

Can Chen/Sukumar Ganapati Do transparency mechanisms reduce government corruption? A meta-analysis

International Review of Administrative Sciences

Band 89 (1), März 2023, S. 257-272

Reduzieren Transparenzmechanismen Korruption in der Regierung?

Eine Metaanalyse

Transparenz bezieht sich auf die Verfügbarkeit von Regierungsinformationen (Daten, Entscheidungen, Verfahren). Verwaltungswissenschaftler und –praktiker betrachten sie als entscheidendes Element einer verantwortungsbewussten Regierungsführung. Ein Hauptmotiv für die Förderung von Transparenz ist die Verringerung der Korruption: wenn den Bürgern Informationen zugänglich sind, steht das Regierungshandeln im Rampenlicht. Die Öffentlichkeit hat Zugang zu Informationen in Form von Regierungsakten, Informationsversammlungen und durch Whistleblower. Die Menschen können das Regierungshandeln prüfen, erfahren, wie Entscheidungen getroffen wurden, und die Entscheidungsträger zur Rechenschaft ziehen.

Die Entwicklung hin zu größerer Transparenz hat in den demokratischen Ländern an Zugkraft gewonnen. Internationale Agenturen wie die Asiatische Entwicklungsbank, die Interamerikanische Entwicklungsbank, der Internationale Währungsfonds, und die Weltbank haben in den letzten drei Dekaden weltweit Transparenzinitiativen entfaltet. Viele Nichtregierungsorganisationen sind entstanden, um über Ländergrenzen hinweg Regierungstransparenz in den Blick zu nehmen. Transparency International entstand 1993, 2011 wurden dann Open Government Partnership (OPG) und die Globale Initiative für Fiskalische Transparenz gegründet, die zu den jüngeren weltweiten Bestrebungen gehören, Regierungsunterlagen der öffentlichen Prüfung zugänglich zu machen. Einige Länder haben Transparenzwächter in der Öffentlichkeit oder im Nonprofitbereich (z.B. die Sunlight Foundation in den USA).

Wissenschaftler haben begonnen, die Effizienz von Transparenzmechanismen kritisch zu hinterfragen. Die Kritik reicht von der Konzeptualisierung und der Operationalisierung der Transparenz bis zu ihrem Nutzwert im Hinblick auf die Erringung öffentlichen Vertrauens und die Verbesserung der Regierungstätigkeit. Empirische Studien über den Einfluss von Transparenzmechanismen auf die Verringerung der Korruption unterscheiden sich in ihrer Einschätzung der Wirkungen. Kritiker führen an, dass Transparenz allein Korruption nicht

reduziert, sondern dass ihre Wirkung von weiteren Faktoren abhängt, wie den Eigenschaften der Bürger, fiskalischen und Sicherheitsbedenken, Kontrolle und Rechtsdurchsetzung und einer Kultur der Offenheit.

In Anbetracht der hohen Aufmerksamkeit, die die Transparenzinitiativen finden, sowie der uneinheitlichen empirischen Befunde, bezweckt der vorliegende Beitrag, dem Verhältnis zwischen Transparenz und Korruption auf den Grund zu gehen. Diese Synthese ist wichtig, um die Möglichkeiten und Beschränkungen von Transparenzmechanismen bei der Reduktion von Korruption darzustellen. Methodisch benutzt der Artikel die Metaanalyse, eine quantitative Methode, um die Effekte in verschiedenen empirischen Studien zu verbinden. Diese Methode wird in der öffentlichen Verwaltung und Politik genutzt, um summarische Einschätzungen zu erhalten.

Obwohl Transparenz und Korruption in verschiedenen Fachgebieten gut erforschte Themen sind, gibt es keine Metaanalyse, die ihr gegenseitiges Verhältnis darstellt. Bestehende Metaanalysen über die Korruption fokussierten sich auf ihre Vorgeschichte und ihr Verhältnis zum Wahlverhalten und Wirtschaftswachstum. Der vorliegende Beitrag füllt insofern eine Lücke, als er die Wirkungen der verschiedenen Transparenzmechanismen auf die Korruption analysiert.

