



Bürgerrechte, Demokratie und der Erfolg von Regierungsprojekten

LANT PRITCHETT UND DANIEL KAUFMANN

Wie beeinflusst das Ausmaß an Bürgerrechten und Demokratie in einem Land den Erfolg von staatlichen Investitionsprojekten und allgemein die Wirksamkeit der Regierungsarbeit?

EMPIRISCHE ANALYSEN deuten darauf hin, daß der Grad an Bürgerrechten, der in einem Land gewährt wird, den Erfolg von staatlichen Investitionsprojekten beeinflusst. Diese Ergebnisse untermauern die bereits gesammelten Erkenntnisse, daß das Ausmaß, in welchem die öffentliche Meinung unterdrückt oder gehört wird, einen wichtigen Einfluß darauf hat, ob die für eine effektive Regierungsarbeit notwendige Kontrolle

wendige Kontrolle gewährleistet ist. Im Gegensatz dazu mag das Ergebnis überraschen, daß kein signifikanter Zusammenhang zwischen den Indikatoren für durch Wahlen legitimierte Politik oder "Demokratie" und dem Ergebnis staatlicher Investitionen besteht.

Was, wie und wie gut?

Die Wechselwirkungen von Regierungsarbeit, Wirtschaftswachstum und Armutsverringerung sind außerordentlich komplex. Für Politiker, die Exekutive und deren Berater sind drei Fragen relevant: *Was* sollten Regierungen tun? *Wie* sollten Regierungsentscheidungen getroffen werden und *wie gut* können Regierungen ihre Entscheidungen umsetzen? In vielen Fällen kann die Frage nach dem *wie gut* weit wichtiger werden als die Frage nach dem *was*, da die Effizienz der Mittelverwendung wichtiger sein kann als die Fragen, *wieviele* oder *wofür* die Regierung Mittel ausgibt.

Dieser Beitrag stellt neue Erkenntnisse über den Zusammenhang, *wie* Regierungsentscheidungen

getroffen und *wie gut* diese umgesetzt werden, dar. Dieses sehr breite Spektrum an Fragen beschränken wir im folgenden auf den Zusammenhang zwischen politischen Merkmalen eines Landes - insbesondere dem Ausmaß an bürgerlichen Freiheiten und Demokratie - und dem Erfolg staatlicher Investitionsprojekte, die von der Weltbank finanziert werden. Es wurden zwei Indikatoren für den Erfolg von Investitionsprojekten herangezogen: die Rendite, die das Projekt nach seiner Fertigstellung abwirft, und eine einfache Einstufung, die angibt, ob das Projekt seine entwicklungspolitischen Ziele erreicht hat.

Man könnte meinen, daß Weltbankanalysten den Erfolg oder Mißerfolg eines Weltbankprojektes messen, um das Ergebnis der *Bank* abzuschätzen. Auch wenn Analysten der Weltbank derartige Indikatoren zu diesen Zwecken einsetzen, dienen die Daten über den Erfolg von durch die Weltbanken finanzierten Projekten aus drei Gründen auch als Indikatoren für die Leistung des kapitalempfangenden Landes.

Lant Pritchett,
US-Bürger; ist Senior Economist in der Development Research Group der Weltbank.

Daniel Kaufmann,
Chilene, ist Lead Economist in der Development Research Group der Weltbank.

Erstens werden von der Weltbank finanzierte Projekte von der Regierung des kapitalempfangenden Landes durchgeführt, die damit für die Projektumsetzung verantwortlich wird. Die Regierungen entscheiden, welche Projekte durchgeführt werden sollen (obwohl diese die internen Finanzierungskriterien der Weltbank erfüllen müssen). Folglich geben Ex-post-Vergleiche eher Auskunft darüber, wie gut Regierungen die ausgewählten Projekte durchgeführt haben, als eine Beurteilung der Auswahl der Projekte.

Zweitens ermöglichen die Daten eine - in dieser Form einmalige - Rangordnung der Projektergebnisse in verschiedenen Ländern auf vergleichbarer Grundlage. Die meisten Länder führen nur selten eine systematische Evaluierung ihrer Investitionsprojekte durch; noch seltener tun sie dies in einer mit anderen Ländern vergleichbaren Weise. Obwohl die Kunst der Projektevaluierung immer mit Ungenauigkeiten verbunden ist, ergibt die so zustandegekommene Rangfolge einen ziemlich zuverlässigen Indikator für Erfolg oder Mißerfolg.

