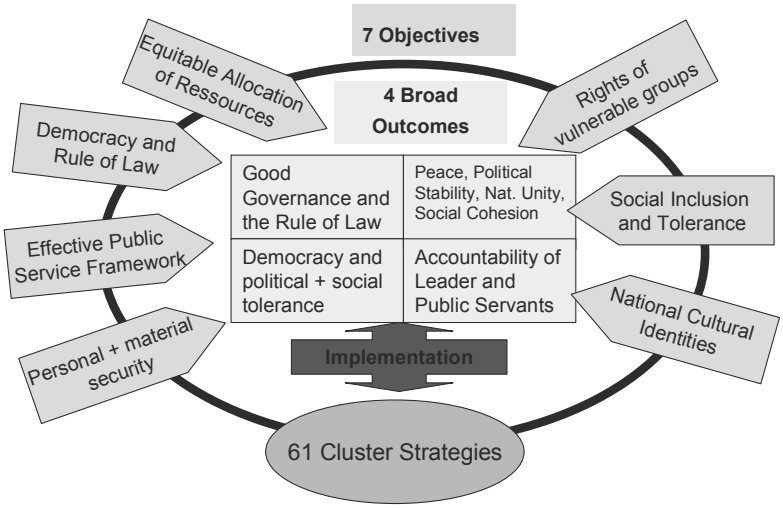
Governance Reformen

Armutsbekämpfung als Strategischer Rahmen für Good Governance:

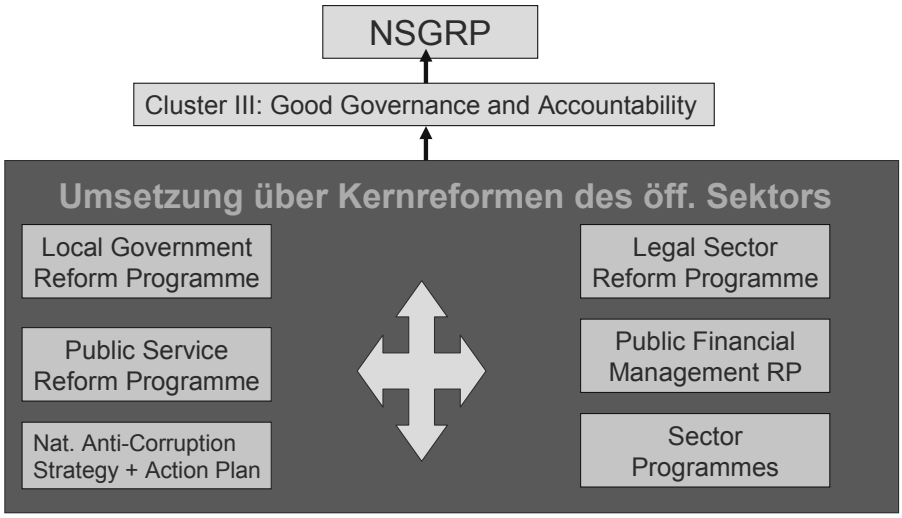


Tansania – Local Government Reform Programme

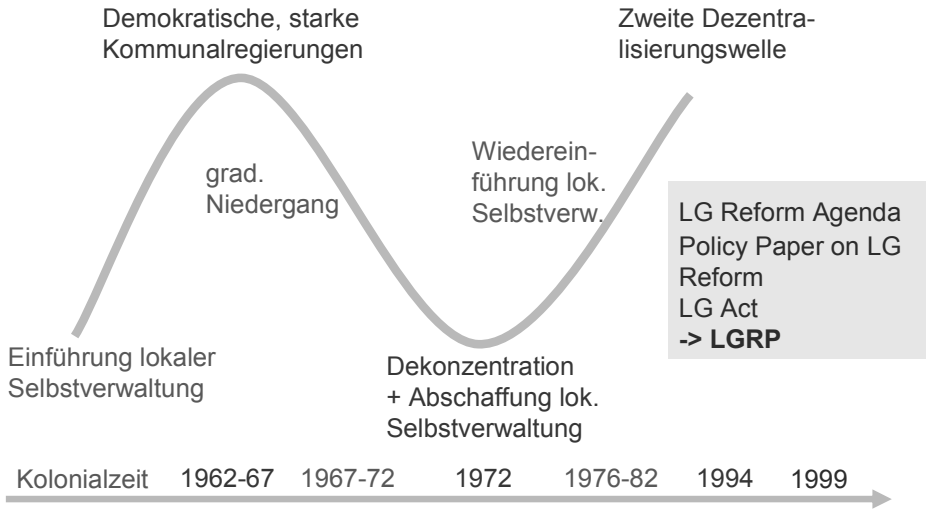
NSGRP: Ziele + Strategien für G+A



NSGRP: Umsetzung



Kommunalreformen in Tansania



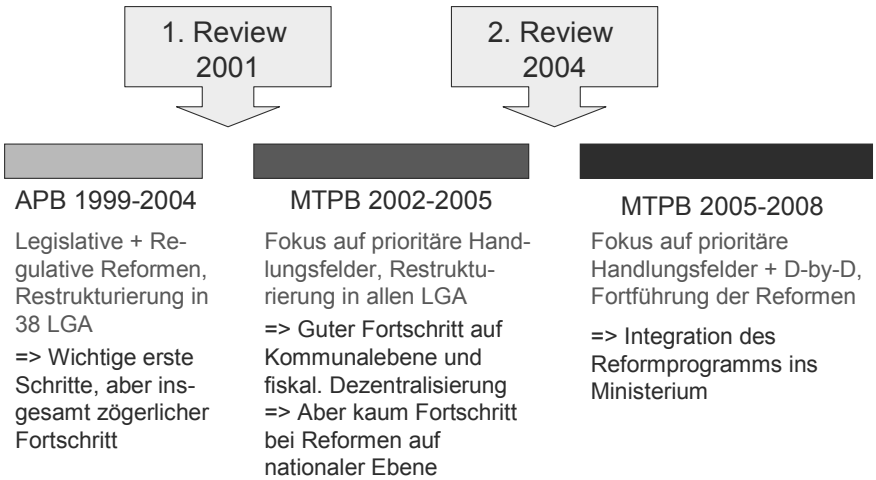
Tansania – Local Government Reform Programme

LGRP - Ziel und Komponenten

- Ziel:
  IMPROVED QUALITY, ACCESS AND EQUITABLE DELIVERY OF PUBLIC SERVICES, - PARTICULARLY TO THE POOR, - PROVIDED THROUGH REFORMED, AUTONOMOUS, LOCAL AUTHORITIES
- Good Governance
- Restrukturierung der lokalen Selbstverwaltungsstrukturen
- **Fiskalische Dezentralisierung**
- **Personalentwicklung und –management**
- **Rechtliche Rahmenbedingungen**
- Kompetenzstärkung von PO-RALG
- Reformkoordinierung

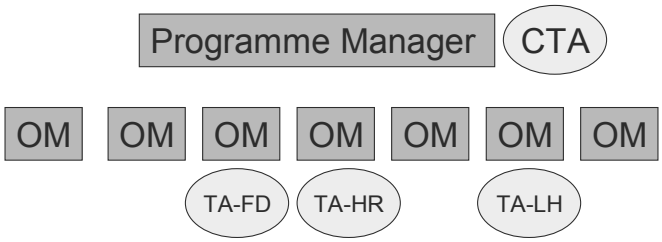
Tansania – Local Government Reform Programme

LGRP – Phasen und Fokus



Tansania – Local Government Reform Programme

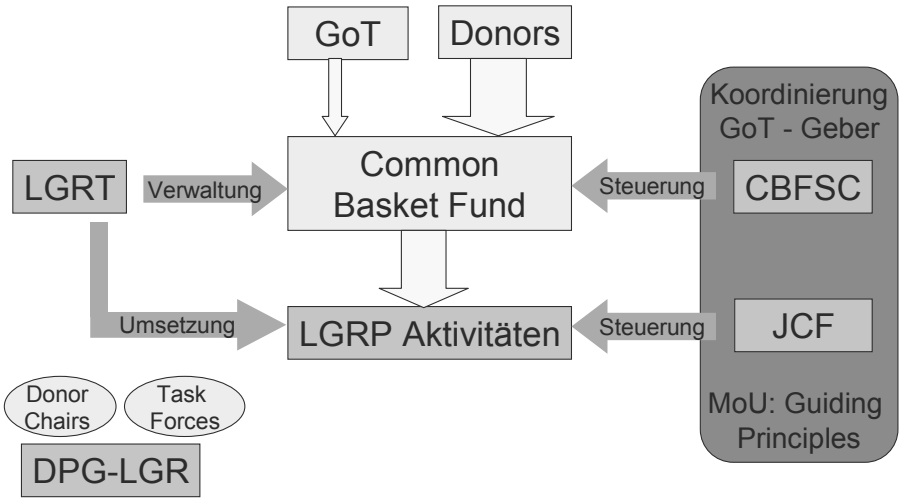
LGRP – Institutioneller Aufbau



- Semi-autonome Implementierungsagentur (LGRT)
- Direkt dem Ministerium PO-RALG unterstellt
- Task Forces für die 3 prioritären Handlungsfelder
- 6 Zonal Reform Teams: 5 Berater (2F, 2 HR, 1 LG)
- 11 regionale Finanzmanagementexperten

Tansania – Local Government Reform Programme

Finanzierung + Harmonisierung



Tansania – Local Government Reform Programme

Good Governance

- **Ziel:**
  Einhaltung der Prinzipien von Good Governance auf allen Ebenen der lokalen Selbstverwaltung
- **Massnahmen:**
  Verbesserung der Arbeitsweisen der gewählten Regierungsstrukturen auf der Distriktebene (*Councils*)

  Entwicklung und Umsetzung von armutsorientierten Planungs- und Budgetierungsverfahren
- **Beispiele**:
  - Verhaltenskodex für die Gemeinderäte und das Distriktpersonal
  - Informationen zu den Grundsätzen guter Regierungsführung
  - Richtlinien für Anti-Korruptions-Strategien
  - Sensibilisierung und Aufklärung über LGR

Tansania – Local Government Reform Programme

Fiskalische Dezentralisierung

- **Ziel:**
  Effizientes Finanzmanagement auf lokaler Ebene und Steigerung der lokalen Einnahmen sowie der Zuweisungen von der zentralstaatlichen Ebene
- **Massnahmen:**
  Einführung eines computerbasierten, integrierten Finanzmanagementsystems in den Distrikten (EPICOR)

  Begleitende Aus- und Fortbildung der Verwaltungs-mitarbeiter und Schaffung der Beratungskompetenz auf regionaler Ebene

  Aktivitäten zur Stärkung der lokalen Einnahmen

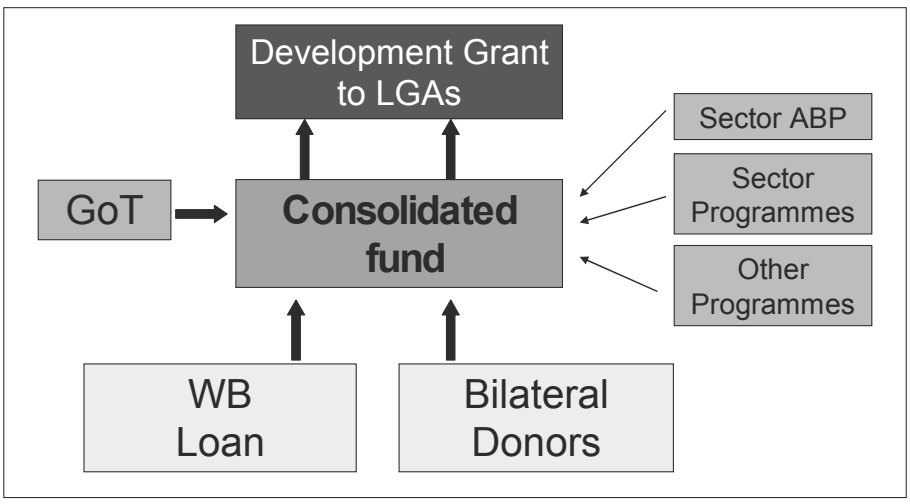
  Entwicklung und Umsetzung der Transfersysteme für laufende und investive Ausgaben erzielt

LGRP –> LG-CDG

- Einführung des Local Government Capital Development Grant System (LG-CDG)
  - Erster Schritt hin zur Dezentralisierung des Investitionsbudgets
  - Teil des Pakets für fiskalische Dezentralisierung
  - Beitrag zur Vereinfachung und Vereinheitlichung von Planungs-, Genehmigungs-, Monitoring- und Berichtsverfahren
  - Zuschuss für investive Massnahmen
  - Zuschüsse für capacity building
- Mittelfristig einziger Mechanismus

Tansania – Local Government Reform Programme

LG-CDG – Mittelfristige Vision



Tansania – Local Government Reform Programme

FZ – Good Governance

Kernfaktoren für FZ-Engagement als PBL:

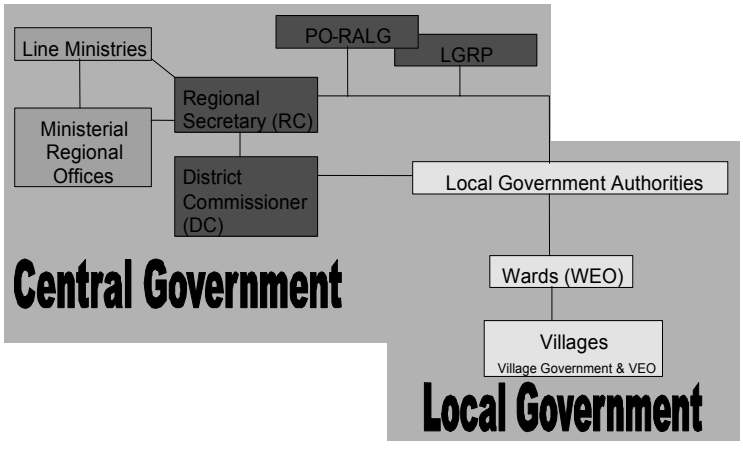
- Armutsbekämpfungsstrategie als Rahmen für Good Governance
- Kommunalreformen als ein wichtiger Ansatzpunkt zur Förderung von Good Governance
- Vielfältige Einzelaspekte zur Verankerung von Good Governance auf der lokalen Ebene

FZ-Ansatz:

- Einstieg ins LGRP
- Gremienarbeit zur Förderung von Good Governance
- Erfahrung insbesondere für Ausgestaltung des Transfersystems

Tansania – Local Government Reform Programme

Kontext II: Lokale Selbstverwaltung

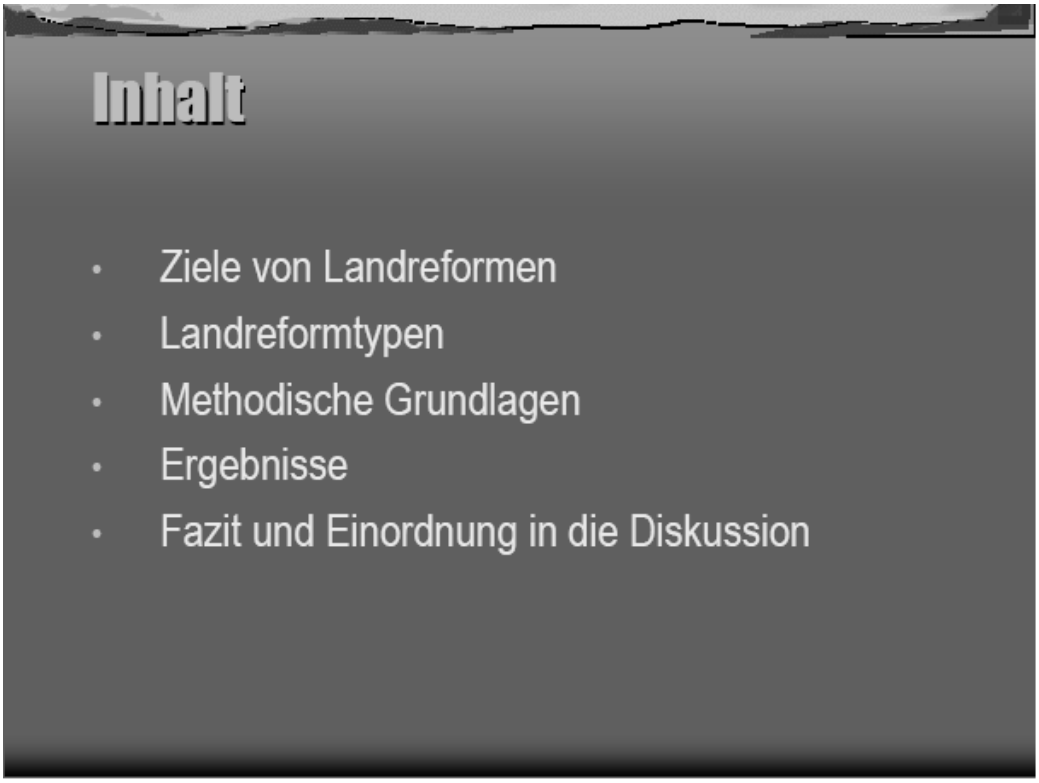


Annex: LGRP Aktivitäten auf nationaler Ebene

- Erarbeitung und Umsetzung von Instrumenten (Gesetzte, Systeme, etc.) und Konzepten für die lokale Selbstverwaltung:
  - Erarbeitung eines transparenten, formelbasierten Transfersystems für laufende Ausgaben (2004)
  - Erarbeitung eines transparenten, formelbasierten Transfersystems für investive Ausgaben (2005)
  - Überprüfung der existierenden Gesetze auf Vereinbarkeit mit den Prinzipien der Dezentralisierung, Erarbeitung des LG Law (ongoing)
  - Restrukturierung des zuständigen Ministeriums (PO-RALG) (2004/05)
  - Überprüfung des Public Service Act im Hinblick auf die Prinzipien der lokalen Selbstverwaltung (2003)