Korruption wird gemeinhin verstanden als Missbrauch eines öffentlichen Amtes für den privaten Vorteil des Amtsinhabers (z.B. durch Bestechung). Korruption von Regierungsbeamten ist schädlich, weil deren private Einnahmen dem öffentlichen Nutzen wertvolle Mittel entziehen. Da Korruption im Verborgenen stattfindet, ist es schwierig, das Ausmaß unmittelbar zu erfassen. Korruption kann sowohl subjektiv wie objektiv bemessen werden. Die subjektiven bemessen sich nach dem Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International (CPI), dem Korruptionskontrollindex der Weltbank (CCI) und dem Korruptionsrisikoindex des Länderrisikoleitfadens (CRI). Es gibt keine international anerkannten objektiven Korruptionsmessungen, und nur wenige Studien haben solche benutzt. Empirische Untersuchungen benutzen oft subjektive Bemessungen, die die wahre Korruption nicht unbedingt wiedergeben.

Transparenzmechanismen zur Verringerung der Korruption sind diejenigen politischen Maßnahmen, die darauf abzielen, korrupte Regierungspraktiken einzudämmen. Nach der Prinzipal-Agent-Theorie bezwecken die Transparenzmechanismen, die Informationsasymmetrie zwischen dem Prinzipal (der Öffentlichkeit) und den Agenten (den Regierungsbeamten) zu verringern. Transparenz kann wie ein Desinfektionsmittel für die Korruption wirken, weil sie das korrupte Verhalten bloßstellt. Oft wird jedoch Transparenz zu monolithisch verstanden, ohne über differenzierende politische Maßnahmen

nachzudenken. Eine Übersicht zeigt jedoch, dass Kontroll- und Anreizmechanismen die Korruption verringern, indem sie das Risiko und die Kosten der Korruption erhöhen. Die Transparenzmechanismen müssen den verschiedenen Kontexten der Korruption angemessen sein. Da es kein etabliertes System von Mechanismen zur Reduktion von Korruption gibt, werden diese in dem vorliegenden Beitrag induktiv durch Entschlüsselung der empirischen Literatur identifiziert. Daraus ergeben sich fünf Transparenzmechanismen.

Der erste ist die legale Transparenz durch Informationsfreiheitsgesetze, die Regierungsbehörden zwingen, auf Ersuchen Informationen zu liefern. Gesetze zur Wahrung des Rechts auf Auskunft erfordern, dass öffentliche Meetings und Entscheidungsprozesse öffentlich gemacht werden und dadurch korrupte Handlungen an den Tag bringen können.

Der zweite Mechanismus ist fiskalische Transparenz, die offene Zugänglichkeit zu den Regierungshaushalten, Ausgaben und Steuern. Fiskalische Transparenz kann verschwenderische Ausgaben reduzieren. Informationen über Haushalte und Ausgaben sollten öffentlich zugänglich sein, um die Staatsbehörden rechenschaftspflichtig zu machen. Geringe Transparenz schafft Spielraum für betrügerische Praktiken durch kreative Rechnungslegung.

Der dritte Mechanismus ist politische Transparenz, die sich auf die Zugänglichkeit der gewählten Volksvertreter und ernannten Führungskräfte in den öffentlichen Organisationen bezieht. Die Führungskräfte unterliegen der Auskunftspflicht in Bezug auf mögliche Interessenkonflikte, Kapitaleigentümer, Mitgliedschaft in Interessengruppen, Transparenz bei öffentlichen Ausgaben und anderen ethischen Erfordernissen, um parteiische Entscheidungen zu vermeiden. Eine freie Presse ist notwendig, Regierungshandeln zu durchleuchten, das sonst der Öffentlichkeit verborgen bleiben würde.