Drittens: Da die Weltbank eine multilaterale Organisation ist, die über festgelegte Richtlinien und Verfahren sowie einheitliche Vorgehensweisen verfügt und diese auf alle Länder anwendet, ist es unwahrscheinlich, daß länderspezifisch unterschiedliche Ergebnisse bei den von der Weltbank finanzierten Projekten auf ein uneinheitliches Vorgehen seitens der Bank zurückzuführen sind.

Ergebnisse

Die Studie, auf der dieser Beitrag basiert (vgl. die Literaturhinweise), hat kein neues Indikatoren für das Ausmaß an bürgerlicher Freiheit entwickelt, sondern baut auf vier unterschiedlichen länderübergreifenden Einstufungen auf. Das von Freedom House entwickelte Ranking reiht die Länder jährlich anhand einer Checkliste mit 14 Kriterien auf, darunter zensierte Medien, öffentliche Diskussionen, Versammlungsfreiheit, Demonstrationsfreiheit und Persönlichkeitsrechte (beispielsweise Reisefreiheit und Eigentumsrechte). Eine andere von Charles Humana 1985 aufgestellte Rangliste ordnet die Länder nach dem Grad der Einhaltung der Menschenrechte, wie sie in der Internationalen Menschenrechtskonvention, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen 1966 unterzeichnet wurde, beschrieben sind. Diese schließen u.a. das Recht auf

friedliche Versammlung, Meinungs- und Redefreiheit sowie das Recht und die Möglichkeit, sich politisch zu engagieren, ein. Zwei andere, enger definierte Kriterien - Medienpluralismus und Organisationsfreiheit - wurden ebenso einbezogen; die Ergebnisse ähneln den Ergebnissen der Analysen mit anderen Indikatoren.

Das wichtigste Ergebnis unserer Untersuchung war der enge und konsistente Zusammenhang zwischen dem Ausmaß an Bürgerrechten in einem Land und dem Erfolg von durch die Weltbank unterstützten Projekten. Tabelle 1 zeigt den geschätzten Zusammenhang zwischen Bürgerrechten und der wirtschaftlichen Rendite bzw. dem Projekterfolg. Die durchschnittliche Rendite der Stichprobe lag bei 16%. Die Schätzungen legen folgendes nahe: Wenn ein Land hinsichtlich der Bürgerrechte von der untersten beobachtbaren Rangstufe zur obersten aufsteigt, würden die Renditen seiner Projekte um 8 bis 20 Prozentpunkte ansteigen. Das würde eine Steigerung einzelner Projekterrenditen um mindestens 50% bedeuten und unter Umständen mehr als eine Verdopplung der durchschnittlichen Rendite bedeuten. Ähnliche Ergebnisse wurden für den Gesamtindikator der Projektperformance ermittelt: die Ausweitung der bürgerlichen Freiheiten in einem Land, die zum Aufstieg vom schlechtesten zum besten Rang dieser Studie führt, würde die Quote der fehlgeschlagenen Projekte nahezu halbieren.

Die Auswirkungen bürgerlicher Freiheiten zeigen sich sowohl im sozialen als auch im ökonomischen Bereich. Die wirtschaftliche Rendite wird nur für die Sektoren berechnet, in denen eine Kalkulation der finanziellen Rendite möglich ist (beispielsweise Industrie, Infrastruktur und Landwirtschaft). Dieses sind die "harten" Sektoren, bei denen man hätte davon ausgehen können, daß staatliche Einflüsse weniger relevant sein würden als in den sozialen oder "weichen" Sektoren, wie Bildung und Gesundheit. Die Ergebnisse der Studie weisen eine interessante Analogie zu früheren empirischen Untersuchungen auf, die gezeigt haben, daß eine schlechte Wirtschaftspolitik nicht nur die Renditen in den Wirtschaftssektoren beeinflusst, sondern auch die Projekterfolge in den "weichen" Sektoren, wie Bildung und Gesundheit (Kaufmann und Wang, 1995). Diese Studie zeigt, daß auch in den wirtschaftlichen bzw. "harten"

Sektoren ein Zusammenhang besteht zwischen einem unbefriedigenden Projektergebnis und einer schlechten Regierungsarbeit.