LANDREFORMEN UND POLITISCHE SYSTEME

Jan Schrader



Landreform

- „Maßnahme zur Änderung der bestehenden Eigentumsrechte an Land, die eine gleichmäßigere Verteilung des Landbesitzes zum Ziel hat“
  - Veränderung von Besitz- und Machtstrukturen
  - Änderung der Verteilungsstrukturen von Assets (Land) in Räumen begrenzter Staatlichkeit
- Ziel: Umverteilung von Assets für Pro-Poor-Growth

Ökonomische Theorie

- Produktionssteigerung
  - Anreiz für mehr Arbeitseinsatz
  - Optimale Nutzung der Flächen
- Wachstum
  - Land als Versicherung
  - Land als Kreditsicherheit
  - Ungleiche Landverteilung – weniger öffentliche Güter
  - Ungleiche Landverteilung – negative Steuern (Unruhen)
- Umweltschutz

Landreformtypen - Vergleich

- Umverteilende Landreform
  - Institution: Staat
  - Mittel: Staatliche Machtausübung (Enteignung)
- Marktorientierte Landreform
  - Institution: Markt
  - Mittel: „Weiche Steuerung“ (Anreize, Kredite)

Methodische Grundlagen

- Grundgesamtheit: Entwicklungsländer mit ungleicher Landverteilung (Land-Gini > 0,5)
  - Landreform: Alle Reformen seit dem 2. WK bis 2003 mit über 3% umverteilter Fläche
  - Politische Systeme
    - Autokratie/Demokratie: Gurr/Jagger Index
    - Autokratietypen: eigene qualitative Erhebung
    - Demokratietypen: eigene Erhebung, Schmidt 2000

Methodische Grundlagen

- Messung des Erfolgs von Landreformen
  - In welchem Maße ist Umverteilung erfolgt?
    - Messung: % des umverteilten Landes
  - Hat sich die Produktion gesteigert?
    - Messung: % der Produktionssteigerung
  - Konstanz des politischen Systems?
    - Messung: Regimewechsel in den ersten 4 Jahren nach Reform

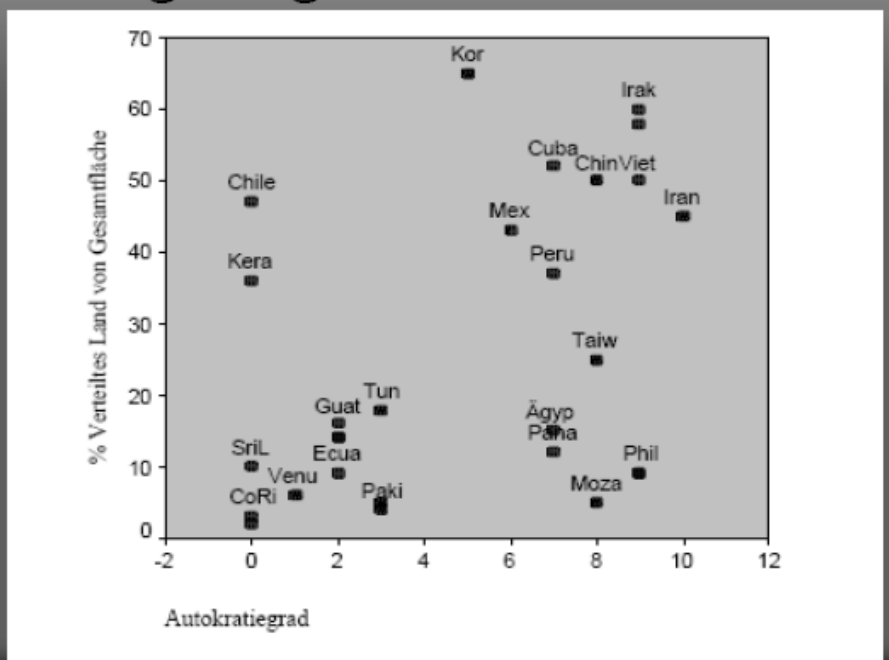
Autokratie vs. Demokratie

Länder (Jahr)	Jaggers/Gurr Index		Länder (Jahr	Jaggers/Gurr Index	
	Demo.	Autor.		Demo.	Autor.
Autoritäre Systeme					
Panama (71)	0	7	Dom. Rep. (72)	1	4
Ägypten (52, 61)	0	7	Mexiko (34, 40)	0-1	4-6
Irak (58, 70)	0	9	Pakistan (67)	0	8
Iran (62, 66)	0	10	Japan (45)	-66	-66
Syrien (58, 63)	0	7-9	El Salvador (80)	-88	-88
Tunesien (64)	0	9	Bolivien (52)	-88	-88
Zimbabwe (00)	0	5-7	Südkorea (45)	-66	-66
Taiwan (49)	0	8	**Demokratien**		
Algerien (62, 70)	0	8-9	Kerala (Indien)	9	0
Äthiopien (75)	0	7	Phillipinen (87)	8	0
Peru (63, 64, 69)	0	7	Costa Rica (73)	10	0
Mozambique (75)	0	8	Kolumbien (61)	7	0
Kuba (59, 62)	0	7	Venezuela (60)	7-9	0-1
Vietnam (53, 75)	0	8-9	Chile (64, 70)	6	0
China (49)	0	8	Sri Lanka (72,75)	8	0
Zimbabwe (00)	0	7	Pakistan (72)	0	8
Südkorea (50)	1	5	Kenia (63)	3-5	3
Ecuador (64,70)	1	2	Guatemala (53)	4	2
Honduras (72)	1	2	Zimbabwe (80)	3-6	3

Autokratie vs. Demokratie

- *In autoritären Systemen mit ungleicher Landverteilung wird mit höherer Wahrscheinlichkeit eine Umverteilende Landreform durchgesetzt als in Demokratien*
- *Marktgestützte Reformen werden nur in Demokratien umgesetzt*

Erfolgsvergleich



Erfolgsvergleich

- *Je autoritärer das Regime, desto höher die Wahrscheinlichkeit einer nachhaltig erfolgreichen Landreform*
  - *Mehr Umverteilung*
  - *Geringere Wahrscheinlichkeit einer Konterrevolution*
- *Erfolge bei umverteilenden Landreformen gemischt bis gut*
- *Erfolge bei marktorientierten Landreformen sehr gering*

Fazit

- Grenzen weicher Steuerung
  - Marktorientierte Landreform ohne Erfolg
  - Machtstrukturen können nicht geändert werden
- Demokratie und Reformen zwecks „Pro-Poor-Growth“ scheinen nicht immer Hand in Hand zu gehen
  - Autokratische Regime schneiden besser ab

FISKALISCHE DEZENTRALISIERUNG

Gebhard Kirchgässner

Zusammenfassung:

Nach einer Typologie der fiskalischen Dezentralisierung werden zunächst die theoretischen Ergebnisse vorgestellt, die sich aus der Literatur zum fiskalischen Wettbewerb ergeben. Dabei werden sowohl allokative als auch verteilungspolitische Probleme angesprochen, und es wird auch auf die Auswirkungen asymmetrischen Steuerwettbewerbs eingegangen. Die in dieser Literatur aufgestellten Hypothesen werden dann mit der Realität des schweizerischen Föderalismus verglichen, die insbesondere der behaupteten Unmöglichkeit dezentraler Umverteilung widerspricht. Den Abschluss bilden Überlegungen, was sich aus den Erfahrungen der Schweiz für geplante oder beabsichtigte Dezentralisierungen in Entwicklungsländern sagen lässt.

A. Einleitung: Typen fiskalischer Dezentralisierung

Während in den siebziger und achtziger Jahren eine deutliche Tendenz zu einer stärkeren Zentralisierung der politischen Gemeinwesen festzustellen war, sind heute Föderalismus und fiskalische Dezentralisierung populär. So soll in Deutschland der Föderalismus reformiert werden, wobei den Bundesländern mehr eigene Kompetenzen eingeräumt werden sollen. In der Europäischen Union sollen die Regionen gestärkt werden. Spanien hat seinen Regionen in den letzten Jahren eine Selbständigkeit verliehen, die deutlich über jene der deutschen Bundesländer hinausgeht. Schottland hat ein eigenes Parlament erhalten, welches über eine begrenzte Steuerhoheit verfügt. Und auch in Entwicklungsländern gibt es Bewegung in Richtung auf eine stärkere Dezentralisierung. So hat z.B. der König von Jordanien, einem bisher extrem zentralistischen Staat, im Januar 2005 in einer Rede die Einführung einer föderalen Struktur angekündigt.[1]

Diese Liste ließe sich mit Beispielen aus allen Erdteilen nahezu beliebig fortsetzen. Dabei dreht es sich zum Teil um die Einführung föderaler Strukturen, d.h. die Einführung einer mittleren Ebene zwischen dem Zentralstaat und den lokalen Gebietskörperschaften (Gemeinden), zum Teil aber auch nur um eine stärkere Verlagerung von Kompetenzen auf die untere (lokale) Ebene. Dabei muss ein Staat mit einer föderalen Struktur nicht notwendigerweise stärker dezentralisiert sein als ein Staat ohne mittlere Ebene. Als Vergleich mögen Schweden und Österreich dienen. Österreich ist ein föderaler Staat, bei welchem die zentrale Ebene 75 Prozent der Staatseinnahmen erhält, während sich die Bundesländer mit 8.8 Prozent und die Gemeinden mit 16.3 Prozent zufrieden geben müssen. Demgegenüber erhalten in Schweden die Gemeinden 39.8 Prozent aller Einnahmen, während sich der Zentralstaat mit 60.2 Prozent zufrieden geben muss.[2]

Selbst bei föderalen Staaten gibt es wesentliche Strukturunterschiede. Dies gilt zum einen für die Verteilung der Kompetenzen: Inwieweit haben die Körperschaften auf der mittleren Ebene eigene Kompetenzen und inwieweit gibt es gemeinsame Kompetenzen (Verbundaufgaben) der zentralen und der mittleren Ebene. Dennoch haben die Körperschaften auf der mittleren Ebene bezüglich ihrer Ausgaben in allen föderalen Staaten eine (eingeschränkte) Autonomie. Das Gleiche gilt nicht für die Einnahmen. In einigen Staaten, wie z.B. den Vereinigten Staaten, Kanada oder der Schweiz, haben sie auch bezüglich ihrer Einnahmen Autonomie; sie erheben eigene Steuern und können selbständig über die Steuersätze (und/oder die Bemessungsgrundlage) entscheiden. Dies führt zu Wettbewerb zwischen ihnen. Dabei können sich zwei Probleme ergeben. Zum einen können Asymmetrien zu einem Auseinanderdriften der Gesellschaft führen, indem sich z.B. Bezieher hoher Einkommen vorwiegend in Kantonen mit niedrigen Steuern (aber hohen Boden- und

[1] Siehe hierzu z.B. Satloff (2005).

[2] Die Werte wurden berechnet nach den Angaben in IMF, *Government Finance Statistics, Yearbook 2005*.

in Kantonen mit niedrigen Steuern (aber hohen Boden- und Wohnungspreisen) niederlassen. Dem kann mit einem Finanzausgleich entgegengewirkt werden. Zweitens kann die Entflechtung so weit gehen, dass Aufgaben, welche im Auftrag des Zentralstaats von den mittleren und unteren Ebenen wahrgenommen werden müssen, von letzteren vernachlässigt werden. In der Schweiz spricht man in diesem Zusammenhang von einem ‚Vollzugsdefizit'.

Ganz anders sieht der Föderalismus z.B. in Österreich aus. Zwar haben die Bundesländer eigene Steuereinnahmen, aber darüber, wie hoch diese sind und wie sie verteilt werden, beschließt ausschließlich der Bund. Die zweite Kammer, welche die Interessen der Länder vertreten soll, kann gegen ein vom Nationalrat beschlossenes Gesetz zwar Einspruch erheben, aber dieser hat lediglich eine geringfügig aufschiebende Wirkung. Die Probleme, die sich aus diesem System ergeben, sind zum einen Informationsprobleme der Zentralregierung, da sie über Angelegenheiten entscheiden muss, die sinnvoller dezentral entschieden würden. Zweitens kann dies zur Verschwendung von Steuermitteln führen, wenn zugeteiltes Geld von den Ländern ausgegeben wird, auch wenn es sinnvoller den Bürgerinnen und Bürgern zurückgegeben würde.

Zwischen diesen beiden Fällen liegt das deutsche Modell. Die einzelnen Bundesländer können zwar weder über die Bemessungsgrundlage noch über die Höhe der Sätze der ihnen zustehenden Steuern bestimmen, aber die Bundesländer sind als Gesamtheit nicht nur an der Beschlussfassung über ihre eigenen Steuern beteiligt, sondern auch über die wichtigsten Einnahmen des Bundes: Die Einkommensteuer und die Mehrwertsteuer sind Gemeinschaftssteuern, deren Aufkommen dem Bund und den Ländern (sowie bei der Einkommensteuer auch den Gemeinden) zukommt. Der Aufteilung (sowie auch der Ausgestaltung) müssen der Bundestag und der Bundesrat zustimmen. Letzterer setzt sich aus Mitgliedern der Landesregierungen zusammen. Damit hat die Gesamtheit der Länder eine sehr starke Position. Da Bundestag und Bundesrat häufig von unterschiedlichen Mehrheiten dominiert werden, können sie sich gegenseitig blockieren. Diese, von Scharpf (1985) so bezeichnete „Politikverflechtungsfalle", ist ein wesentlicher Grund für den oft beklagten Reformstau in der Bundesrepublik Deutschland.

Betrachtet man es etwas allgemeiner, so sieht man verschiedene, sich mindestens zum Teil widersprechende Prinzipien für die Ausgestaltung eines föderalen Systems:

(i) Soll man eher dem Konzept eines Wettbewerbsföderalismus (wie in der Schweiz) oder demjenigen eines kooperativen Föderalismus (wie in Deutschland) folgen?

(ii) Soll fiskalischer Wettbewerb auch bezüglich der Einnahmen (Steuern) oder nur bezüglich der Ausgaben stattfinden?

(iii) Soll bei den Einnahmen ein Trenn- oder ein Verbundsystem gelten?

(iv) Inwieweit soll die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Staatsgebiet sichergestellt werden und wieweit soll die Anpassung an die (regional unterschiedlichen) Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger erfolgen?

Die einzelnen föderalen Systeme geben sehr unterschiedliche Antworten auf diese Fragen.

Betrachtet man die deutschsprachigen Länder, so besteht überall ein erheblicher Reformbedarf. In allen drei Ländern scheint eine Entflechtung der Aufgaben der einzelnen Ebenen angebracht und ist der Finanzausgleich reformbedürftig. Die Hauptstoßrichtung der Reform ist freilich unterschiedlich. Während es in der Schweiz darum geht, mehr Ausgleich zu schaffen, damit die einzelnen Kantone nicht zu stark auseinanderdriften, geht es in Deutschland und Österreich um mehr Eigenständigkeit der Gebietskörperschaften und damit auch um mehr Wettbewerb zwischen ihnen. Zudem sind in der Schweiz durch eine bereits beschlossene Verfassungsänderung die Eckpunkte der Föderalismusreform bereits fixiert; derzeit wird das dazu erforderliche Gesetz ausgearbeitet, und die Reform soll zum 1. Januar 2008 in Kraft treten. Dagegen ist in Deutschland die Verfassungsänderung für eine sehr viel weniger weitgehende Reform noch im parlamentarischen Beratungsprozess. Selbst wenn sie demnächst verabschiedet sein wird, wird die Diskussion weitergehen, da abzusehen ist, dass weitere Reformen des föderalen Systems dringend notwendig sein werden.