Der vierte Mechanismus ist elektronische Transparenz als Mittel zur Verbreitung von Informationen und zur Mobilisierung gemeinschaftlicher Aktionen. Mit dem E-Government können große Mengen an Information in Echtzeit der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Die Informationstechnologie hat mehr Kommunikationskanäle zwischen Regierungsbeamten, Politikern, Entscheidungsträgern und den Wählern ermöglicht. Web 2.0-Technologien wie das Wiki, Twitter, Blogs, soziale Netzwerke und andere Formen der sozialen Medien können die Transparenz und die Rechenschaftspflicht verstärken.

Der fünfte Mechanismus ist die Transparenz der Kontrolle der Bodenschätze wie Erdöl, Erdgas und Mineralien, da die daraus gezogenen Einkünfte für Konflikte und Korruption

empfänglich sind. Transparenz schafft Einblick, wer davon profitiert. Die Extractive Industries Transparency Initiative (etwa: Transparenzinitiative für die Rohstoffindustrie) fördert Transparenz durch Berichte über die Gewinne aus Bodenschätzen. Diese Berichte werden unabhängig überprüft und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die Transparenz der Zahlungsströme reduziert den Spielraum für Korruption, wenn sie öffentlich bekannt sind.

Obwohl die vorstehenden Transparenzmechanismen nicht vollständig sind, werden sie generell in empirischen Studien genutzt. Kritiker haben jedoch moniert, dass diese Mechanismen nicht ausreichen. Zusätzliche Mechanismen der guten Regierungsführung wie Publizität (Zugang zu Informationen) und Mechanismen der Rechenschaftspflicht sind nötig, um korruptes Verhalten zu sanktionieren. Publizität in Form von Pressefreiheit, aber auch durch Lesepublikum von Zeitungen, Verbreitung von Massenmedien und Bildungsstand. Rechenschaftspflicht umfasst die Existenz freier und gerechter Wahlen und das Rechtsstaatsprinzip. In der vorliegenden Studie sind die Transparenzmechanismen die unabhängigen Variablen. Die Mechanismen der guten Regierungsführung sind die Kontrollvariablen. Die Auswirkungen von Transparenz und guter Regierungsführung auf die Verringerung von Korruption werden mittels des Ansatzes der Meta-Analyse untersucht.

Eine Meta-Analyse ist die statistische Analyse einer großen Sammlung von Analyseergebnissen individueller Studien zum Zweck der Integration empirischer Ergebnisse. Die Meta-Analyse bietet wesentliche und methodologische Vorteile für die Darstellung von Transparenzwirkungen auf die Korruption. Im Wesentlichen ermöglicht es die Meta-Analyse, die jeweiligen Wirkungen der Transparenzmechanismen auf die Korruption umfassend aufzuzeigen. Z.B. zeigten einige Studien keinen signifikanten Effekt oder sogar eine Zunahme als Ergebnis von Informationsfreiheitsgesetzen. Die Meta-Analyse verschafft eine objektivere, verlässlichere und transparentere Synthese als die traditionellen erzählenden oder systematischen Übersichten. Sie genügt dem weithin anerkannten Protokoll des Preferred Reporting Items for Systematic Reviews und Meta-Analysen (PRISMA). PRISMA folgt einem Standardrahmen für die Festlegung der Forschungsfrage, die Suche und Identifizierung von Studien, die Kodierung der ausgewählten Studien und den Ergebnisbericht. Die Hauptfrage der Forschung ist hier: Verringert Transparenz Korruption auf Regierungsebene? Daher ist die Reichweite der Meta-Analyse auf empirische Studien beschränkt, die die Beziehung zwischen Transparenzmechanismen und Korruption

untersuchen. Da es empirische Artikel zu einer solchen Beziehung hauptsächlich seit den 90ern gibt, ist das Startjahr der berücksichtigten Studien das Jahr 1990. Zehn gängige sozialwissenschaftliche Suchmaschinen wurden benutzt, um die benutzten Studien zu identifizieren. Sechs boolische Suchkriterien wurden eingesetzt, mit „Korruption“ als gemeinsamem Begriff aller Suchphrasen.