Der Zusammenhang zwischen Projekterfolg und bürgerlichen Freiheiten spiegelt sich nicht nur in der Korrelation der beiden Variablen wider, sondern er hält auch, wenn Indikatoren der Wirtschaftspolitik, externe Schocks und länderspezifische wirtschaftliche Charakteristika in ein ökonomisches Modell miteinbezogen und sektor- und regionenspezifische Unterschiede der Renditen explizit berücksichtigt werden. Auch andere, aktuelle Untersuchungen haben einen positiven Zusammenhang zwischen dem Erfolg von Weltbankprojekten und weiter gefaßten Indikatoren für die Qualität der Regierungsarbeit belegt, beispielsweise dem "Vertrauensindex" (index of credibility) wie im *Weltentwicklungsbericht* 1997 der Weltbank vorgestellt, und dem Indikator für institutionelle Leistungsfähigkeit, wie er vom Operations Evaluation Department der Weltbank verwendet wird. Wir bevorzugen Maßzahlen für bürgerliche Freiheiten, weil wir feststellten, daß deren Ranking die Ergebnisse staatlicher Projekte besser erklären kann als andere Indikatoren, und weil Staatsbürgerrechte sich wahrscheinlich sehr stark auf die Zwischenindikatoren für die Regierungsleistung, z.B. Glaubwürdigkeit und Korruption, auswirken.

Neben der Analyse, wie freiheitliche Bürgerrechte sich auf den Erfolg von durch die Weltbank unterstützten Projekten auswirken, untersuchten wir die Daten detaillierter, um herauszufinden, welche Wirkungen von politischen Freiheiten (oder dem Bestehen demokratischer Verhältnisse) ausgehen. Um auch hier Besonderheiten oder Anomalien der einzelnen Variablen auszuschalten, haben wir verschiedene "Demokratie-Indikatoren" herangezogen. Die Einstufung von Freedom House basiert auf Kriterien wie der Frage, ob die oberste Autorität oder Legislative aus einer korrekten Wahl hervorging, ob Parteienpluralität gewährleistet ist und ob militärische Dominanz fehlt. Ein anderer Wissenschaftler, Alberto Alesina, hat einen subjektiven "Demokratie-Index" entwickelt, der den verschiedenen Ländern einen Wert von 1 bis 3 (am demokratischsten) zuordnet. Auch das "Institutional Reform and Informal Sector (IRIS) Center" an der Universität von Maryland hat einen "Demokratie-Indikator" entwickelt. In-

Tabelle 1
Zusammenhang zwischen Bürgerrechten und Erfolg von Investitionsprojekten

Indikator für Projekterfolg	Anstieg des Projektertrages bei Ausweitung der Bürgerrechte - in Prozentpunkten -		Rückgang der Wahrscheinlichkeit, daß ein Projekt scheitert, wenn die Bürgerrechte ausgeweitet werden - in Prozentpunkten -	
	Um Standardabweichung	Vom schlechtesten auf den besten Rangplatz	Um Standardabweichung	Vom schlechtesten auf den besten Rangplatz
Nach Humana	4,5	20	2,1	9,4
Nach Freedom House	1,9	8	3,2	13,2

Quelle: Jonathan Isham, Daniel Kaufmann und Lant H. Pritchett, "Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects", *World Bank Economic Review*, Vol11

(Mai), 1997, 5.219-242. einzelnen Sektoren berücksichtigt wurden.

Tabelle 2
Indikatoren zum Ausmaß der sozialen Unzufriedenheit in Ländern mit hohen, mittleren und niedrigen Projekterträgen

Ökonomischer Projektertrag nach Kategorie ¹	Durchschnittlicher ökonomischer Projektertrag	Regionale Verteilung	Abweichungen von durchschnittlicher Häufigkeit (Durchschnitt=0, Gewichtung mit Bevölkerungsgröße)		
			Unruhen	Demonstrationen	Streiks
Hoch	22,2	Südostasien: 3 Ostasien: 3	2,48	0,30	3,19
Mittel	17,0	Lateinamerika und Karibik: 5 Afrika südlich der Sahara: 2 Mittlerer Osten und Nordafrika: 3 Südostasien: 1	0,00	0,16	-0,02
Niedrig	11,2	Afrika südlich der Sahara: 9 Lateinamerika und Karibik: 2 Südostasien: 1	-0,19	-0,04	-0,23

Quelle: Eigene Berechnungen.