Wie aber sind die fiskalische Dezentralisierung und der mit ihr (möglicherweise) verbundene Steuerwettbewerb einzuschätzen? Fördern oder behindern sie die allgemeine politische und wirtschaftliche Entwicklung? Betrachtet man die ökonomische Theorie des Föderalismus und die von dieser Theorie aufgezeigten Auswirkungen, dann zeigt sich, dass eindeutige Aussagen über die Gesamtwirkung kaum möglich sind. Dies gilt insbesondere für die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs. Es bedarf daher empirischer Untersuchungen, sei es im Sinne ökonometrischer Analysen, sei es im Sinne von Fallstudien. Die Untersuchung der Auswirkungen in der Schweiz bietet sich als eine solche ‚Fallstudie' an. Zum einen ist der schweizerische Föderalismus stark wettbewerblich ausgerichtet. Zweitens vereinigt die Schweiz auf einem insgesamt sehr kleinen Staatsgebiet 26 Kantone. Nachteile des Wettbewerbsföderalismus sollten in der Schweiz erkennbar sein.

In diesem Sinn sollen daher im Folgenden die Auswirkungen des fiskalischen Föderalismus in der Schweiz aufgezeigt werden (Abschnitt 3). Davor sollen jedoch im 2. Abschnitt die theoretischen Ergebnisse, die sich aus der Literatur zum fiskalischen Wettbewerb ergeben, vorgestellt werden, damit die tatsächliche Situation in der Schweiz mit den dort vorgestellten Hypothesen verglichen werden kann.[3] Zum Abschluss der Arbeit soll danach gefragt werden,

[3] Siehe hierzu auch Feld und Kirchgässner (2001).

was sich aus all dem für geplante oder beabsichtigte Dezentralisierungen in Entwicklungsländern sagen lässt (Abschnitt 4).

B. Theoretische Überlegungen zum Steuerwettbewerb

Die erste grundlegende Arbeit über die Auswirkungen des fiskalischen Föderalismus stammt von Tiebout (1956).[4] Danach stellt fiskalische Autonomie eine Vorbedingung für eine Paretoeffiziente Allokation lokaler öffentlicher Güter dar. Durch eine Abstimmung mit den Füßen ('voting by feet') wählen die Individuen diejenige Gemeinde als Wohnort, die ihnen gemäß ihren Präferenzen eine optimale Kombination von Steuerbelastung und öffentlichen Leistungen anbietet. Die verschiedenen Gemeinden werden so in eine Wettbewerbssituation versetzt, die im Gleichgewicht, je nach Präferenzen der Bürger, unterschiedliche Niveaus an öffentlichen Gütern hervorbringt. Diese Grundüberlegung lässt sich auch auf regionale und nationale Gebietskörperschaften übertragen, die miteinander im Wettbewerb stehen.

Nimmt man zudem an, dass die lokale Regierung besser über die Präferenzen der Bürger als diejenige einer höheren staatlichen Ebene informiert ist, so erhält man eine allokative Begründung für die dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter. Nach dem Korrespondenzprinzip von Oates (1972) sollte diejenige Gebietskörperschaft, welche über die Menge des bereitgestellten Gutes bestimmt, genau diejenigen Individuen umfassen, die das Gut konsumieren und dafür zahlen. Nutznießer und Träger einer Maßnahme sollten gleich sein. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so gilt gemäß Oates [(1972), S. 30] das Dezentralisierungstheorem: In einer Welt mobiler Individuen mit unterschiedlichen Präferenzen führt eine dezentrale Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter auf der niedrigst möglichen staatlichen Ebene zu einem effizienten Gleichgewicht. Diese Überlegungen sind mit dem Subsidiaritätsprinzip kompatibel. Damit liegt die Beweislast für eine Zentralisierung bei denjenigen, die eine Zentralisierung fordern.

Die Ableitung der Eigenschaften eines effizienten Gleichgewichtes im fiskalischen Wettbewerb hängt von einer Reihe recht restriktiver Annahmen ab. Sind diese Annahmen nicht erfüllt, kann fiskalischer Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften auch zu negativen Konsequenzen führen. Effizienzprobleme scheinen unvermeidbar, wenn (horizontale) fiskalische oder pekuniäre externe Effekte, räumliche Externalitäten, steigende Skalenerträge im Konsum öffentlicher Leistungen, vertikale fiskalische Externalitäten oder politische Externalitäten auftreten. Bedeutender als die allokativen dürften freilich die verteilungspolitischen Implikationen des Steuerwettbewerbs sein.

---

[4] Siehe hierzu auch die klassische Arbeit von Oates (1972) sowie die Übersichtsarbeiten von Oates (1999, 2002). Eine ausführliche Übersicht sowohl über die theoretischen als auch über die empirischen Arbeiten zum Steuerwettbewerb gibt Feld (2000).

1. Allokation und Steuerwettbewerb

Fiskalische Externalitäten spielen in der Diskussion um die Effizienz des Tiebout-Ansatzes zuerst in den Analysen von Buchanan und Goetz (1972) sowie Flatters, Henderson und Mieszkowski (1974) eine Rolle. Die Zuwanderung von Individuen in eine Region, die reine öffentliche Güter bereitstellt, entlastet bei gegebener Versorgung mit öffentlich bereitgestellten Gütern alle Einwohner in der Region, da sich der Immigrant mit den Bewohnern die Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter teilt. Ebenso belastet die private Wanderungsentscheidung alle Einwohner in der Herkunftsregion, da deren Steuerbelastung zur Finanzierung der dort bereitgestellten öffentlichen Leistungen steigt. Entscheidungen über das Angebot an öffentlichen Leistungen in den Gebietskörperschaften sind gesamtwirtschaftlich ineffizient, da die Ent- bzw. Belastungswirkungen für andere Einwohner nicht berücksichtigt werden. Dies führt zu fiskalischen externen Effekten. Da in einer zweitbesten Welt aufgrund der Steuerverzerrungen soziale und private Kosten der Migrationsentscheidung voneinander abweichen, resultiert eine ineffiziente räumliche Bevölkerungsverteilung.

Diese auf natürliche Personen bezogenen Überlegungen lassen sich auch auf steuerlich induzierte Kapitalbewegungen anwenden. Bei regionalen Unterschieden in der Kapitalbesteuerung wandert Kapital aus der Gebietskörperschaft mit der relativ höheren Steuerlast in Gebietskörperschaften mit relativ geringerer Steuerlast ab. Die dortige Steuerbasis wird dadurch erhöht und die Versorgung mit öffentlichen Leistungen verbessert. Da Regierungen diesen Effekt auf die Steuerbasis anderer Gebietskörperschaften in ihrem Entscheidungskalkül nicht berücksichtigen, entsteht eine fiskalische Externalität und dadurch ein zu niedriges Niveau öffentlicher Leistungen. Der Steuersatz in der betrachteten Gebietskörperschaft ist aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive zu niedrig.[5]

Ein bedeutendes Argument gegen fiskalische Externalitäten stammt von Myers (1990). Er argumentiert, dass Gebietskörperschaften sich möglicher Ineffizienzen durch fiskalische Externalitäten ihrer Steuern bewusst sind und einen Anreiz zur freiwilligen Internalisierung dieser Effekte haben. Bei der Entscheidung über die Steuerpolitik werden potentielle Migrationen der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital und dadurch entstehende Be- bzw. Entlastungswirkungen öffentlicher Budgets berücksichtigt. Steht den Regionen ein Transferinstrument zur Verfügung, so werden Wanderungsanreize durch freiwillige Transfers reduziert. Das resultierende Nash-Gleichgewicht ist effizient.[6] Dieser Anreiz besteht (paradoxerweise) jedoch nur bei vollständiger Mobilität der Produktionsfaktoren. Mansoorian und Myers (1993) führen nicht-pekuniäre Mobilitätskosten ein, welche die Verbundenheit eines Menschen (o-

---

[5] Siehe dazu Zodrow und Mieszkowski (1986) und Wilson (1986).

der eines Unternehmens) mit einer Region (etwa aufgrund des sozialen Netzwerks) darstellen. Dadurch wird der Anreiz, einen Transfer zu leisten, reduziert. Je immobiler die Produktionsfaktoren sind, desto stärker werden die aus fiskalischen Externalitäten resultierenden Ineffizienzen.[7]

Im Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften werden aber nicht nur Steuern strategisch eingesetzt. Den Zahlungen an den öffentlichen Sektor stehen Leistungen für die Unternehmen gegenüber, die als unternehmensspezifische Güter in die Produktionsfunktion des Unternehmens eingehen. Das prominenteste Beispiel öffentlicher Faktoren sind spezifische Infrastrukturgüter wie etwa eine für ein Unternehmen separat errichtete Güterbahnlinie. Wird aufgrund von Infrastruktur mehr Kapital eingesetzt als aufgrund der Steuererhöhung und der mit dem Infrastrukturausbau ansteigenden privaten Kosten Kapital abgezogen wird, so dominiert der investitionsanregende Infrastruktureffekt die Belastung aus der zusätzlichen Besteuerung. Die Gebietskörperschaft hat dann einen Anreiz, das Infrastrukturangebot auszudehnen und dazu Steuern zu erhöhen, um zusätzliche Unternehmen zu attrahieren.

In den bisherigen Betrachtungen wird unterstellt, dass Kapitaleigner und Investoren unter Sicherheit entscheiden, in welcher Region sie ihr mobiles Kapital einsetzen. Eine Investition ist jedoch in der Regel eine risikoreiche Entscheidung, da ein Unternehmer den zukünftigen Ertrag des eingesetzten Kapitals nicht kennt und in vielen Fällen Verluste entstehen können. Investoren fordern daher eine Risikoprämie zusätzlich zur Standardverzinsung des Kapitals. Beteiligt sich der Staat über die Ausgestaltung der Körperschaftsteuer am unternehmerischen Risiko und ist weniger risikoavers als die Investoren, so reduziert diese Risikobeteiligung über die Körperschaftsteuer den Anreiz, bei einer Steuererhöhung Kapital aus dieser Region abzuziehen. Je nach Verteilung der Risikobereitschaft zwischen Kapitaleignern und dem Staat, kann eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Leistungen resultieren.[8]

Räumliche Externalitäten können in vielfältiger Weise auftreten, wenn z.B. in einer Gebietskörperschaft emittierte Luftschadstoffe Schäden in einer anderen Gebietskörperschaft hervorrufen (negative Nutzen-Spillovers), wenn Anwohner umliegender Gemeinden die kulturellen Einrichtungen wie Oper oder Theater in der Kernstadt besuchen (positive Nutzen-Spillovers) oder wenn Touristen in ihrem Ferienort im Nachbarland eine Hotelsteuer zahlen müssen (Kosten-Spillovers durch Steuerexport).[9] Bei positiven Nutzen-Spillovers bezahlen

---

6 Bei Krelove (1992) erfüllt Steuerexport einer Quellensteuer auf Landrenten die gleiche Funktion wie der interregionale Transfer bei Myers. Wellisch (2000) erweitert den Ansatz um Faktormärkte und weitere Quellensteuerarten. Dadurch lässt sich dieses Argument auch auf den Kapitalsteuerwettbewerb übertragen.

7 Vgl. dazu Myers und Papageorgiou (1997) und Wellisch [(2000, S. 105ff.].

8 Diesen Aspekt berücksichtigen Chung und Wilson (1997), Wildasin und Wilson (1998) sowie Gordon und Varian (1989).

9 Zur Hotelsteuer siehe Dahlby (1996) und Blankart (2000).

Einwohner benachbarter Umlandgemeinden nicht in gleichem Masse (entsprechend ihrer marginalen Zahlungsbereitschaft) wie die Bewohner der Kernstadt für ihre Inanspruchnahme öffentlicher Güter, die dort bereitgestellt werden. Für die Bereitstellung ist daher vor allem der Nutzen der Einwohner dieser Stadt sowie deren Finanzkraft relevant. Dies führt tendenziell dazu, dass die entsprechenden Güter in zu geringer Menge bereitgestellt werden, wodurch Überfüllungsprobleme auftreten können. Versucht man diese zu vermeiden, indem größere Mengen der öffentlichen Güter bereitgestellt werden, muss die Kernstadt Verluste hinnehmen, d.h. sie subventioniert implizit die Bewohner der umliegenden Gemeinden. Bei Steuerexport treten vergleichbare Probleme auf, wobei freilich die Auswirkungen denjenigen des Steuerwettbewerbs entgegengerichtet sind: Steuerexport setzt Anreize, ineffizient hohe Staatsausgaben zu tätigen, da ein Teil der Steuerbelastung von Personen außerhalb der Gebietskörperschaft getragen wird.

Wie im Fall fiskalischer Externalitäten wirkt auch hier der von Myers (1990) beschriebene Mechanismus auf eine freiwillige Internalisierung der externen Effekte hin. Für ein reines öffentliches Gut zeigt Wellisch (2000), dass lokale und regionale Gebietskörperschaften in der Tat auch bei räumlichen Externalitäten Anreize haben, freiwillige Transfers zu leisten. Wie im Fall fiskalischer Externalitäten resultiert daraus ein effizientes Gleichgewicht. Die Anreize dazu nehmen jedoch um so stärker ab, je geringer die Mobilität der Haushalte ist.

Zudem bieten sich zur Internalisierung von Spillovers Verhandlungen zwischen den Beteiligten im Sinne von Coase an.[10] Pommerehne und Krebs (1991) analysieren ein Beispiel für einen solchen Verhandlungsprozess zur Abgeltung räumlicher Externalitäten. Nach wiederkehrenden Verhandlungen mit den Umlandgemeinden gelang es der Stadt Zürich, Arrangements der Kostenaufteilung von öffentlichen Leistungen zu entwickeln, die zu einer gewissen Kompensation von Spillovers führten. Der letztlich erfolgreiche Verhandlungsstil war dadurch gekennzeichnet, dass die Stadt Zürich weder als Bittsteller auftrat, noch Bedingungen diktierte, sondern den Agglomerationsgemeinden Mitentscheidungsrechte über Niveau und Qualität öffentlicher Leistungen in der Kernstadt einräumte. In einem zweiten Schritt wurde zudem der innerkantonale Finanzausgleich im Kanton Zürich dahingehend geändert, dass eine Subvention zur Kompensation von Spillovers der öffentlichen Leistungen der Kernstadt eingeführt wurde. Beide Maßnahmen trugen in den achtziger Jahren in der Stadt Zürich zu einer Umkehr des Suburbanisierungstrends bei.

Coase'sche Verhandlungen dürften somit eine realistische Möglichkeit zur Lösung von Problemen aus räumlichen (und fiskalischen) Externalitäten darstellen. Sie können der im Vergleich zu Verhandlungen auf gleicher Ebene einfacheren und transaktionskostensparenderen Lösung einer zusätzlichen Kompetenz der übergeordneten Gebietskörperschaft langfris-

tig sogar überlegen sein. Dieses auf lokaler Ebene aufgetretene Beispiel lässt sich auch auf die internationale Ebene, insbesondere auf Verhandlungen zwischen den Staaten der EU übertragen.

Eine bedeutsame Kritik an einem fiskalischen Wettbewerb zwischen den Ländern der EU ist in jüngerer Zeit vor allem von Sinn (1990, 1997, 2003) erhoben worden. Er bezieht sich dabei auf zwei zentrale Annahmen des Tiebout-Modells. Geht man von der Annahme konstanter Skalenerträge ab und unterstellt Nichtrivalität der öffentlich angebotenen Leistungen, was der üblichen Annahme bei öffentlichen Gütern entspricht, würde deren Bereitstellung zu Grenzkostenpreisen die Durchschnittskosten nicht decken. Die im gegenseitigen Wettbewerb stehenden Gebietskörperschaften müssten insbesondere dann, wenn die Steuern nicht auf immobile Faktoren abgewälzt werden können, den Steuerpreis der öffentlich angebotenen Leistungen auf deren Grenzkosten, im Extremfall sogar auf Null senken. Wegen der Unterdeckung folgt daraus zumindest ein zu geringes Niveau öffentlicher Leistungen; öffentliche Güter würden möglicherweise überhaupt nicht mehr angeboten.

Fuest (1995) hat allerdings aufgezeigt, dass sich Probleme bei der Bereitstellung öffentlicher Güter im Tiebout-Modell bei steigenden Skalenerträgen im Konsum nur bei Abwesenheit von Überfüllungskosten sowie für den Fall sinkender marginaler Überfüllungskosten ergeben, dessen empirische Relevanz beschränkt sein dürfte. Im Falle konstanter (positiver) oder steigender marginaler Überfüllungskosten sorgt der Kapitalisierungseffekt der öffentlichen Leistungen dafür, dass die Bruttoentlohnung der immobilen Faktoren nicht nur die Grenzproduktivität der Arbeit, sondern auch das Angebot an öffentlichen Leistungen in der betrachteten Gebietskörperschaft widerspiegelt.