Die Suchphrasen (um Transparenzmechanismen widerzuspiegeln) waren „Transparenz“, „Informationsfreiheit“, „Rechtsstaatlichkeit“, „Offenheit“, „Verantwortlichkeit“ und „E-Government“. Die Ergebnisse umfassten veröffentlichte und nicht-veröffentlichte Studien. Akademische Datenbanken steuerten 14097 Studien bei. Dazu kamen 99 Studien von Datenbanken internationaler Entwicklungsagenturen und anderer Forschungszentren. Nach der Entfernung von Duplikaten und nicht einschlägigen Ergebnissen blieben 4329 Studien. Die Autoren ermittelten 106 relevante Studien durch manuelle Durchsicht der Titel. Die Auswertung von Zusammenfassungen und die vollständige Untersuchung resultierten in 56 Studien für Zwecke der Meta-Analyse.

Der Einfluss in jeder Studie ist ein verbindendes Maß zwischen der erklärenden Variablen, z.B. Transparenz, und der abhängigen Variable (Korruption auf Regierungsebene). Eine einzige Studie konnte wegen der Besonderheiten des Analysemodells oder dem untersuchten Sample mehrere Wirkungen aufzeigen. Daher werden die Wirkungswerte für jedes Modell separat kodiert. Die 56 Studien ergaben 450 individuelle Wirkungsgrößen. Da jeder Wirkung verschiedene Samples zugrunde liegen, müssen die Bewertungen in ein standardisiertes Maß zur Erreichung der Mittelwerte konvertiert werden.

Die Meta-Analyse berücksichtigt die verschiedenen Forschungsmethoden und den Kontext der Studien. Ebenso eine Rolle spielen sog. Moderatoren, Faktoren, die den Einfluss der Wirkungsgrößen einer Studie systematisch beeinflussen können, wie z.B. die Bemessung der abhängigen, unabhängigen und der Kontrollvariablen, wie Korruption, Transparenzmechanismen, und Mechanismen der guten Regierungs- und Verwaltungsführung.

Regierungen haben weltweit Transparenzmechanismen gestartet, um verschiedene Ziele zu erreichen. Die vorliegende Meta-Analyse trägt zur einschlägigen Literatur bei, indem sie die Wirkungen von Transparenzmechanismen auf die Korruption zusammenfassend darstellt. Die durchschnittliche Wirkungsgröße deutet darauf hin, dass es eine signifikant negative Verbindung zwischen Transparenz und Korruption gibt, obwohl deren Stärke gering ist. Transparenzbefürworter können zu Recht Transparenzmechanismen als wirksame Werkzeuge zur Verringerung der Korruption befürworten. Die geringe Wirkungsgröße deutet darauf hin, dass die einschlägigen Mechanismen ergänzt werden

müssen durch zusätzliche Erwägungen, deren Wirksamkeit zu steigern. Diese Erwägungen beziehen sich auf die Art der Korruption, der Transparenzmechanismen sowie der Mechanismen der guten Regierungs- und Verwaltungsführung. Die Meta-Analyse zeigt, dass verschiedene Moderatoren eine Rolle spielen dafür, wie Transparenz sich zur Korruption verhält. Zunächst sind die objektiven Transparenzmechanismen stark bei der Verringerung subjektiver Maßnahmen (wie CPI), verglichen mit objektiven Korruptionsmaßnahmen. In Ermangelung weitergehender Studien betr. objektiver Maßnahmen könnte die wahrgenommene Verringerung subjektiver Korruptionsmaßnahmen in sich signifikant sein. Zweiten spielen fiskalische und E-Transparenz eine größere Rolle bei der Verringerung der Korruption auf Regierungsebene, verglichen mit dem Referenzfall der gesetzlichen Transparenz. Politikmäßig könnten Antikorruptionsstrategien fiskalischer und E-Transparenz den Vorrang geben. Seit den 1990er Jahren sind fiskalische und E-Transparenz von vielen internationalen Organisationen, wie der UNO, der Weltbank, dem IMF und der OECD aktiv gefördert worden. Fiskalische Transparenz ist wegen der wichtigen Rolle der Mittelzuweisung für Regierungsmaßnahmen ein entscheidender Faktor der Regierungstransparenz. Wenn Budgets transparent und der Öffentlichkeit zugänglich sind, können die Bürger und die Gesetzgeber besser kontrollieren, wie ihre Regierungen Steuern erheben und öffentliche Mittel verteilen und fiskalische Verantwortlichkeit sicherstellen. Darüber hinaus haben sich viele Regierungen im digitalen Zeitalter entsprechend dem Bedürfnis nach Online-Transparenz von der reaktiven Transparenz – Zurverfügungstellung von Dokumenten auf Anfrage – zur proaktiven Transparenz (Veröffentlichung von Daten) bewegt. Internetbasierte Transparenz (e-Transparenz) ist ein beliebtes Mittel, eine zweckmäßige Plattform für die Bürger geworden, um Regierungsinformationen nachzuverfolgen und Regierungen rechenschaftspflichtig zu halten.