¹ Die Kategorien ergeben sich aus den ermittelten Durchschnittswerten je Land für alle Länder mit wenigstens zehn Projekten im Zeitraum von 1974 bis 1987.

teressanterweise zeigt keiner dieser Indikatoren für Demokratie und politische Freiheiten eine Wirkung auf den Projekterfolg.

Weiterhin wurde die Frage gestellt, ob die bürgerlichen Freiheiten oder die demokratischen Verhältnisse einen größeren Einfluß auf den Projekterfolg ausüben. Obwohl beide Aspekte eng zusammenhängen, deuten die Daten daraufhin, daß der ermittelte Einfluß der bürgerlichen Freiheiten auf den Projekterfolg nicht hauptsächlich auf der Tatsache beruht, daß Demokratien für gewöhnlich bürgerliche Freiheiten in großem Umfang gewähren. Die Erweiterung der bürgerlichen Freiheiten scheint auch in nicht vollständig ausgeprägten Demokratien eine deutliche Verbesserung der Projektergebnisse zu bewirken, während eine Verbesserung der demokratischen Verhältnisse ohne die entsprechende Entwicklung der bürgerlichen Freiheiten (freilich eine ungewöhnliche Vorstellung) keinen Einfluß auf die Projektergebnisse hätte.

Implikationen

Unserer Meinung nach ist dieses neue Ergebnis hinsichtlich der Beziehung zwischen Bürgerrechten und der Leistungsfähigkeit einer Regierung am besten zu verstehen, wenn man es im Kontext der Debatte um die Mikroprozesse innerhalb effizienter Regierungen sieht. Natürlich arbeitet keine Regierung perfekt. Beispiele für Fehlverhalten von Regierungen sind reichlich vorhanden, von schwerwiegenden politischen Repressionen und ausgeprägter Selbstbereicherung zu alltäglicher Korruption, Unfähigkeit und Gleichgültigkeit.

Während der Hinweis auf Staatsversagen ein wirksames Gegengewicht gegen naive und abstrakte Betrachtungen von Regierungen ist, ist die Konzentration auf diesen Aspekt unproduktiv. Ein Zu-

stand ohne irgendeine Regierung wäre weder möglich noch wünschenswert, da eine schnelle ökonomische Entwicklung die Übernahme verschiedener entscheidender Funktionen durch Regierungen erfordert. Die drängende Frage ist nicht die nach dem Ausmaß der Regierungsaktivitäten an sich, sondern die nach den gesellschaftlichen, politischen und institutionellen Bedingungen, die Anreize für eine gute Regierungsarbeit schaffen. Offensichtlich gibt es auf diese Frage nicht nur eine Antwort, doch stimmen die Ergebnisse dieser Studie über die Auswirkungen von Bürgerrechten mit den Erkenntnissen eines vergleichbaren Forschungsansatzes überein, der die "Bürgermeinung" als Schlüsselmechanismus betont. Ein zentralisierter, von oben nach unten ausgerichteter technokratischer Regierungsansatz hat oftmals nicht die erhofften Ergebnisse erzielt.

Die Forschung über die Auswirkungen der "Bürgermeinung" hat verschiedene Ursprünge. Empirische Arbeiten haben gezeigt, daß der Erfolg ländlicher Bewässerungs- und Wasserversorgungsprojekte stark von dem Ausmaß der Bürgerbeteiligung an der Planung, dem Bau und dem Betrieb abhängt. In einer Studie über 121 durch Zuschüsse finanzierte Wasserbauprojekte zeigte sich, daß diejenigen mit einem hohen Partizipationsgrad zu 68% erfolgreich waren, während dies nur in 10% der Projekte mit geringer oder gar keiner Beteiligung der vorgesehenen Nutznießer der Fall war (Isham, Narayan und Pritchett, 1995). Von Robert Wade durchgeführte Untersuchungen über die relative Wirksamkeit von Bewässerungssystemen in zwei asiatischen Ländern betonen ebenfalls die für den Erfolg des Projekts entscheidende Bedeutung lokaler Kontrolle über die für die Bewässerung verantwortlichen Beamten. Robert Putnams vergleichende Analyse regionaler