Vertikale fiskalische Externalitäten treten dann auf, wenn über- und untergeordnete Gebietskörperschaften die gleiche Steuerbasis besteuern. Nimmt jede Gebietskörperschaft den Steuersatz der anderen Ebene als gegeben an, so tritt ein Allmendeproblem auf: Die gemeinsame Steuerbasis wird ‚übernutzt', indem sie ineffizient hoch besteuert wird. Eine Steuererhöhung durch eine Ebene reduziert die Steuereinnahmen der anderen Ebene, ohne dass die dadurch verursachten fiskalischen Externalitäten von den jeweiligen Gebietskörperschaften in ihren Entscheidungen berücksichtigt werden. Die privaten marginalen Wohlfahrtskosten sind niedriger als die gesellschaftlichen, da die Zusatzlast der Besteuerung mit steigender Steuerbelastung progressiv ansteigt.[11] Dies scheint für eine zentrale Koordination zwischen den Ebenen zu sprechen. Diese ist jedoch nicht notwendig, wenn die einzelnen Bürger selbst, beispielsweise in Volksabstimmungen, über die Steuergesetze der Ebenen ent-

---

[10] Siehe hierzu auch Inman und Rubinfeld (1997).

[11] Siehe dazu Wrede (1999) und Blankart (2000).

scheiden können. Schließlich haben die Steuerzahler ein hinreichendes Interesse daran, nicht zu hoch besteuert zu werden.

Geht man im Unterschied zu der bislang betrachteten traditionellen Theorie des fiskalischen Föderalismus davon aus, dass Regierungen nicht ausschließlich am Wohl ihrer Wähler orientiert sind, sondern aufgrund des unvollständigen politischen Wettbewerbs Spielraum zur Verfolgung eigener Interessen haben, kann fiskalischer Wettbewerb als Substitut für mangelnden politischen Wettbewerb eine Regierung bei der Ausschöpfung ihres Einnahmenspielraums einschränken. Daher fragt die aus der Verfassungsperspektive heraus argumentierende konstitutionelle Ökonomik, wie die föderalen Strukturen eines Staates gestaltet werden können, damit die Präferenzen der einzelnen Wirtschaftssubjekte/Wähler selbst dann (zumindest in gewissem Umfang) Berücksichtigung finden, wenn die Regierung(en) und die staatliche Bürokratie im Zusammenspiel mit einflussreichen Interessengruppen eigene, von diesen Präferenzen abweichende Ziele verfolgen.

G. Brennan und J.M. Buchanan (1977, 1980) sehen im fiskalischen Föderalismus eine Möglichkeit, durch institutionellen Wettbewerb den ‚Leviathan' zu beschränken. In der von ihnen modellierten Situation besteht keinerlei politischer Wettbewerb. Die politischen Entscheidungsträger verfolgen daher ausschließlich ihre eigenen Ziele. Versucht die Regierung in diesem Fall bei einer dezentralen Festlegung der Steuerbelastung eine Maximierung des Überschusses der Steuereinnahmen über die öffentlichen Ausgaben auf Kosten der Bürger zu erreichen, können sich Individuen und Unternehmen dieser Belastung durch Abwanderung entziehen. Die Regierung kann die Steuerbelastung somit nicht beliebig erhöhen; sie muss auf mobile Faktoren Rücksicht nehmen. Fiskalischer Wettbewerb wird somit – ceteris paribus – effizienzsteigernd sein. Steuerharmonisierung oder -zentralisierung wäre in diesem Fall kontraproduktiv, da dem 'Leviathan' die Ausbeutung des Steuersubstrats erleichtert wird.

Edwards und Keen (1996) berücksichtigen räumliche bzw. fiskalische Externalitäten zusätzlich zu den durch eine Leviathan-Regierung verursachten politischen Externalitäten. Sie zeigen, dass dadurch ein 'trade off' entsteht. Fuest (2000) modelliert in einem Leviathan-Modell die Steuer- und Ausgabenpolitik als Verhandlungsspiel zwischen einer den Einnahmenüberschuss maximierenden Regierung und budgetmaximierenden Bürokraten.[12] In all diesen Modellen reduziert internationaler Steuerwettbewerb die gleichgewichtige Kapitalsteuer und damit den Spielraum der Leviathane zur Ausbeutung der Steuerbasis. Standortwettbewerb bei internationaler Kapitalmobilität kann dabei aus Sicht der Haushalte wohlfahrtssteigernd sein, solange Steuern nicht so stark zurückgehen, dass Konsumgüter oder Produktionsfaktoren auf zu niedrigem Niveau öffentlich bereitgestellt werden.

---

[12] Siehe dazu auch Gordon und Wilson (1998) sowie Wilson und Gordon (2003).

Im politischen Prozess hat fiskalischer Wettbewerb die Funktion eines Vergleichsmaßstabs (‘yardstick competition’) für die Bürger, mit dem sie die Leistung von Politikern sowohl zwischen den Gebietskörperschaften der gleichen Ebene als auch zwischen unterschiedlichen Ebenen vergleichen und bewerten können. Aufgrund ihrer unvollständigen Information über politische Sachfragen, die zudem geringer als die ihrer Abgeordneten ist, messen die Wähler in einer Gebietskörperschaft die Leistung ihrer Abgeordneten an der vergleichbaren Leistung von Abgeordneten in der benachbarten Gebietskörperschaft. Hat eine benachbarte Gebietskörperschaft – ceteris paribus – niedrigere Steuersätze als die eigene, so bestrafen die Wähler ihren Abgeordneten durch Abwahl. Abgeordnete antizipieren diese Abwahl bei ihrer Entscheidung, ob sie höhere Steuersätze beschließen sollen, um die höheren Einnahmen für private Zwecke zu nutzen. Je nach dem Zeithorizont der Abgeordneten hat ‚yardstick competition‘ einen disziplinierenden Effekt oder nicht; der disziplinierende Effekt tritt bei einem längerfristigen Zeithorizont auf. Diese Form des Steuerwettbewerbs kann auch zu einem ‘race to the top’ führen, wenn Steuererhöhungen leichter durchsetzbar sind, weil die benachbarte Gebietskörperschaft höhere Steuern hat. Besley und Case (1995) untersuchen den Wettbewerb zwischen U.S.-Bundesstaaten auf ‘yardstick competition’. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Gouverneur eines Bundesstaates bei seiner Wiederwahl eine Niederlage hinnehmen muss, steigt, wenn er Steuererhöhungen im eigenen Bundesstaat zu verantworten hat. Sie sinkt, wenn der benachbarte Bundesstaat die Steuern erhöht. Eine Steueränderung im benachbarten Bundesstaat ist dabei positiv mit derjenigen im eigenen Bundesstaat korreliert. Diese empirische Evidenz ist konsistent mit der räumlichen Korrelation von Staatsausgaben, von Steuersätzen und von Kosten der Müllabfuhr.[13]

Salmon (1987) und Wrede (2000) weisen darauf hin, dass die fiskalische Eigenständigkeit von Gebietskörperschaften Möglichkeiten eröffnet, von benachbarten Gebietskörperschaften übernommene bessere Methoden der Politik und der Administration ins politische Spiel zu bringen. Wird zwischenstaatlicher Wettbewerb durch Harmonisierung oder Zentralisierung von Aufgaben, Ausgaben und Steuern beschränkt, fallen diese Vergleichsmöglichkeiten der Wähler weg und damit auch die positiven Effekte, die durch ‘yardstick competition’ auf die Leistungen im öffentlichen Sektor möglich sind. Zudem fallen auch die Auswirkungen auf die Leistungen übergeordneter staatlicher Ebenen weg. Fiskalischer Wettbewerb erleichtert hingegen die Kontrolle der Repräsentanten durch die Wähler.

Wie die bisherige Analyse verdeutlicht, lässt sich die Frage, ob Steuerwettbewerb allokative Vor- oder Nachteile hat, nicht einfach und eindeutig beantworten. Es lassen sich eine Reihe von Externalitäten ausmachen, die durch Steuerwettbewerb entstehen können. Dem steht

---

[13] Siehe dazu Case, Rosen und Hines (1993), Bivand und Szymanski (1997), Heyndels und Vuchelen (1998), Büttner (1999) sowie Feld, Josselin und Rocaboy (2002).

jedoch entgegen, dass im Systemwettbewerb stehende Gebietskörperschaften Anreize haben, fiskalische und räumliche Externalitäten über freiwillige Transfers oder explizite Verhandlungen zu internalisieren. Steigende Skalenerträge im Konsum öffentlicher Leistungen führen nicht zu Ineffizienzen, wenn ein umfassendes Steuerinstrumentarium zur Verfügung steht und immobile Faktoren genügend zusätzliche Einnahmen für den Staat generieren. Vertikale fiskalische Externalitäten lassen sich dann beheben, wenn die budgetären Entscheidungen der Politiker der jeweiligen Ebene gleich stark an die Wählerwünsche gebunden sind, wie dies in der Schweiz über Finanz- und Steuerreferenden möglich ist. Selbst wenn diese Gegenargumente nicht tragen sollten, kann Steuerwettbewerb dann positiv wirken, wenn politische Externalitäten auftreten und diese durch Steuerwettbewerb korrigiert werden. Hinsichtlich der Einschätzung der Effizienz des Steuerwettbewerbs hängt vieles davon ab, wie mobil die betrachteten Produktionsfaktoren tatsächlich sind und ob die Welt, in der wir leben, eher durch unvollständigen politischen Wettbewerb oder durch Gemeinwohl orientierte Politiker gekennzeichnet ist. Da einiges dafür spricht, dass der politische Prozess unvollkommen ist, kann man davon ausgehen, dass auch der fiskalische Wettbewerb bezüglich seiner allokativen Auswirkungen eher positiv, zumindest nicht all zu negativ einzuschätzen ist.

2. Steuerwettbewerb und Umverteilung

Deutlichere Probleme ergeben sich bezüglich der Einkommensumverteilung. Gebietskörperschaften mit stärkerer Umverteilung werden – ceteris paribus – Bürger mit niedrigerem Einkommen anziehen, da diese sich dort höhere Transfereinkommen erhoffen. Bürger mit höherem Einkommen werden wegen der geringeren Steuerbelastung dagegen in Gebietskörperschaften mit geringerer Umverteilung wandern. Im Gleichgewicht findet man entweder eine völlig segmentierte Gesellschaft mit reichen und armen Gebietskörperschaften vor, oder Umverteilungspolitik findet wegen der Antizipation dieses Resultates erst gar nicht statt. Die Argumentation, die hier exemplarisch für die Besteuerung natürlicher Personen angedeutet wurde, lässt sich mutatis mutandis auch für die Besteuerung juristischer Personen durchführen. Die Schlussfolgerung hieraus scheint eindeutig zu sein: Je mobiler ein Produktionsfaktor ist, desto weitergehend müssen die entsprechenden Steuern harmonisiert werden. Auch auf der Ausgabenseite könnte daher eine a priori Vermutung für die Zentralisierung bei jenen Staatsaufgaben gegeben sein, bei denen ein intensiver staatlicher Wettbewerb erwartet wird.

Sinn (1997) weist insbesondere auf den Versicherungscharakter von Umverteilungsaktivitäten hin. Dabei nutzt er die Rawls'sche (1971) Idee, dass Umverteilung eine Versicherung gegen fundamentale, am Markt nicht versicherbare Risiken darstellt. Die Intuition hinter dem Versicherungsgedanken ist folgende: Man stelle sich die Situation von (werdenden) Eltern vor. Vor der Geburt ihres Kindes wissen sie nicht, ob es behindert oder gesund, intelligent

oder untalentiert sein wird. Sie haben daher ein Interesse, eine Versicherung gegen das Risiko abzuschließen, nicht hinreichend eigenes Einkommen erzielen zu können. Dies würde jedoch implizieren, dass Eltern einen Knebelvertrag für ihre Kinder schließen müssten, aus dem die Kinder, selbst wenn sie wollten, nicht mehr austreten könnten. Private Versicherungsmärkte stellen solche Verträge aufgrund des damit verbundenen Verstoßes gegen die guten Sitten nicht zur Verfügung. Damit können Kinder erst nach Volljährigkeit versichert werden. Zu diesem Zeitpunkt sind aber ihre für das Lebenseinkommen bestimmenden Eigenschaften zum Großteil bekannt, so dass private Versicherungen kein Interesse mehr daran haben, die schlechten Risiken zu versichern. Der Staat stellt mit seiner Umverteilung eine solche Versicherung gegen fundamentale Risiken zur Verfügung. Die Reichen und annahmegemäß mobilen Arbeitskräfte bzw. die Kapitaleigner haben jedoch einen Anreiz, sich der Besteuerung ihrer hohen Einkommen durch Wanderung in eine Gebietskörperschaft mit geringerer Steuerlast zu entziehen. Umverteilung wird dadurch eingeschränkt, wenn nicht gar unmöglich.

Der Zusammenbruch des Wohlfahrtsstaates führt in diesem Rahmen zu einem Effizienzverlust. Trotz der Tatsache, dass eine Pareto-Verbesserung aus der Sicht einer einzelnen Gebietskörperschaft möglich ist, entsteht durch das Verhalten der anderen Gebietskörperschaften ein Wohlfahrtsverlust, wenn sich alle Länder in der beschriebenen Art und Weise verhalten. Die Steigerung des Erwartungsnutzens, die durch Umverteilungssteuern ex ante erreichbar ist, ist nicht länger möglich. Das einzige stabile Gleichgewicht mit fiskalischem Wettbewerb ist eines, bei dem keine Versicherung gegen fundamentale Risiken durch den Staat angeboten wird. Weicht ein Land von diesem Gleichgewicht ab, indem es Steuern zum Zweck der Umverteilung erhebt, schreckt es Reiche ab und zieht Arme an. Es müsste ein Budgetdefizit in Kauf nehmen.

Sinn (1997) nimmt an, dass ausschließlich die Armen oder weniger Talentierten ein Interesse haben, eine solche Versicherung abzuschließen. Aber auch einkommensstärkere Schichten können sich nicht gegen alle Risiken am Markt privat versichern. Folgt man den Argumenten von Buchanan (1975, 1976), so haben Individuen, gleich welcher Einkommensklasse sie angehören, einen Anreiz, Umverteilungsregeln in einem bestimmten Umfang zuzustimmen, da sie über ihre eigene Position bezüglich Einkommen, Gesundheit, Arbeitslosigkeit und Alter in der Zukunft unsicher sind.[14] Auch auf der nachkonstitutionellen Ebene werden die Reichen einer Umverteilung möglicherweise zustimmen, erstens als Versicherung für sich und ihre Kinder bezüglich fundamentaler Lebensrisiken und zweitens als Versicherung gegen Enteignung durch die arme Mehrheit. Der erste Grund dürfte in aller Regel nicht ins Gewicht fallen, da das Risiko für die Reichen, arm zu werden, geringfügig ist. Der zweite

[14] Vgl. dazu auch Harsanyi (1955, 1975), Buchanan und Tullock (1962) und Rawls (1971).

Grund ist stichhaltiger: Die Reichen sind bereit, eine Prämie für den Erhalt des sozialen Friedens zu zahlen.

Janeba und Raff (1997) greifen zur Analyse dezentraler Umverteilung auf das Argument fundamentaler Unsicherheit auf der konstitutionellen Stufe zurück. Sind Individuen nicht zu risikoavers und ist die Einkommensverteilung nicht polarisiert, so einigen sich die Individuen auf dezentrale Umverteilung. Diese dient dazu, der reichen Minderheit eine glaubhafte Zusicherung zu machen, dass sie postkonstitutionell nicht ausgebeutet werden. Die Reichen wiederum halten sich an das konstitutionell festgelegte Umverteilungsniveau, weil sie eine Zentralisierung mit mehr Umverteilung zu ihren Ungunsten und einen größeren Staatssektor fürchten müssen. Aus dieser Perspektive erscheint Umverteilung für Bezieher hoher Einkommen durchaus konsensfähig. Entscheidend sind letztlich die Regeln, die individuellen Opportunismus auf der nachkonstitutionellen Ebene verhindern oder zumindest reduzieren. Dezentrale Umverteilungspolitik kann dann möglich sein, sie ist vielleicht sogar vorzuziehen, da die Umverteilungspolitik dann näher an den Präferenzen der Bürger erfolgt.