Drittens, soweit es um die Kontrollvariablen geht, ist Rechenschaftspflicht signifikant in beiden Meta-Regressions-Modellen, während Publizität in einer signifikant ist. Obwohl diese beiden Aspekte signifikant sein könnten, dient zur Warnung, dass ein sehr kleiner Prozentsatz der Studien diese berücksichtigte. Ihre Rolle in der Politik muss weiter untersucht werden, da es sich um vermittelnde Faktoren zur Sanktionierung von Korruption handelt.

Viertens, Studien, Viertens, Studien, die rigorose experimentelle Muster verwenden, endogene Probleme behandeln und eine Langzeitperiode benutzen, zeigen, dass die Transparenzerfolge bei der Verringerung der Korruption stärker sind. Die Endogenität und

die Querschnittsdatenprobleme zeigen ebenfalls die Schwierigkeiten bei der Bestimmung kausaler Verbindungen. Transparenzbemühungen benötigen lange Zeit zur Verringerung der Korruption und der Weg dahin ist nicht immer gradlinig. Subjektive Antikorruptionserfolge könnten sich unmittelbar nach der Durchführung von Transparenzmaßnahmen wegen der Entdeckungseffekte erhöhen, aber wegen der Abschreckungswirkungen mit der Zeit zurückgehen. Transparenz zur Verringerung der Korruption spielt auf nationaler Ebene eine größere Rolle als auf teilstaatlicher und kommunaler Ebene. Verfechter der Transparenzpolitik könnten eine langfristige, nationale Perspektive zur Abschreckung von Korruption benutzen, im Kontrast zu kurzfristigem Aufblitzen von erhöhter Korruption durch Aufdeckungserfolge. Die Meta-Analyse gibt auch Aufschluss über künftige theoretische und empirische Untersuchungsmöglichkeiten. Erstens ist aus theoretischer Sicht eine solidere Theoretisierung der Beziehung zwischen Transparenz und Korruption erforderlich. Von den 56 empirischen Studien haben weniger als die Hälfte (23) überprüfbare Hypothesen aus bestehenden Theorien abgeleitet. Eine weitere Verfeinerung der Bedeutung von Transparenz wird nur dann möglich sein, wenn die Studien eine solide theoretische Konzeptualisierung der Faktoren haben, die Transparenz und Korruptionsverringerung miteinander verbinden. Zweitens, unter den Studien, die über eine theoretische Konzeptualisierung verfügen, ist das Prinzipal-Agent der häufigste Ansatz (neun Studien). Studien, die auf Public-Choice, kollektivem Handeln und institutionellen Theorien basieren, sind sehr selten (jeweils eine). Künftige Studien sollten aus diesen Theorien Hypothesen ableiten und die kontextuellen institutionellen und kulturellen Faktoren identifizieren, die Transparenzbemühungen bei der Reduzierung von Korruption auf Regierungsebene effektiver machen.