Regierungen in Italien identifiziert die sozialen Beziehungen zwischen den Bürgern als wesentlichen Faktor für die Wirksamkeit der Regierungsarbeit -ein Ergebnis, das mit denen kürzlich abgeschlossener Forschungsarbeiten über Schulen in Tansania und öffentliche Ausgaben in den Vereinigten Staaten übereinstimmt. Judith Tendlers aktuelle Untersuchung der enormen Verbesserung der Gesundheitssituation im brasilianischen Bundesstaat Ceara, "Good Governance in the Tropics", stellt die These auf, daß erfolgreiche Regierungen schneller erfolgreich werden können, wenn sie sich Synergien zwischen dynamischen Führungskräften, motivierten Arbeitskräften und lokaler Beteiligung zunutze machen.

Allgemein gibt es auch Hinweise darauf, daß Länder mit umfassenden Bürgerrechten (unter Ausschluß anderer Variablen) eine bessere Schulbildung für Mädchen ermöglichen und größere Erfolge bei der Verringerung der Kindersterblichkeit erzielen (wie im *Weltentwicklungsbericht* 1991 der Weltbank angemerkt wurde). Laufende Arbeiten legen auch den Schluß nahe, daß umfassendere bürgerliche Freiheiten in einem Land das Ausmaß der Korruption verringern.

Die Verbindung von Bürgerrechten und der Artikulation der "Bürgermeinung" erklärt ein anderenfalls äußerst verwirrendes Ergebnis. Wenn man das Datenmaterial hinsichtlich der Zusammenhänge zwischen verschiedenen Indikatoren sozio-politischer Instabilität und Projektrenditen analysiert, ergibt sich überraschenderweise, daß in Ländern mit höheren Erträgen die Häufigkeit von Unruhen, Streiks und Demonstrationen (unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bevölkerungszahlen) größer war als in Ländern mit niedrigen Projekterträgen (Tabelle 2). Da mit derartigen Äußerungen sozialer Unzufriedenheit gemeinhin eindeutig negativer Einfluß auf Investitionen und Leistung verbunden wird, war dieses Ergebnis verwirrend.

Die aktuelle Studie stellte jedoch fest, daß in Ländern mit eingeschränkten Bürgerrechten soziale Unzufriedenheit nur in einem sehr geringen Maß ausgedrückt wurde, während dies in Ländern mit extensiveren Rechten weit mehr der Fall war. Tatsächlich zeigte sich, daß der offensichtlich positive Effekt von Streiks und Unruhen verschwand, sobald Bürgerrechte in die Untersuchung einbezogen wurden. Allerdings gibt es auch einen Hinweis darauf, daß Länder, in denen alle Formen der Artikulation von Unzufriedenheit unterdrückt werden, eine schlechtere Performance von Investitionsprojekten zeigen als Länder, in denen die öffentliche Austragung sozialer Spannungen toleriert wird.

Gleichzeitig ist eine eng definierte demokratische Ordnung weder eine notwendige noch eine hinreichende Voraussetzung für die Artikulation der "Bürgermeinung". Einige der schlechtesten, ineffektivsten und korruptesten Regierungen der Welt sind funktionierende Demokratien (viele andere natürlich nicht), und einige gut funktionierende Staaten sind tatsächlich nicht gänzlich demokratisch. Die Frage, wer die alltäglichen Entscheidungen der Regierung eines Landes be-

stimmt, ist zu komplex, als daß sie gänzlich damit beantwortet werden könnte, ob Wahlen abgehalten wurden oder nicht.