Fasst man die theoretischen Ansätze der Auswirkungen fiskalischen Wettbewerbs auf die Möglichkeiten dezentraler staatlicher Einkommensumverteilung zusammen, so zeichnet sich ein deutlicheres Resultat ab als im Fall der Effizienzwirkungen. Zwar werden auch im Fall der Umverteilungsimplikationen fiskalischen Wettbewerbs Annahmen zugrunde gelegt, die nicht notwendigerweise erfüllt sein müssen. Sinn stellt jedoch zu Recht fest, dass eine marginale Wanderung der Nettozahler der öffentlichen Verteilungsaktivität ausreicht, um zu einer Einschränkung sozialstaatlicher Aktivität zu führen. Den Zahlungen der Reichen zur Umverteilung stehen zudem nur in geringerem Maß Leistungen gegenüber, und wie weit der Versicherungsgedanke von Buchanan trägt, ist alles in allem fragwürdig. Folgt man der Argumentationslinie Sinns, so genügt auch in diesem Fall die marginale Aufkündigung des Versicherungsgedankens durch eine Minderheit der Reichen. Möglicherweise ist allerdings die Drohung eines überdimensionierten Staatssektors mit einem hohen Ausmaß an zentralstaatlicher Einkommensumverteilung, wie bei Janeba und Raff (1997), hinreichend, um dezentrale staatliche Einkommensumverteilung zumindest in einem bestimmten Ausmaß auf der postkonstitutionellen Ebene zu stabilisieren.

3. Asymmetrischer Steuerwettbewerb

Die bisher vorgestellten Arbeiten gehen durchgängig von einer symmetrischen Situation im fiskalischen Wettbewerb aus: Die betrachteten Gebietskörperschaften sind im Prinzip gleich groß und verfügen in der Ausgangssituation über die gleiche Ausstattung an Produktionsfaktoren. Unterschiede ergeben sich dann im Wesentlichen durch Unterschiede in den Präferenzen der betroffenen Bürgerinnen und Bürger, die sich dann so sortieren, dass ihren Inte-

ressen optimal gedient wird. In der Realität ergeben sich die mit dem fiskalischen Wettbewerb verbundenen Probleme jedoch in der Regel durch Disparitäten, seien diese nun durch unterschiedliche historische Bedingungen, wie z.B. in Deutschland, durch unterschiedliche Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, wie z.B. in Kanada, oder, was wohl politisch am relevantesten ist, einfach durch die Größe bedingt. Wie Bucovetsky (1991) und Wilson (1991) gezeigt haben, kann sich eine kleine Gebietskörperschaft durch niedrigere Steuersätze im Steuerwettbewerb einen Vorteil gegenüber größeren Gebietskörperschaften verschaffen.[15] Ausgehend von einer Situation des allgemeinen Optimums, in welcher einheitliche Steuersätze gelten, kann z.B. ein kleiner Kanton (wie Zug, bzw. ein kleines Bundesland) sich dadurch besser stellen, dass er die Steuersätze etwas senkt und damit zusätzliches Steuersubstrat anzieht. Würden die großen Kantone (wie Zürich oder Bern) voll nachziehen, hätte niemand etwas gewonnen; alle hätten wiederum die gleichen Steuersätze, aber geringere Einnahmen. Tatsächlich werden die großen Kantone jedoch nicht voll nachziehen, sondern ihre Steuersätze weniger stark reduzieren als der kleine Kanton. Mit einer Steuersenkung verliert nämlich ein großer Kanton relativ viel an Steueraufkommen durch die geringeren Steuersätze, kann aber z.B. – im Verhältnis zur Zahl der bereits bestehenden inländischen Unternehmen – nur wenige zusätzliche Unternehmen anziehen. Dagegen verliert ein kleiner Kanton nur wenig Steueraufkommen, kann aber relativ viele zusätzliche Unternehmen anziehen. Im neuen Gleichgewicht haben daher zwar große wie kleine Kantone niedrigere Steuersätze als im Ausgangsgleichgewicht; die Steuersätze sind jetzt aber unterschiedlich. Und während der kleine Kanton sich insgesamt besser stellt als zuvor, verliert der große Kanton, wobei diese Verluste so groß sind, dass sie durch die Gewinne des kleinen Kantons nicht kompensiert werden können. Somit ist es für kleine Kantone sinnvoll, niedrigere Steuersätze zu haben als große Kantone.[16] Dieses Argument gilt grundsätzlich für alle Steuern, die Instrumente im interkantonalen Steuerwettbewerb sind, in besonderem Masse aber für die Unternehmens- bzw. die Körperschaftssteuern.

C. Empirische Ergebnisse zum Steuerwettbewerb in der Schweiz

Aus den theoretischen Arbeiten ergibt sich damit das Fazit, dass es für alle Auffassungen entsprechende theoretische Modelle gibt, die sie stützen. Dennoch lassen sich drei zentrale Hypothesen ableiten, für bzw. gegen die bei der empirischen Arbeit nach Evidenz gesucht werden kann:

---

[15] Siehe hierzu auch Haufler [(2001), S. 74ff.].

[16] Etwas unfreundlich ausgedrückt könnte man auch sagen, dass die kleinen Einheiten die großen im Steuerwettbewerb ‚ausbeuten' können.

(i) die Mobilitätsthese, gemäß welcher niedrige Steuern und/oder ein hohes Niveau öffentlicher Leistungen mobile Produktionsfaktoren attrahieren,

(ii) die Effizienzthese, gemäß welcher bei mobilen Produktionsfaktoren fiskalischer Wettbewerb dazu führt, dass die öffentlichen Leistungen eher den Wünschen der Bürger entsprechen, und

(iii) die Umverteilungsthese, nach welcher fiskalischer Wettbewerb Umverteilung verunmöglicht.

Bei der Umverteilungsthese kann man zwischen einer starken und einer schwachen Variante unterscheiden. Gemäß der starken Variante ist Umverteilung bei fiskalischem Wettbewerb generell unmöglich. Gemäß der schwachen Variante ist zwar ein gewisses Maß an Umverteilung möglich, aber weniger, als ohne fiskalischen Wettbewerb stattfinden würde und/oder als aus übergeordneter Sicht optimal wäre. Inwieweit diese Thesen in der Schweiz zutreffen, soll im Folgenden anhand der vorliegenden empirischen Studien aufgezeigt werden.

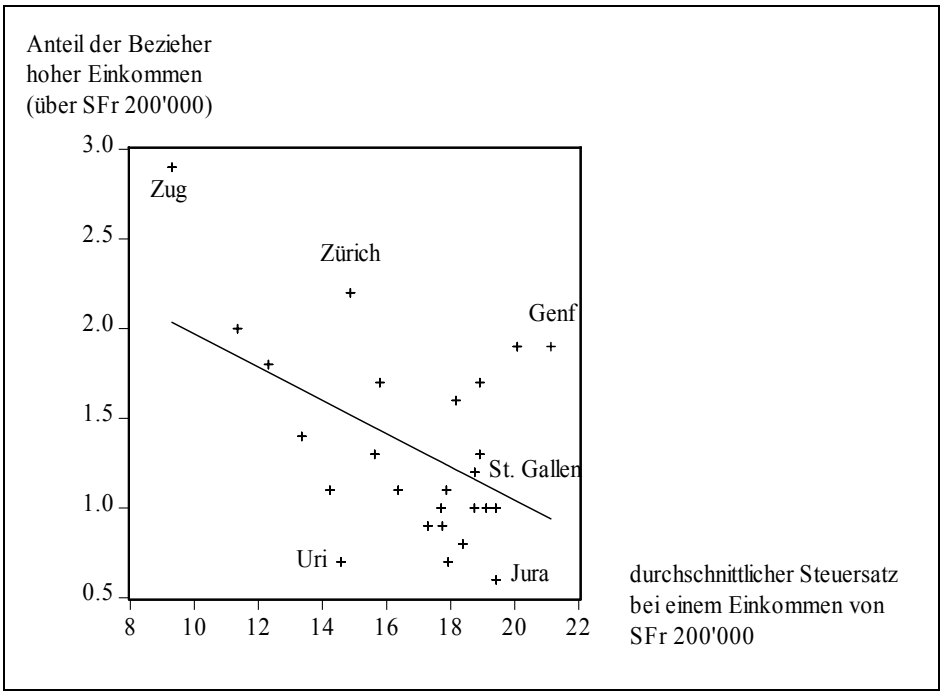
1. Die Steuerbelastung in der Schweiz: Einige Fakten

Betrachtet man die Verteilung der Steuerzahler über die Kantone, ergibt sich zunächst ein deutliches Bild: Personen mit hohem Einkommen wohnen vorwiegend in Kantonen mit niedrigeren Steuern. Die Korrelation der in Abbildung 1 wiedergegebenen Daten zwischen dem Anteil derjenigen, die ein zu versteuerndes Einkommen von mindestens 200'000 SFr pro Jahr haben an der Gesamtheit der Steuerzahler sowie dem durchschnittlichen Steuersatz bei einem Einkommen von 200'000 SFr beträgt -0.49 und ist fast auf dem 1 Prozent Niveau signifikant.[17] Die Signifikanz verschwindet freilich, sobald man den Wert des Kantons Zug, der für diese Einkommensgruppe die geringste Steuerbelastung aufweist, aus der Stichprobe eliminiert. Andererseits hat die Korrelation seit dem Jahr 1990 deutlich zugenommen.[18] Dies deutet darauf hin, dass der Steuerwettbewerb in jüngerer Zeit an Intensität zugenommen hat.

[17] Die Zahlen beziehen sich auf die Steuerperiode 1997/98. Aktuellere Daten sind bisher nicht verfügbar.

[18] Siehe hierzu G. Kirchgässner und W.W. Pommerehne (1996).

Abbildung 1: Anteile der Bezieher hoher Einkommen an der Gesamtheit der Steuerzahler in den 26 Kantonen der Schweiz, Steuerperiode 1997/98

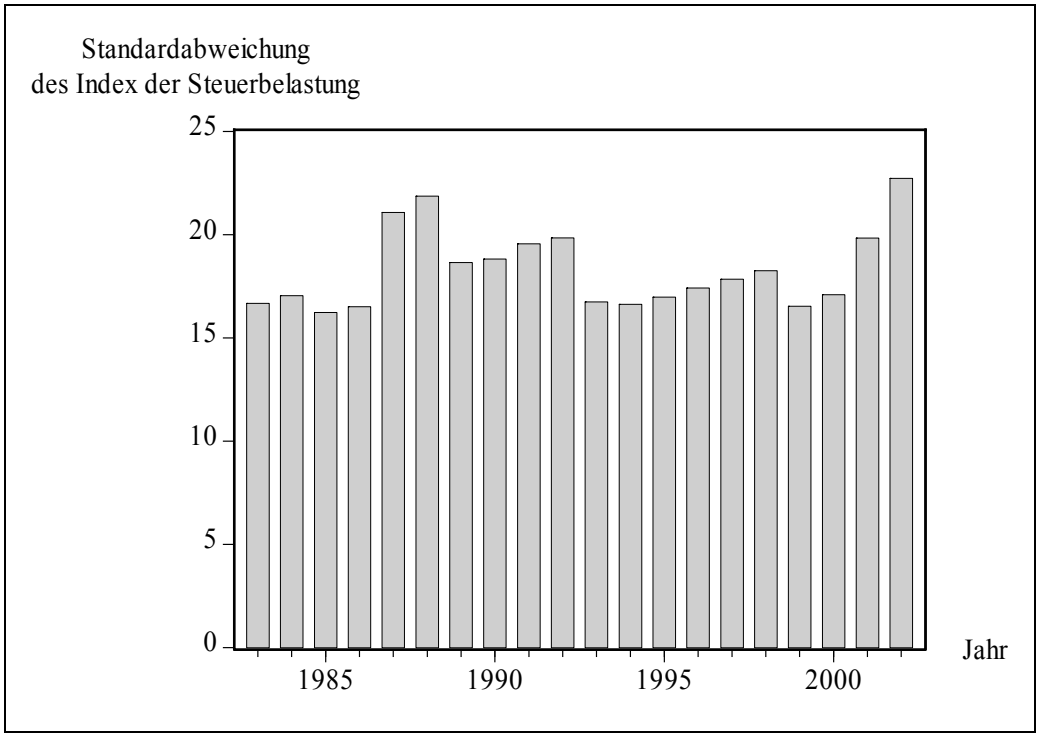


Ist dies der Fall, sollte sich eine Verstärkung des ‚Race to the Bottom' mit einer Angleichung der Steuersätze nach unten ergeben. Damit sollte auch die Varianz zwischen den Kantonen abnehmen. Bezüglich der Erbschaftssteuer findet eine solche Angleichung nach unten statt. Diese Steuer wurde inzwischen in einer ganzen Reihe von Kantonen für natürliche Nachkommen vollständig abgeschafft. Betrachtet man die Entwicklung der gesamten Steuerbelastung, ergibt sich jedoch ein anderes Bild. Die in Abbildung 2 dargestellte Standardabweichung des Index der gesamten Steuerbelastung weist in den letzten 20 Jahren erhebliche Schwankungen auf, wobei sie seit 1999 wieder deutlich angestiegen ist. Es scheint eher so, als ob der verschärfte Steuerwettbewerb zu einem weiteren Auseinanderdriften der Kantone führen würde. Dieser in der Öffentlichkeit heute auch vorherrschende Eindruck war mit ein Grund dafür, dass die Reform des interkantonalen Finanzausgleichs angegangen wurde, mit dem dieses Auseinanderdriften in Schranken gehalten werden soll.

Betrachtet man die Belastung hoher Einkommen im internationalen Vergleich, dann zeigt sich, dass die Schweiz für die Bezieher hoher Einkommen sehr günstige Bedingungen hat. Wie Abbildung 3 zeigt, liegt die Belastung von Einkommen in Höhe von 150'000 Euro in einigen Kantonen deutlich unter derjenigen anderer OECD-Staaten, und selbst Kantone, die innerhalb der Schweiz eine hohe Steuerbelastung aufweisen, sind noch mit dem Ausland

konkurrenzfähig.[19] Die Abbildung zeigt freilich auch, dass innerhalb der Schweiz erhebliche Unterschiede bestehen.

Abbildung 2: Zeitliche Entwicklung des Steuerwettbewerbs zwischen den Kantonen



Das Gleiche gilt auch für die Körperschaftssteuern. Betrachtet man nur die statutarischen Sätze, wird die Steuerbelastung der Unternehmen generell überschätzt. Zudem sind diese nur bedingt miteinander vergleichbar. Der Grund dafür ist, dass in den einzelnen Ländern die Bemessungsgrundlagen unterschiedlich definiert werden und dass die unterschiedlichen Abzugsmöglichkeiten nicht berücksichtigt werden. Deshalb werden für internationale Steuerbelastungsvergleiche heute in aller Regel effektive Grenz- und/oder Durchschnittssteuersätze herangezogen. Zur Ermittlung dieser Sätze werden u.a. Simulationen anhand von Modellunternehmen verwendet, wie dies z.B. am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim mit Hilfe des ‚European Tax Analysers' geschieht.[20] Dabei wird von der Entscheidung eines Unternehmens ausgegangen, welches eine Investition tätigen will und dafür verschiedene Standorte zur Auswahl hat. Es wird eine marginale Investition betrachtet, d.h. eine Investition, deren Ertrag (unter Berücksichtigung einer Risikoprämie) mindestens so groß ist wie die Rendite einer Alternativanlage. Um diese Rendite nach Steuern zu erzielen,

---

[19] Die Werte beziehen sich auf das Jahr 2003. Quelle der Daten: Elschner und Schwager [(2005), S. 5].

[20] Siehe z.B. Commission of the European Communities (2001), O.H. Jacobs und Ch. Spengel (2002), sowie insbesondere G. Gutekunst und R. Schwager (2002). Die methodische Grundlage findet sich bei M. King und D. Fullerton (1984).

muss eine entsprechend höhere Rendite vor Steuern erwirtschaftet werden. Die relative Differenz zwischen der notwendigen Vorsteuerrendite und der angestrebten Nachsteuerrendite bildet den effektiven Grenzsteuersatz. Wie Abbildung 4 zeigt, kann hier lediglich Irland (Dublin) mit den steuergünstigsten Kantonen der Schweiz mithalten.[21] Aber auch hier gilt, dass innerhalb der Schweiz erhebliche Unterschiede bestehen.