Drittens verwenden die vorliegenden Studien überwiegend den Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International (CPI), da er weithin verfügbar ist. Dennoch gibt es zunehmend Kritik an den Grenzen des CPI als Korruptionsmaßstab. Hauptkritikpunkt ist, dass der CPI nicht die Realität der Korruption widerspiegelt; andere Kritikpunkte beziehen sich auf seinen eindimensionalen Charakter und die Diskrepanz zwischen internationalen und lokalen Wahrnehmungen. Belastbarere Studien sollten eine Dreiecksstrategie verfolgen, indem sie mehrere subjektive und objektive Korruptionsmessungen verwenden. Haupthindernis ist hier die Verfügbarkeit objektiver Messungen. Die jüngsten Bemühungen der letzten zehn Jahre, wie z.B. das Special Eurobarometer on Corruption und Global Corruption Barometer von Transparency International sind vielversprechend, da sie eine Messung der Korruptionserfahrung

beinhalten. Allerdings gibt es keine empirischen Studien, die Transparenz und Korruption anhand dieser Messgrößen in Beziehung setzen.

Viertens, nur etwa ein Drittel der empirischen Studien befasst sich mit Endogenitätsproblemen. Es ist es schwierig, kausale Effekte zu identifizieren, wenn Endogenitätsprobleme vorhanden sind. Studien sollten besser experimentelle Designs oder quasi-experimentelle Methoden verwenden, um die kausalen Zusammenhänge zu untersuchen.

Nur sehr wenige Studien haben die kausalen Zusammenhänge zwischen Transparenz und Korruption nachgezeichnet. In diesem Sinne könnten Längsschnitt-Paneldaten und Zeitreihendaten mehr Erkenntnisse über die kausalen Zusammenhänge liefern.

Querschnittsdaten könnten die Auswirkungen die Auswirkungen von Transparenz überbewerten.

Die Meta-Analyse weist einige Einschränkungen auf. Erstens anerkennen wir die Beschränkung eines kleinen Stichprobenumfangs und weisen darauf hin, dass unsere Forschungsergebnisse über den Zusammenhang zwischen Transparenz und Korruption nur vorläufig sind. Zukünftige Forschung muss die neuesten empirischen Studien einbeziehen, um die Stichprobengröße der Meta-Analyse zu erweitern. Zweitens, unsere Forschungsergebnisse über die Wirksamkeit von Transparenz zur Eindämmung von Korruption haben eine wesentliche Einschränkung, weil die meisten der einbezogenen empirischen Studien die Endogenitätsproblematik nicht berücksichtigen. Wir fordern rigorosere experimentelle und quasi-experimentelle Designs zur Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Transparenz und Korruption. Drittens wurden nur in englischer Sprache verfügbare Studien einbezogen. Korruption ist jedoch ein globales, länderübergreifendes Problem. Die Meta-Analyse schließt keine nicht-englischen Studien oder regionale Veröffentlichungen ein. Viertens, wurde bei der Meta-Analyse nicht zwischen der Qualität der Veröffentlichungen in Fachzeitschriften mit Peer-Review unterschieden, vor allem, weil sich der Qualitätsindikator (z. B. der Impact-Faktor) häufig ändert.

Fünftens, diese Meta-Analyse konzentriert sich auf den Zusammenhang zwischen Transparenz und staatlicher Korruption, andere zwischengeschaltete Variable wurden nicht berücksichtigt. Zukünftige Forschung sollte die kausalen Zusammenhänge zwischen Transparenz und Korruption untersuchen. Schließlich beruht eine Meta-Analyse auf existierenden Studien. Daher ist sie theoretisch und empirisch auf deren Umfang beschränkt. Künftige Studien sollten die kontextuellen Bedingungen für die Festigung des Zusammenhangs zwischen Transparenz und Korruptionsbekämpfung untersuchen, indem

die Meta-Analyse von einer Suche nach qualitativen Studien über experimentelle oder quasi-experimentelle Studien begleitet wird.

*

*

*