Obwohl unsere Studie vor allem darauf abzielt, anhand der Daten für von der Weltbank finanzierte Projekte die relative Effizienz von Regierungen über ein geeignetes Vergleichsmaß zu ermitteln, wirft sie, weil sie durch Zuschüsse finanzierte Projekte betrachtet, auch Fragen bezüglich der Implikationen für andere Geber auf. Die erste und offensichtlichste ist, daß die Weltbank nicht dazu in der Lage war, ihre Projekte von der allgemeinen Situation des Landes abzukoppeln. Frühere Arbeiten über die Beziehung zwischen den Erträgen der durch die Weltbank finanzierten Projekte und der makroökonomischen Lage spielten eine wichtige Rolle bei der Neubewertung der bis dahin vorherrschenden Ansicht, daß Projekte und Politik sauberlich voneinander getrennt und die Einflüsse nationaler Politiken auf die Wirksamkeit der Projekte abgemildert werden könnten. Die Wechselwirkung zwischen der Wirtschaftspolitik eines Landes und dem positiven Einfluß der Hilfen auf seine Wirtschaftswachstumsrate ist bestätigt worden (Vgl. Craig Bumside und David Dollar "Entwicklungshilfe fördert das Wachstum -in einem gesunden politischen Umfeld", in: *Finanzierung & Entwicklung*, Dezember 1997). Im Kontext dieser Studie zeigt sich eine ähnliche Logik bezüglich des Projekterfolges und der Effizienz von Regierungen.

Es gibt allerdings auch sehr gute Argumente für Entwicklungshilfeorganisationen, sich aus der lokalen Politik herauszuhalten. Die vorliegenden Ergebnisse legen nichts anderes nahe. In diesem Zu-

sammenhang sollten zwei Aspekte der Studienergebnisse berücksichtigt werden: Erstens konnte (dies war der umstrittenste Aspekt) keine Auswirkung der politischen Dimension der Demokratie auf den Projekterfolg nachgewiesen werden. Zweitens kreisten die schwierigsten Fragen bezüglich der Souveränität, Konditionalität und der Frage nach der geeigneten Art der Auswahl durch die Geber darum, was die Regierungen tun sollten. Alternativ könnten Geber auch die qualitative Dimension der Regierungsarbeit betonen. Die Wirksamkeit der Regierungsaktivitäten, die von Entwicklungshilfeorganisationen finanziert und angeregt werden, ist offensichtlich zentral für den Auftrag der Organisation und daher ein selbstverständliches Anliegen. In dem Ausmaß, in dem die Projektergebnisse dadurch bestimmt werden, inwieweit die Artikulation der "Bürgermeinung" und die Beteiligung der Bürger gefördert wird - ob allgemein durch offene und freie Diskussion (und Kritik) und Pressefreiheit, oder speziell durch Teilnahme an Planung und Durchführung bestimmter Projekte -, wird dieses Feld zu einem legitimen Gesprächsgegenstand bei der Planung zu finanzierender Projekte.

Fazi

Als abschließende Einschränkung in einem sensiblen und schwierigen Diskussionsfeld ist anzumerken, daß hier nicht argumentiert werden sollte, daß Bürgerrechte nur deswegen wichtig seien, weil sie für eine höhere Effizienz von Regierungen stünden. Die Begründung von Bürgerrechten geht weit darüber hinaus. Dennoch scheinen Bürgerrechte, neben anderen Werten, einen Wert für die

Verbesserung der ökonomischen Lage und der Art und Weise der Bereitstellung von Gütern aller Art durch die Regierung -von Schulen bis zu Straßen - zu haben.

Diese Zusammenhänge müssen besser verstanden und in Entwicklungsaktivitäten einbezogen werden -wenn auch in einer Weise, die möglicherweise von Sektor zu Sektor sehr unterschiedlich sein wird. ~

Dieser Artikel basiert auf der Veröffentlichung "Civil Liberties, Democracy and the Performance of Government Projects" von Jonathan Isham, Daniel Kaufmann und Iant Pritchett, World Bank Economic Review, Vol.11 (Mai) 1997, S. 219-242.

Literaturhinweise:

Jonathan Isham, Deepa Narayan und Iant H. Pritchett: "Does Participation Improve Performance? Establishing Causality with Subjective Data", World Bank Economic Review, Vol. 9 (Mai) 1995, S. 175-200.

Jonathan Isham und Daniel Kaufmann, im Erscheinen: "The Forgotten Rationale for Policy Reform", Quarter 1 y Journal of Economics.

Daniel Kaufmann und Yan Wang, 1995, "Macroeconomic Policies in the Social Sectors, World Development, Vol. 23, S. 751- 765.

Weltbank, World Development Report 1991: The Challenge of Development (New York: Oxford University Press für die Weltbank).

Weltbank, World Development Report 1997: The State in a Changing World (New York: Oxford University Press für die Weltbank).