Abbildung 3: Index der effektiven Steuerbelastung hoher Einkommen (Durchschnitt Schweiz = 100)

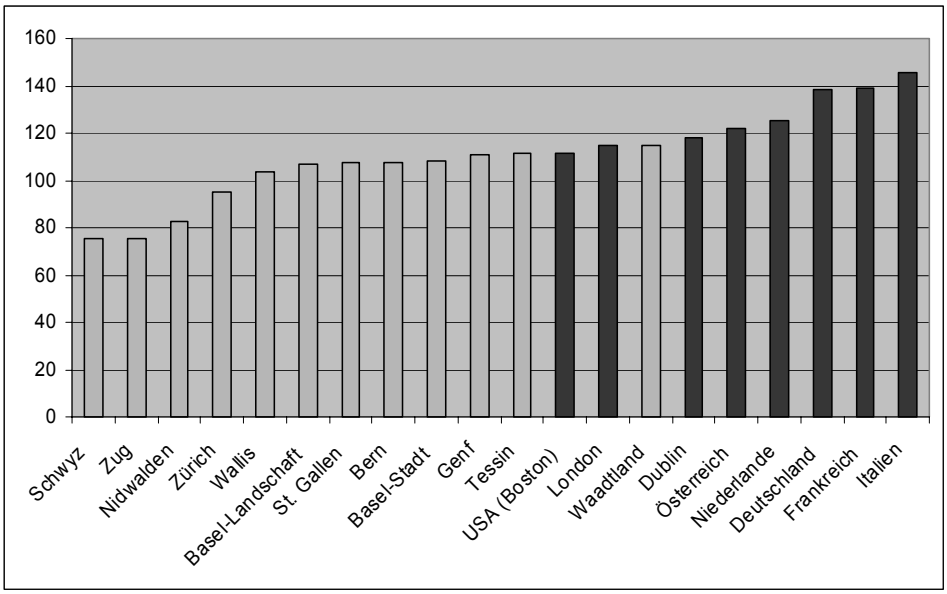
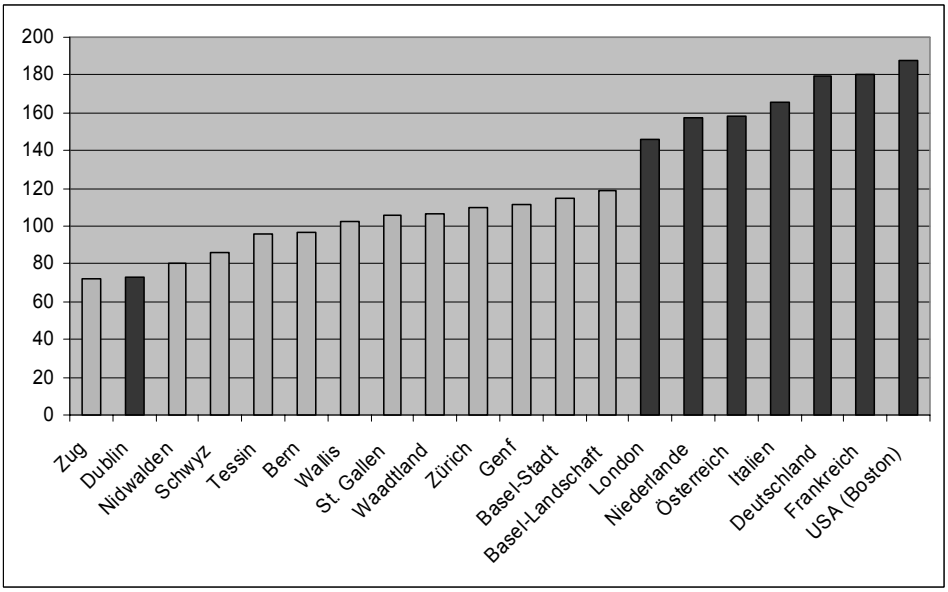


Abbildung 4: Index der effektiven Steuerbelastung der Unternehmen (Durchschnitt Schweiz = 100)



[21] Die Werte beziehen sich auf das Jahr 2003. Quelle der Daten: Lammersen und Schwager [(2005), S. 7].

Damit stellt sich die Frage, wie sich diese Unterschiede auswirken. Um dies zu erfassen, sind ökonometrische Untersuchungen erforderlich. Im Folgenden sollen die Ergebnisse solcher Untersuchungen zunächst bezüglich der Standortwahl von Firmen und dann bezüglich der Wohnortwahl von Personen dargestellt werden.

2. Empirische Ergebnisse zur Standortwahl von Firmen

In der räumlich relativ kleinen Schweiz sollten Wanderungen von Firmen und Individuen als Antwort auf Steuerunterschiede und Unterschiede im öffentlichen Leistungsangebot verhältnismäßig leicht möglich sein. Zudem bestehen zwischen den Schweizer Kantonen sowie auch innerhalb der Kantone zwischen den Gemeinden erhebliche Steuerunterschiede. Sie sind von beachtlichen Unterschieden in den in kantonaler und kommunaler Kompetenz befindlichen Sozialtransfers und sonstigen öffentlichen Leistungen begleitet, wie z.B. der kantonalen und lokalen Infrastruktur. Dabei lässt sich zumindest bisher keine nennenswerte Konvergenz in der Steuerbelastung der Einkommen natürlicher und juristischer Personen auf kantonaler und lokaler Ebene über die Zeit beobachten.

Wegen fehlender Daten liegen für die Schweiz jedoch bisher kaum Untersuchungen zur Standortwahl von Firmen vor. Direktinvestitionen zwischen den Kantonen werden nicht gemessen. Unternehmensdaten, die den U.S.-amerikanischen vergleichbar wären, liegen nicht vor oder sind nicht zugänglich. Zudem stellt sich im interkantonalen Vergleich das Problem, dass in manchen kleineren Kantonen kaum international tätige Firmen ansässig sind bzw. dass sie in den Statistiken nicht ausgewiesen werden, da damit der Datenschutz nicht gewahrt wäre. Feld und Kirchgässner (2003) haben in einer neueren Studie den Einfluss der Gewinn- und Einkommensteuern auf die Standortwahl von Firmen und die kantonale Beschäftigung mithilfe von aggregierten Daten untersucht. Dabei ergibt sich mit Daten für die Jahre 1981/82 und 1991/92 ein signifikant negativer Einfluss der Steuern auf die Anzahl der kleinen und mittleren Firmen in den Kantonen sowie auf das kantonale Beschäftigungswachstum von 1985 bis 1997. Bemerkenswert ist, dass die Einkommensteuer einen deutlicheren Einfluss auf die Anzahl der Firmen in den untersuchten Größenklassen hat als die Gewinnsteuer. Zudem scheint der Einfluss von Steuern auf die Anzahl der Firmen in den Kantonen stärker zu sein als die durch Steuern verursachten realen Beschäftigungswirkungen. Dies spricht dafür, dass innerhalb der Schweiz kleine und mittlere Aktiengesellschaften trotz der bestehenden Regeln zur interkantonalen Doppelbesteuerung und Steuerausscheidung ihren Spielraum zur Verschiebung von Gewinnen steuerminimierend ausnutzen.

3. Empirische Ergebnisse zur Wohnortwahl von Personen

Etwas mehr Studien zum Steuerwettbewerb in der Schweiz beziehen sich auf die Wohnortwahl von Personen. So wird in Kirchgässner und Pommerehne (1996), Pommerehne, Kirchgässner und Feld (1996), Feld (2000, 2000a) und Feld und Kirchgässner (2001a) fiskalischer Wettbewerb im Bereich der Einkommensbesteuerung natürlicher Personen untersucht. Das Ausmaß der Wanderungen zwischen den Kantonen und zwischen den Städten und Gemeinden der Schweiz ist zwar nicht gering, es ist jedoch auch nicht übermäßig groß.[22] In einer früheren Studie der fiskalisch induzierten inter- und innerkantonalen Wanderung findet Frey (1981) jedoch (noch) kaum einen Einfluss fiskalischer Variablen auf die Migration. Dies finden auch Th. Liebig und A. Sousa-Poza (2006) in einer neueren Studie mit Mikro-Daten für die gesamte Schweiz. Dagegen findet K. Schmidheiny (2006) in einer Untersuchung für den Raum Basel einen erheblichen Einfluss der Steuerbelastung auf die Wanderung von Personen.

Die Untersuchungen zu fiskalisch induzierter Migration in der Schweiz haben somit bisher nicht zu eindeutigen Ergebnissen geführt. Dies ist freilich auch nicht überraschend. Zum einen sind steuerliche Argumente nur für einen geringen Teil der Bevölkerung ausschlaggebend: Angesichts der Tatsache, dass ein Teil der Steuerbelastungsunterschiede in den Miet- und Häuserpreisen kapitalisiert wird, spielen Steuerargumente nur für jene Bezieher (höherer) Einkommen eine Rolle, für die die Steuerersparnis größer ist als die höheren Kosten des Wohnens. Selbst dann aber werden sie wegen der sehr hohen Umzugskosten auf kleinere Veränderungen der Steuerbelastung kaum reagieren. Relevante Wanderungen dürften daher nur von massiven Veränderungen der Steuerbelastung ausgelöst werden, wie sie z.B. jetzt in den Kantonen Obwalden und Appenzell Ausserrhoden erfolgt sind. Hierfür können aber noch keine Untersuchungen vorliegen.

Wenn die Steuerbelastung über einen längeren Zeitraum (wie im Fall Zug) kontinuierlich verändert wird, werden sich solche Wanderungen nur sehr langsam vollziehen. Dennoch ist es möglich, die Ergebnisse zu analysieren, indem man die Verteilung der Steuerpflichtigen in verschiedenen Einkommensklassen über die Schweizer Kantone und Städte als Funktion verschiedener Wohnortcharakteristika untersucht. Dabei ergibt sich, dass Bezieher hoher Einkommen – ceteris paribus – ihren Wohnort mit einer um so höheren Wahrscheinlichkeit in einer Gebietskörperschaft wählen, je geringer ihre Steuerbelastung und je höher das Niveau an öffentlichen Leistungen ist. Der Einfluss der Steuerbelastung auf die Wohnortwahl ist bei Beziehern niedriger Einkommen deutlich geringer. Auf lokaler Ebene ist der Steuerwettbewerb – wie erwartet – ausgeprägter als auf kantonaler Ebene, und bei den Selbständigen ist

---

[22] Zum Ausmaß der Wanderungen in der Schweiz siehe Feld [(2000), S. 214ff.].

er etwas stärker als bei den abhängig Beschäftigten. Diese lassen sich bei ihrer Wohnortwahl wiederum stärker von der Steuerbelastung beeinflussen als Rentner.

Der Einfluss der Steuerbelastung auf die Wohnortwahl wird durch den Nutzen aus den öffentlichen Leistungen nur teilweise kompensiert. Höhere lokale Ausgaben für die soziale Wohlfahrt, die im Wesentlichen die Fürsorgeausgaben umfassen, erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass ein Bezieher niedriger Einkommen seinen Wohnsitz in einer solchen Gemeinde wählt. Dies gilt gleichermaßen für Selbständige und abhängig Beschäftigte. Andererseits haben die kantonalen Ergänzungsleistungen zur AHV/IV auf die kantonale Wohnortwahl der Rentner nur einen geringen Einfluss. Auch erweisen sich hohe Sozialtransfers für die Bezieher hoher Einkommen nicht als abschreckend.

Fiskalische Einflussfaktoren spielen somit eine bedeutende Rolle für die individuelle Wohnortwahl, wobei für die höheren Einkommen die Steuerbelastung und für die niedrigeren Einkommen die Sozialtransfers wichtiger sind. Die Schweizer Gebietskörperschaften sind daher aufgrund fiskalischer Einflussfaktoren in ihrer Zusammensetzung homogener bezüglich des Einkommens, als sie es ohne fiskalischen Wettbewerb wären. Dabei ist der Steuerwettbewerb insgesamt bedeutsamer als der Transferwettbewerb.

Diese Homogenitätsanalyse lässt weitergehende Interpretationen zu als die Analyse fiskalisch induzierter Wanderungen. Je homogener Gebietskörperschaften bezüglich des Einkommens sind, um so wahrscheinlicher ist es, dass das öffentliche Leistungsangebot den Wünschen der Steuerzahler entspricht. Dies ist eine notwendige Bedingung für ein effizientes Gleichgewicht im Steuerwettbewerb. Um so unwahrscheinlicher ist es jedoch auch, dass dezentrale Umverteilung auf Dauer durchführbar ist. Denn wenn die Bezieher hoher Einkommen dorthin ziehen, wo nicht nur die Steuerbelastung, sondern auch die Umverteilung gering ist, ist in den übrigen Gebietskörperschaften, in denen der Anteil derjenigen mit niedrigem Einkommen, die auf Sozialtransfers angewiesen sind, vergleichsweise hoch ist, (zu) wenig Geld für Umverteilung vorhanden. Dadurch kann dezentrale Umverteilung über Einkommensteuern auf Dauer unmöglich werden.

Die Ergebnisse der Studien zur Wohnortwahl finden eine weitgehende Bestätigung in Untersuchungen darüber, inwieweit Unterschiede in der Steuerbelastung, in öffentlichen Leistungen und in Sozialtransfers in den Mietzinsen kapitalisiert werden.[23] Für die Steuerbelastung kann ein signifikanter Einfluss nachgewiesen werden: Je höher die Steuerbelastung in einem Kanton oder einer Stadt ist, um so niedriger sind dort – ceteris paribus – die Mietzinsen. Während die kantonalen Konsumausgaben ebenfalls den erwarteten Einfluss haben, lässt sich für öffentliche Leistungen und Sozialtransfers weder auf lokaler noch auf kantonaler

[23] Siehe hierzu auch Feld und Kirchgässner (1997).

Ebene ein (statistisch) signifikanter Einfluss nachweisen. Zudem zeigt sich, dass die Steuerbelastung hoher Einkommen bedeutsamer ist als es die Steuerbelastung niedriger Einkommen oder die Sozialtransfers sind. Dies deutet erneut darauf hin, dass in der Schweiz eher Steuer- als Transferwettbewerb stattfindet, und es sind vor allem die Bezieher hoher Einkommen, die Steuervorteile ausnutzen.

Hinsichtlich der Effizienz bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen auf der Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften lassen die Ergebnisse keine eindeutige Aussage zu. Betrachtet man wegen des relativ stärker ausgeprägten Steuerwettbewerbs im Vergleich zum Transferwettbewerb die Kapitalisierung der Steuern anstelle jener der Ausgaben, so resultiert für die Schweizer Städte ein ineffizient niedriges und für die Schweizer Kantone ein effizientes Niveau öffentlicher Leistungen. Nimmt man den zuvor festgestellten, stärker ausgeprägten fiskalischen Wettbewerb auf lokaler Ebene in der Schweiz mit ins Bild, so ergibt sich daraus eine gewisse Bestätigung für die Vermutung von Sinn (1997) hinsichtlich der Ineffizienz bei der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter. Wählt man jedoch eine aggregierte Betrachtungsweise, so zeigt die Entwicklung der öffentlichen Konsumausgaben und der öffentlichen Investitionen über die Zeit, dass die Schweiz keinen niedrigeren Anteil in diesen beiden Ausgabenpositionen aufweist als z.B. die Bundesrepublik Deutschland.[24] Man darf insofern davon ausgehen, dass die Bereitstellung öffentlicher Leistungen in der Schweiz nicht nennenswert unter dem Einfluss des fiskalischen Wettbewerbs gelitten hat. Bezüglich der Effizienzthese lässt sich somit für die Schweiz keine eindeutige Aussage treffen, auch wenn die Bereitstellung öffentlicher Leistungen auf lokaler Ebene – gemessen am Pareto-Optimum – zu niedrig sein könnte.

Dagegen sind die öffentlichen Transferausgaben in der Schweiz niedriger als in anderen OECD-Ländern, wie z.B. der Bundesrepublik Deutschland. Angesichts des marginalen Einflusses der Steuerbelastung auf die Wohnortwahl stellt sich daher die Frage, ob dezentrale Umverteilung in der Schweiz auf Dauer durchführbar bleibt. Für 1977 zeigt die Untersuchung von Kirchgässner und Pommerehne (1996), dass – freilich ohne Berücksichtigung der Sozialversicherung – nahezu zwei Drittel der staatlichen Einkommensumverteilung durch die nachgeordneten Gebietskörperschaften vorgenommen wurde.[25] Zudem hatte die Schweiz im Vergleich zu den USA und Kanada eine relativ stärkere Gleichverteilung der Primäreinkommen, die etwa derjenigen Deutschlands entsprach.

---

[24] Siehe hierzu Kirchgässner und Pommerehne (1992, 1994).

[25] Da die AHV eine starke Umverteilungswirkung hat, die über die zentrale Ebene läuft, dürfte bei einer Gesamtbetrachtung des öffentlichen Sektors der Anteil der Bundesebene an der vorgenommenen Umverteilung deutlich höher liegen. Ob er jedoch insgesamt höher liegt als jener der Kantone, darüber geben die bisher vorliegenden Arbeiten keine Auskunft.

Diese relative Gleichverteilung änderte sich im Laufe der achtziger Jahre. In allen OECD-Ländern nahm in diesem Zeitraum die Einkommensungleichheit zu. In der Schweiz war dies stärker der Fall als in anderen europäischen Ländern. Dabei büßten die vier untersten Dezile relativ zu den oberen sechs Dezilen an Einkommen ein. Sie wurden jedoch nicht absolut ärmer, da das Pro-Kopf-Äquivalenzeinkommen im gleichen Zeitraum stieg. Die Zunahme der Einkommensungleichheit ging im Wesentlichen darauf zurück, dass die in der Einkommenshierarchie obersten zehn Prozent der Bevölkerung überproportional hinzuverdient haben.[26] Dennoch wurde im Vergleich zum Ende der siebziger Jahre in der Schweiz im Jahr 1992 etwas mehr Einkommen durch die nachgeordneten Gebietskörperschaften (unter Vernachlässigung des Einflusses der Sozialversicherungen) umverteilt als durch den Bund. Dabei stieg sowohl der Anteil der über Steuern durchgeführten Einkommensumverteilung auf kantonaler und lokaler Ebene als auch derjenige der direkten Bundessteuer. Der Wohlfahrtsstaat in der Schweiz brach somit aufgrund des fiskalischen Wettbewerbs zumindest bisher nicht zusammen. Die starke Umverteilungsthese, d.h. die These, dass eine dezentral organisierte Umverteilung bei Steuerwettbewerb nicht möglich ist, findet somit für die Schweiz keine Bestätigung.

Damit stellt sich die Frage, warum in der Schweiz dezentrale Umverteilung möglich ist bzw. der Wohlfahrtsstaat nicht zusammengebrochen ist. Sein Weiterbestehen wird durch vier institutionelle Absicherungen ermöglicht:

(i) Das wichtigste Sozialwerk, die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), ist zentral organisiert. Ihre Zahlungen sind in allen Kantonen gleich. (Dies gilt auch für die Zahlungen der Invalidenversicherung.) Sie ist zudem sehr stark redistributiv ausgerichtet, indem die Maximalrenten nur knapp über dem Existenzminimum liegen und sämtliche Arbeitseinkommen in unbegrenzter Höhe durch eine proportionale Abgabe dazu beitragen.

(ii) Die direkte Bundessteuer ist stark progressiv ausgestaltet.[27] Sie stellt sicher, dass die Bezieher hoher Einkommen sich auch dann, wenn sie in Kantonen bzw. Gemeinden mit niedrigen Steuersätzen wohnen, an der Finanzierung des Gemeinwesens beteiligen müssen.

(iii) Die Quellensteuer auf Zins- und Dividendeneinkommen in Höhe von 35 Prozent stellt sicher, dass Kapitaleinkommen zumindest teilweise erfasst werden.

(iv) Es besteht ein Finanzausgleich, welcher all zu grosse Unterschiede beseitigen soll. Er ist freilich stark reformbedürftig und wird derzeit auch reformiert.

---

[26] Siehe hierzu Leu, Burri und Priester (1997).

Daneben dürfte auch die direkte Demokratie hierzu einen Beitrag leisten: Je mehr die Bürgerinnen und Bürger über die Verwendung der staatlichen Gelder mitbestimmen können, desto eher sind sie auch bereit, hierzu ihren Beitrag zu leisten.

D. Abschließende Bemerkungen

Betrachtet man die Ergebnisse für die Schweiz, so scheinen die fiskalische Dezentralisierung und der mit ihr verbundene Steuerwettbewerb insgesamt positive Auswirkungen zu haben. Selbstverständlich gibt es Probleme, die nicht übersehen werden können. Dies gilt vor allem für das oben beschriebene immer stärkere Auseinanderklaffen der fiskalischen Belastung in den einzelnen Kantonen. Um in etwa gleichwertige Leistungen anbieten zu können, müssen ‚arme' Kantone ihre Steuerzahler stärker belasten als ‚reiche' Kantone. Dies führt dazu, dass Kantone mit geringer Steuerlast, aber hohen Leistungen solchen mit hoher Steuerlast, aber geringen Leistungen gegenüberstehen. Ohne Eingriffe werden die Divergenzen zunehmen und den Zusammenhalt des Landes gefährden.

Als Gegenmittel kann man daran denken, den Steuerwettbewerb zu beschränken. Dies macht so lange Sinn, so lange es um die Einführung (fairer) Regeln geht, nach denen sich dieser Wettbewerb vollziehen soll. So sollte man z.B. Sinn bei der Körperschaftssteuer eine einheitliche Bemessungsgrundlage ohne Ausnahmeregelungen festlegen und sich auf einen proportionalen Tarif zu beschränken. Der Wettbewerb würde sich dann offen über die Sätze vollziehen. Dies bedeutet, dass weder Unternehmen, die aus anderen Kantonen kommen, eine befristete Steuerbefreiung erhalten dürfen, noch, dass ein degressiver Tarif eingeführt würde, wie er jetzt im Kanton Appenzell Ausserrhoden selbst für diese Steuer gilt. Dagegen dürfte es wenig sinnvoll sein, auch den Tarif zu beschränken. Wie das deutsche Beispiel zeigt, können auch einheitliche Tarife das Auseinanderdriften der einzelnen Gliedkörperschaften nicht verhindern. Dieses kann nur durch einen sinnvoll konstruierten Finanzausgleich geschehen, der sicher stellt, dass alle Teilstaaten eine angemessene finanzielle Mindestausstattung erhalten, ohne dass dadurch (wie im deutschen System) die Anreize, sich um Steuersubstrat zu bemühen, (fast) vollständig vernichtet werden. Der neue Finanzausgleich, der von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern der Schweiz im Herbst 2004 mit großer Mehrheit gutgeheißen wurde und der zum 1. Januar 2008 in Kraft treten soll, scheint hier eine relativ gute Lösung darzustellen.[28] Es bleibt abzuwarten, wie sich die Wirtschafts- und Steuerkraft der einzelnen Kantone danach entwickeln wird.

---

[27] Nach Wagstaff et al. [(1999), S. 86] ist die direkte Bundessteuer die am stärksten progressive Einkommensteuer natürlicher Personen in den von ihnen betrachteten 12 OECD-Staaten.

[28] Siehe hierzu z.B. Schaltegger und Frey (2003).

Problematisch ist auch die Einführung degressiver Tarife bei der Einkommensteuer. Sie widerspricht nicht nur dem Leistungsfähigkeitsprinzip, zumindest so, wie es üblicherweise verstanden wird, sondern auch dem Gebot der Fairness. Es ist gleichsam eine Aufforderung zur Steuerhinterziehung. Denn warum sollte jemand, der ein relativ niedriges Einkommen hat, davon einen größeren Teil an den Staat abgeben müssen als jemand mit sehr hohem Einkommen. Ein Steuersystem einzuführen, welches von weiten Kreisen der Bevölkerung als unfair betrachtet wird, hemmt die Leistungsbereitschaft und wird deshalb der wirtschaftlichen Entwicklung abträglich und der Schattenwirtschaft förderlich sein. Die Steuerzahler werden zumindest teilweise versuchen, die durch das Steuersystem ihrer Auffassung nach verletzte Steuergerechtigkeit dadurch wieder herzustellen, dass sie ihre eigene, im Vergleich zu anderen als zu hoch empfundene Steuerlast durch Hinterziehung reduzieren. Somit ist die Schweiz (bzw. sind einige ihrer Kantone) auch ein Beispiel dafür, wie durch ein wegen seiner Struktur als unfair betrachtetes Steuersystem Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft gefördert werden können.

Noch problematischer ist die Einführung eines degressiven Tarifs bei der Körperschaftssteuer: Je höher der Gewinn einer Firma ist, desto geringer ist ihr Steuersatz. Dies ist nichts anderes als eine steuerliche Subvention für Firmenzusammenschlüsse und damit für die Ausschaltung von Wettbewerb. Dass ein System, welches im politischen Bereich, wo seine Wirkungen durchaus kontrovers diskutiert werden, Wettbewerb einführt, um damit im wirtschaftlichen Bereich, wo Wettbewerb allgemein sehr viel positiver gesehen wird, diesen einschränkt, ist zumindest erstaunlich und mit der üblicherweise zur Verteidigung von Wettbewerb gebrauchten Rhetorik kaum vereinbar.

Was aber können andere Länder aus all dem lernen? Nahe liegend ist, aus der Erfahrung der Schweiz Schlüsse für die Europäische Union zu ziehen.[29] Zum einen gilt hier wie in der Schweiz, dass sich der Steuerwettbewerb nach allgemein akzeptierten fairen Regeln vollziehen sollte. Für die Übertragung der schweizerischen Erfahrungen auf die Europäische Union ist jedoch bedeutsamer, dass die befürchteten negativen Auswirkungen des Steuerwettbewerbs umso wahrscheinlicher sind, je kleinräumiger ein Gemeinwesen ist. Wenn daher der Steuerwettbewerb in der Schweiz insgesamt positive Auswirkungen hat und insbesondere den Sozialstaat nicht wirklich gefährdet, dann sind entsprechende Befürchtungen auch in der Europäischen Union kaum angebracht.

Auch Deutschland (wie auch andere entwickelte Staaten) könnte eine ganze Menge lernen.[30] Die in der Einleitung erwähnte Politikverflechtungsfalle wird im Bereich der öffentlichen Finanzen dadurch möglich, dass den Ländern als einzelnen eine eigenständige Steu-

---

[29] Siehe z.B. Schneider (1993) oder Feld, Kirchgässner und Savioz (1997).

[30] Siehe hierzu z.B. Kirchgässner (2004).

erhoheit vorenthalten wird. Die Übertragung von Steuerhoheit and die Bundesländer würde Steuerwettbewerb zwischen ihnen bedeuten. Die Schweiz zeigt, dass dies sehr sinnvoll sein kann. Es würde freilich auch bedeuten, dass der Finanzausgleich in eine Richtung reformiert werden muss, die größere Unterschiede zwischen den Ländern als bisher zulässt und damit diesen auch mehr Anreize gibt, sich um Steuersubstrat zu bemühen.[31]

Schwieriger ist zu beantworten, was Entwicklungsländer von der Schweiz lernen können. Dabei stellt sich zunächst die Frage, ob es dort wirklich einer mittleren Ebene bedarf, d.h. ob es Sinn macht, ein im eigentlichen Sinn föderales System einzuführen, oder ob man sich nicht (zunächst) darauf beschränken sollte, die Kommunen zu stärken und ihnen mehr Entscheidungsmöglichkeiten und mehr eigene Finanzmittel zu übertragen. Ob eine mittlere Ebene (mit eigener Finanzhoheit) Sinn macht, dürfte wesentlich davon abhängen, ob es entsprechende gewachsene Strukturen gibt, an die man anknüpfen kann. Sind solche vorhanden, kann es zur Vermeidung ethnischer Konflikte auch sehr sinnvoll sein, eine mittlere Ebene in den Staatsaufbau einzuziehen.

Wo immer man ansetzt, bedarf es entsprechend qualifizierten (und motivierten) Personals. Einer der ersten Schritte im Dezentralisierungsprozess sollte daher die Ausbildung entsprechenden Personals sein. Dabei ist es wichtig darauf zu achten, dass diese Personen möglichst wenig anfällig für Korruption sind. Dezentralisierung kann dazu führen, dass die Korruption eingedämmt wird, da jetzt die Zahl der staatlichen Akteure größer wird und diese zudem in einem Wettbewerb untereinander stehen. Sie kann aber auch dazu führen, dass lokale Eliten, die (bisher) keinen Zugang zur Zentralregierung hatten, jetzt Einfluss auf die für sie zuständigen Entscheidungsträger erhalten können. Dies kann zu einer erheblichen Ausweitung der Korruption führen. Insofern fordert Shaw (2006) zu Recht, dass die Einführung und Durchsetzung einer rechtsstaatlichen Ordnung dem Dezentralisierungsprozess vorangehen sollte. Ansonsten ist die Gefahr groß, dass die Korruption, die in Entwicklungsländern sowieso schon ein erhebliches Problem darstellt, durch diesen Prozess noch verstärkt wird.

Das Hauptproblem fiskalischer Dezentralisierung in Entwicklungsländern dürfte jedoch in der Durchsetzung ‚harter' Budgetbeschränkungen liegen. Die Schweiz zeigt, dass es nicht nur möglich ist, solche Beschränkungen durchzusetzen, sondern dass dies auch mit Regeln verbunden sein kann, die ein übermäßiges Anwachsen der öffentlichen Schuld verhindern.[32] Wie das Beispiel der deutschen Bundesländer andererseits zeigt, lassen sich auch in hoch

---

[31] Zur Reform des deutschen Föderalismus siehe Kirchgässner (2006).

[32] Der Kanton St. Gallen besitzt seit über 70 Jahren eine ‚Schuldenbremse' und ist daher trotz der im Vergleich zu den anderen OECD-Staaten schlechten wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz in den letzten 15 Jahren faktisch schuldenfrei. Das Gleiche gilt auch für den Kanton Freiburg. Andere Kantone, die keine solche Institution kennen, wie z.B. Genf oder das Waadtland, sind dagegen hoch verschuldet. Siehe hierzu Feld und Kirchgässner (2005).

entwickelten Föderalstaaten harte Budgetbeschränkungen nicht immer durchsetzen: Das Saarland hat aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1992 vom Bund bereits über Jahre hinweg Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen erhalten, d.h. der Bund hat ihm geholfen, einen Teil seiner Schulden abzutragen. Dennoch ist dieses Bundesland heute de facto wieder konkursreif und erhebt wiederum Anspruch auf solche Zahlungen. Wenn es schon in Deutschland kaum möglich ist, harte Budgetbeschränkungen durchzusetzen, dann dürfte dies in vielen Entwicklungsländern noch viel weniger der Fall sein. Ohne sie ist jedoch eine eigenverantwortliche Finanzhoheit der mittleren und unteren Ebenen eines föderalen Staates kaum möglich. Wenn bei den erwartungsgemäß entstehenden Defiziten die nationale Ebene einspringen und die Ausgaben schließlich finanzieren (bzw. die aufgehäuften Schulden übernehmen) muss, wird sie auch Einfluss auf das Haushaltsgebaren nehmen wollen, ja sogar müssen, um eine ausufernde Verschuldung zu verhindern. Was dann bestenfalls noch möglich ist, ist die Zuweisung von Globalbudgets an die einzelnen Gliedstaaten bzw. Gemeinden verbunden mit einem Verbot der Schuldenaufnahme.[33] Dann aber werden diese Körperschaften letztlich wieder zu Bittstellern der Zentralregierung. Eine solche Dezentralisierung der Ausgabenverwendung ohne echte Mitsprache bei der Erzielung von Einnahmen mag gegenüber einer reinen Dekonzentration ein Fortschritt sein, aber sie ist weit von einer echten fiskalischen Dezentralisierung entfernt.

Diese Überlegungen zeigen, dass die Erfahrungen mit dem föderalen System der Schweiz zwar nicht nur für andere entwickelte Länder, sondern auch für Entwicklungsländer nützlich sein können, dass aber nicht nur eine Übertragung des ‚Schweizer Modells' höchst problematisch wäre, sondern dass bei jedem Versuch einer fiskalischen Dezentralisierung in einem solchen Land die Rahmenbedingungen genau beachtet werden müssen, wenn das Projekt nicht von vorneherein zum Scheitern verurteilt sein soll. Dies spricht nicht gegen entsprechende Bemühungen, lässt aber eine gewisse Vorsicht und/oder Skepsis angebracht erscheinen. Auf jeden Fall sollte man auch die Erfahrungen jener Entwicklungsländer wie z.B. Südafrika in Rechnung stellen, die in jüngerer Zeit Schritte in diese Richtung unternommen haben.

---

[33] Daneben ist es noch möglich, den Gemeinden die Einnahmen aus einzelnen Steuern, z.B. aus der Grundsteuer, zu überlassen, wobei diese typischerweise nur einen Bruchteil ihrer Ausgaben abdecken.

Literatur

Besley, T.; Case, A.C. (1995), Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition. In: American Economic Review, Vol. 85 , S. 25–45.

Bivand, R.; Szymanski, St. (1997), Spatial Dependence through Local Yardstick Competition: Theory and Testing. In: Economics Letters, Vol. 55, S. 257–265.

Blankart, Ch.B. (2000), Steuern als Preise: Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung mit einer Anwendung auf die EU-Zinsbesteuerung, Vortrag an der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in Berlin am 21.9.2000.

Brennan, G; Buchanan, J.M. (1977), Towards a Tax Constitution for Leviathan. In: Journal of Public Economics, Vol. 8, S. 255–273.

Brennan, G.; Buchanan, J.M. (1980), The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge University Press, Cambridge.

Buchanan, J.M. (1975), The Limits of Liberty. University of Chicago Press, Chicago.

Buchanan, J.M. (1976), A Hobbesian Interpretation of the Rawlsian Difference Principle. In: Kyklos, Vol. 29, S. 5–25.

Buchanan, J.M.; Goetz, Ch.J. (1972), Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model. In: Journal of Public Economics, Vol. 1, S. 25–43.

Buchanan, J.M.; Tullock, G. (1962), The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. University of Michigan Press, Ann Arbor.

Bucovetsky, S. (1991), Asymmetric Tax Competition. In: Journal of Urban Economics, Vol. 30, S. 167–181.

Büttner, T. (1999), Determinants of Tax Rates in Local Capital Income Taxation: A Theoretical Model and Evidence from Germany. ifo Working Paper, No. 194, München.

Case, A.C.; Rosen, H.S. ; Hines, jr, J.R.. (1993), Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence: Evidence from the States. In: Journal of Public Economics, Vol. 52, S. 285–307.

Chung, S.M. ; Wilson, J.D. (1997), The Optimal Taxation of Interregionally Mobile Capital under Uncertainty. In: Regional Science and Urban Economics, Vol. 27, S. 475–496.

Commission of the European Communities (2001), Company Taxation in the Internal Market, Commission Staff Working Paper, Brussels, Oktober 2001. (http://europa.eu.int/comm/taxation_ customs/publications/official_doc/IP/ip1468/company_tax_study_en.pdf (09.08.2003))

Dahlby, B. (1996), Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants. In: International Tax and Public Finance, Vol. 3, S. 397–412.

Edwards, J. ; Keen, M. (1996), Tax Competition and Leviathan. In: European Economic Review, Vol. 40, S. 113–134.

Elschner, Ch. ; Schwager, R. (2005), The Effective Tax Burden on Highly Qualified Employees. Physica, Heidelberg/New York.

Feld, L.P. (2000), Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz. Mohr Siebeck, Tübingen.

Feld, L.P. (2000a), Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland: In: Public Choice, Vol. 105, S. 125–164.

Feld, L.P. ; Kirchgässner, G. (1997), Die Kapitalisierung von Steuern und öffentlichen Leistungen in den Mietzinsen: Eine empirische Überprüfung der Tiebout-Hypothese für die Schweiz. In: Schmid, H. ; Slembeck, T. (Hrsg.), Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis, S. 64-92. Haupt, Bern et al.

Feld, L.P. ; Kirchgässner, G. (2001), Vor- und Nachteile des internationalen Steuerwettbewerbs. In: Müller, W. ; Fromm, O. ; Hansjürgens, B. (Hrsg.), Regeln für den europäischen Systemwettbewerb: Steuern und soziale Sicherungssysteme, S. 21-51. Metropolis, Marburg.

Feld, L.P. ; Kirchgässner, G. (2001a), Income Tax Competition at the State and Local Level in Switzerland. In: Regional Science and Urban Economics, Vol. 31, S. 181–213.

Feld, L.P. ; Kirchgässner, G. (2003), The Impact of Corporate and Personal Income Taxes on the Location of Firms and on Employment: Some Panel Evidence for the Swiss Cantons. In: Journal of Public Economics, Vol. 87, S. 129–155.

Feld, L.P. ; Kirchgässner, G. (2005), Sustainable Fiscal Policy in a Federal System: Switzerland as an Example. In: Kriesi, H. ; Farago, P. ; Kohli, M. ; Zarin-Nejadan, M. (Hrsg.), Contemporary Switzerland: Revisiting the Special Case, S. 281-296. Palgrave Macmillan, Houndmills.

Feld, L.P. ; Kirchgässner, G. ; Savioz, M. (2005), Institutioneller Wettbewerb in der Europäischen Union: Das Ende des Sozialstaats. In: Knappe, E. ; Winkler, E. (Hrsg.), Sozialstaat im Umbruch: Herausforderungen an die Deutsche Sozialpolitik, S. 17-45. Campus, Frankfurt/New York.

Feld, L.P. ; Josselin, J.M. ; Rocaboy, Y. (2002), Le mimétisme fiscal: une application aux Régions françaises. In: Economie et Prévision, Vol. 156, S. 43–49.

Flatters, F. ; Henderson, J.V. ; Mieszkowski, P. (1974), Public Goods, Efficiency, and Regional Fiscal Equalization. In: Journal of Public Economics, Vol. 3, S. 99–112.

Frey, R.L. (1981), Bestimmungsfaktoren der inter- und intraregionalen Wanderungen, Eine ökonometrische Untersuchung für die Schweiz und die Region Basel. In: Frey, R.L. (Hrsg.), Von der Land- zur Stadtflucht, Bestimmungsfaktoren der Bevölkerungswanderungen in der Region Basel, S.13-52. Peter Lang, Bern/Frankfurt.

Fuest, C. (1995), Eine Fiskalverfassung für die Europäische Union. Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik 100, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Köln.

Fuest, C. (2000), The Political Economy of Tax Coordination as a Bargaining Game between Bureaucrats and Politicians. In: Public Choice, Vol. 103, S. 357–382.

Gordon, R.H. ; Wilson, J.D. (1998), Tax Structure and Government Behavior: A Principal-Agent Model of Government, mimeo, Department of Economics, Michigan State University.

Gutekunst, G. ; Schwager, R. (2002), Steuerbelastung von Unternehmen im Alpenraum. Nomos, Baden-Baden.

Harsanyi, J.C. (1955), Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility. In: Journal of Political Economy, Vol. 63, S. 309–321.

Harsanyi, J.C. (1975), Can the Maximin Principle Serve as a Basis for Morality?, A Critique of John Rawls's Theory. In: American Political Science Review, Vol. 69, S. 594–606.

Haufler, A. (2001), Taxation in a Global Economy. Cambridge University Press, Cambridge (UK).

Heyndels, B. ; Vuchelen, J. (1998), Tax Mimicking among Belgian Municipalities. In: National Tax Journal, Vol. 51, S. 89–101.

Inman, R.P. ; Rubinfeld, D.L. (1997), The Political Economy of Federalism. In: Mueller, D.C. (Hrsg.), Perspectives on Public Choice: A Handbook, S. 73-105. Cambridge University Press, Cambridge.

Jacobs, O.H.; Spengel, C. (2002), Effective Tax Burden in Europe. Physica, Heidelberg/New York 2002.

Janeba, E. ; Raff, H. (1997), Should the Power to Redistribute Income Be (De-) Centralized? An Example. In: International Tax and Public Finance, Vol. 4 (1997), S. 453–461.

King, M.A. ; Fullerton, D. (1984), The Taxation of Income from Capital. Chicago.

Kirchgässner. G. (2004), Politische Verfassung. In: Goldschmidt, N. ; Wohlgemuth, M. (Hrsg.), Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft: Sozialethische und ordnungsökonomische Grundlagen, S.203-239, S. 264f. Mohr Siebeck, Tübingen.

Kirchgässner. G. (2006), Föderalismus: Mehr Wettbewerb, weniger Kooperation In: Zimmermann, K.F. (Hrsg.), Deutschland - was nun?, Reformen für Wirtschaft und Gesellschaft, S. 29-41. dtv, München.

Kirchgässner. G. ; Pommerehne, W.W. (1992), Zwischen Parteien- und Bundesstaat: Staatshandeln in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland. In: Abromeit, H. ; Pommerehne, W.W. (Hrsg.), Staatstätigkeit in der Schweiz, S. 221-245. Haupt, Bern.

Kirchgässner. G. ; Pommerehne, W.W. (1994), Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen: Die Beispiele der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz. In: Grimm, D. (Hrsg.), Staatsaufgaben, S. 149-176. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Kirchgässner. G. ; Pommerehne, W.W. (1996), Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland In: Journal of Public Economics, Vol. 60, S. 351 – 371.

Krelove, R. (1992), Efficient Tax Exporting. In: Canadian Journal of Economics, Vol. 25, S. 145–155.

Lammersen, L., ; Schwager, R. (2005), The Effective Tax Burden of Companies in European Regions: An International Comparison. Physica, Heidelberg/New York.

Leu, R.E. , Burri, St. ; Priester, T. (1997), Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Haupt, Bern.

Liebig, Th. ; Sousa-Poza, A. (2006), The Influence of Taxes on Migration: Evidence from Switzerland. In: Cambridge Journal of Economics, Vol. 30, S. 235 – 252.

Mansoorian, A. ; Myers, G.M. (1993), Attachment to Home and Efficient Purchases of Population in a Fiscal Externality Economy. In: Journal of Public Economics, Vol. 52, S. 117–132.

Myers, G.M. (1990), Optimality, Free Mobility, and the Regional Authority in a Federation. In: Journal of Public Economics, Vol. 43, S. 107–121.

Myers, G.M. ; Papageorgiou, Y.Y. (1997), Efficient Nash Equilibria in a Federal Economy with Migration Costs. In: Regional Science and Urban Economics, Vol. 27, S. 345–371.

Oates, W.E. (1972), Fiscal Federalism. Harcourt/Brace/Jovanovich, New York.

Oates, W.E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism. In: Journal of Economic Literature, Vol. 37, S. 1120–1149.

Oates, W.E. (2002), Fiscal and Regulatory Competition: Theory and Evidence. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 3, S. 377–390.

Pommerehne, W.W. ; Krebs, S. (1991), Fiscal Interaction of Central Cities and Suburbs: The Case of Zurich. In: Urban Studies, Vol. 28, S. 783–801.

Pommerehne, W.W. ; Kirchgässner, G. ; Feld, L.P. (1996), Tax Harmonization and Tax Competition at State-Local Levels: Lessons from Switzerland. In: Pola, G. ; Levaggi, R. ; France, G. (Hrsg.), Developments in Local Government Finance: Theory and Policy, S.292-330. Edward Elgar, Cheltenham.

Rawls, J. (1971), A Theory of Justice. Harvard University Press, Cambridge.

Salmon, P. (1987), Decentralisation as an Incentive Scheme. In: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 3, No. 2, S. 24–43.

Satloff, R. (2005), A Reform Initiative in Jordan: Trying to Keep Pace with Iraqi and Palestinian Elections. The Washington Institute for Near East policy, Policy Watch No. 953, February 4, 2005. (http://www.washingtoninstitute.org/templateC05.php?CID=2249 (12/05/06).

Schaltegger, Ch.A. ; Frey, R.L. (2003), Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderativen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 4, S. 239–258.

Scharpf, F.W. (1985), Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift, Vol.* 26, S. 323–356.

Schmidheiny, K. (2006), Income Segregation and Local Progressive Taxation: Empirical Evidence from Switzerland. In: Journal of Public Economics, Vol. 90, S. 429–458.

Schneider, F. (1993), The Federal and Fiscal Structures of Representative and Direct Democracies as Models for a European Federal Union: Some Ideas Using the Public Choice Approach. In: European Economy, Vol. 5, S. 191–212.

Shah, A. (2006), Corruption and Decentralized Public Governance. World Bank Policy Research Working Paper No. 3824. Washington, D.C.

Sinn, H.-W. (1990), (1990), Tax Harmonisation and Tax Competition in Europe. In: European Economic Review, Vol. 34, S. 489–504.

Sinn, H.-W. (1997), The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition. In: Journal of Public Economics, Vol. 66, S. 247–274.

Sinn, H.-W. (2003), The New Systems Competition. Blackwell, Oxford et al.

Tiebout, Ch.M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures. In: Journal of Political Economy, Vol. 64, S. 416–424.

Wagstaff, A. et al. (1999), Redistributive Effect, Progressivity and Differential Tax Treatment: Personal Income Taxes in Twelve OECD Countries. In: Journal of Public Economics, Vol. 72, S. 73–98.

Wellisch, D. (2000), Theory of Public Finance in a Federal State. Cambridge University Press, Cambridge.

Wildasin, D.E. ; Wilson, J.D. (1998), Risky Local Tax Bases: Risk Pooling Vs. Rent Capturing. In: Journal of Public Economics, Vol. 69, S. 229–247.

Wilson, J.D. (1986), A Theory of Interregional Tax Competition. In: Journal of Urban Economics, Vol. 19, S. 296–315.

Wilson, J.D. (1991), Tax Competition with Interregional Differences in Factor Endowments. In: Regional Science and Urban Economics, Vol. 21, S. 423–451.

Wilson, J.D. ; Gordon, R.H. (2003), Expenditure Competition. In: Journal of Public Economic Theory, Vol. 5, S. 399–417.

Wrede, M. (1999), Tragedy of the Fiscal Commons?: Fiscal Stock Externalities in a Leviathan Model of Federalism. In: Public Choice, Vol. 101, S. 177–193.

Wrede, M. (2000), Yardstick Competition to Tame the Leviathan, mimeo, Universität Bamberg.

Zodrow, G.R. ; Mieszkowski, P. (1986), Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods. In: Journal of Urban Economics, Vol. 19, S. 356–370.

SEMINARTEILNEHMER

AHLFELD, Sebastian, *Universität Giessen*
COSACK, CHRISTOPHER, Dr. DEG Köln
DINTER, CORNELIA*, KfW Entwicklungsbank, Frankfurt am Main*
DJAFARI, NASSIR*, KfW Entwicklungsbank, Frankfurt am Main*
EWERBECK, TORSTEN, Dr.*, KfW Entwicklungsbank, Frankfurt am Main*
FAUST, JÖRG, Dr.*, DIE Bonn*
FENDEL, Ralf, Dr., *WHU Koblenz, Vallendar*
FUHR, HARALD, Prof. Dr.*, Universität Potsdam*
GEORG, TANJA*, Universität Giessen*
HEMMER, Hans-Rimbert, Prof. Dr., *Universität Gießen*
HESSELBARTH, SUSANNE*, KfW Entwicklungsbank, Frankfurt am Main*
HILDEBRAND, KURT*, KfW Entwicklungsbank, Frankfurt am Main*
JUNTERMANNS, GERD*, KfW Entwicklungsbank, Frankfurt am Main*
KIRCHGÄSSNER, GEBHARD, Prof. Dr.*, Universität St. Gallen*
KOCH, Thomas, Dr, *DEG Köln*
KOSKE, Isabelle, *WHU Koblenz, Vallendar*
KRUSE, SABINE*, KfW Entwicklungsbank, Frankfurt am Main*
KÜKENSHÖHNER, CHRISTINA*, KfW Entwicklungsbank, Frankfurt am Main*
LAMBSDORFF, JOHANN GRAF, Prof. Dr.*, Universität Passau*
LANGHAMMER, Rolf, Prof. Dr., *Institut für Weltwirtschaft, Kiel*
LAY, JANN*, Institut für Weltwirtschaft, Kiel*
LEPENIES, PHILIPP, Dr.*, KfW Entwicklungsbank, Frankfurt am Main*
MACKENSEN, JENS, *KfW Entwicklungsbank, Frankfurt am Main*
MARAUHN, THILO, Prof. Dr., *Universität Giessen*
MIRALLES CABRERA, CÉSAR, *Universität Frankfurt*
NEUHOFF, HANNS-PETER, Dr., *KfW Entwicklungsbank, Frankfurt am Main*
ROTHENBUSCH, HOLGER, *DEG Köln*
RÜLKE, JAN, *WHU Koblenz, Vallendar*
SCHOEN, BRUNO, *KfW Entwicklungsbank, Frankfurt am Main*
SCHRADER, JAN, *Universität Heidelberg*
SEITH, JENNIFER, *Universität Giessen*
SELLEN, STEPHAN, *KfW Entwicklungsbank, Frankfurt am Main*
STRANGMANN, Uwe, Dr., *KfW Entwicklungsbank, Frankfurt am Main*
STRAUSS, REINHOLD, *KfW Entwicklungsbank, Frankfurt am Main*
SWONKE, CHRISTOPH, *WHU Koblenz, Vallendar*
TERBERGER, Eva, Prof. Dr., *Universität Heidelberg*

URFF, WINFRIED VON, Prof. Dr. em.
WATZLAW, DOROTHEA, *Universität Giessen*
WOLLENZIEN, THOMAS, *KfW Entwicklungsbank, Frankfurt am Main*

Bisher erschienene Tagungsbände

Finanzmarkt und Währungsprobleme von Transformations- und Schwellenländern
Hemmer, Hans-Rimbert; Frenkel, Michael (Hrsg.), Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt, 2005

Afrika zwischen Reformen und Staatsverfall
Hemmer, Hans-Rimbert; von Urff, Winfried, (Hrsg.); Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt, 2004

Reformpolitik in Entwicklungsländern und Transformationsländern
Bender, Dieter; Hemmer, Hans-Rimbert, (Hrsg.); Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt; 2003

Finanzierung von Entwicklung
Klump, Rainer; Langhammer, Rolf, (Hrsg.); Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt; 2002

Verteilung und Entwicklung
Hemmer, Hans-Rimbert; Nienhaus, Volker, (Hrsg.); Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt; 2001

Wissenschaft und Praxis der Entwicklungsökonomik
Hemmer, Hans-Rimbert; Kroh, Wolfgang, (Hrsg.); Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt; 2000

Entwicklungsländer im Zeitalter der Gloablisierung
Bender, Dieter; Hemmer, Hans-Rimbert, (Hrsg.); Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt; 1999

Die Bedeutung der Neuen Institutionenökonomik für die Entwicklungsländer
Hemmer, Hans-Rimbert, (Hrsg.); Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt; 1998