

erschienen in sprachlich leicht überarbeiteter Version in:

Hummeler, Konrad und Franz Jäger (Hrsg.) (2011). Stadtstaat – Utopie oder realistisches Modell? Theoretiker und Praktiker in der Debatte. Zürich: Verlag NZZ: 115-131.

Stadtstaaten: Der Schlüssel zu einer besseren Welt

Reiner Eichenberger und Michael Funk*

Kurzzusammenfassung

In Stadtstaaten – also Städten mit umfassender oder sehr weitgehender staatlicher Selbständigkeit – haben die politischen Entscheidungsträger weit bessere Anreize und Möglichkeiten als in Flächenstaaten oder abhängigen Städten, eine auf Effizienz und die Präferenzen der Bürger ausgerichtete Politik zu betreiben. Durch den Erfolg der Stadtstaaten steigt der Wettbewerbsdruck auf die anderen Staaten, wodurch dann auch deren Politik verbessert wird. Ausgehend vom Ansatz der Modernen Politischen Ökonomie, analysieren wir die vielen Vorteile von Stadtstaaten, die Erfolgsbedingungen sowie die Auswirkungen auf die umliegenden Länder und diskutieren einige mögliche Einwände gegen unsere Vorstellungen. Sodann vertreten wir einen neuen Weltentwicklungsansatz, der die heutigen Ansätze ergänzen oder teils auch ersetzen kann: Die Weltgemeinschaft soll die Entwicklung von Stadtstaaten aktiv fördern.

* Prof. Dr. Reiner Eichenberger ist Ordinarius für Theorie der Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Universität Fribourg sowie Forschungsdirektor von CREMA (Center of Research in Economics, Management, and the Arts).

Dr. Michael Funk arbeitet im Sekretariat der Wettbewerbskommission. Davor war er Assistent von Reiner Eichenberger.

Einleitung

Das Wohl der Bürger hängt entscheidend von der Qualität der Politik und diese von den Anreizen der politischen Entscheidungsträger ab. Bekanntlich aber sind die Politik und die Anreize der Politiker in vielen Ländern von bedenklicher Qualität. Wie kann das geändert werden?

In diesem Beitrag analysieren wir einen bisher völlig vernachlässigten Ansatz: In Stadtstaaten – also Städten mit umfassender oder sehr weitgehender staatlicher Selbständigkeit – haben die politischen Entscheidungsträger weit bessere Anreize und Möglichkeiten als in Flächenstaaten oder abhängigen Städten, eine auf Effizienz und die Präferenzen der Bürger ausgerichtete Politik zu betreiben. Durch den Erfolg der Stadtstaaten steigt der Wettbewerbsdruck auf die anderen Staaten, wodurch dann auch deren Politik verbessert wird.

Die grossen Erfolge von Stadtstaaten erscheinen uns offensichtlich. Aus historischer Perspektive waren etwa die freien Reichsstädte im heiligen römischen Reich deutscher Nationen überaus erfolgreich, genau so wie die vielen Stadtstaaten im Italien des Mittelalters und der frühen Neuzeit. In der Gegenwart sind Hong Kong und Singapur – bei aller möglichen Kritik – verglichen mit ihren Nachbarstaaten und deren Städte eindruckliche Beispiele. Grenzfälle von Stadtstaaten sind auch die Kantone Genf und Basel Stadt, die im Vergleich mit den unzähligen anderen Städten dieser Welt eine sehr weitgehende Autonomie und so viel mit Stadtstaaten gemein haben. Trotz aller Probleme dieser Stadtkantone: Es gibt kaum irgendwo sonst auf der Welt so kleine Städte mit so grossem Erfolg und internationaler Bedeutung – ausser anderen Stadtstaaten oder stadtstaatenähnlichen Einheiten wie Luxemburg oder auch Liechtenstein. Umgekehrt gibt es in den Weltregionen mit besonders grossen Entwicklungsproblemen keine Stadtstaaten, die die Entwicklung der ganzen Region hätten befruchten können. Bemerkenswert ist die Entwicklung in Afrika, wo die früher erfolgreichen Stadtstaaten wie Mombasa und Sansibar im Laufe der Kolonialisierung in Flächenstaaten integriert wurden, und schnell ihre Bedeutung als Entwicklungskerne verloren haben.

Trotz ihrer Auffälligkeit wurden die Erfolge von Stadtstaaten aus moderner ökonomischer Perspektive bisher kaum untersucht (eine Ausnahme ist Armstrong et al. 1998). Im Folgenden beschränken wir uns auf einfache theoretische Überlegungen, die wir mit Beispielen zu illustrieren versuchen.

Im ersten Teil analysieren wir die vielen Vorteile von Stadtstaaten, die Erfolgsbedingungen sowie die Auswirkungen auf die umliegenden Länder und diskutieren einige mögliche Einwände gegen unsere Vorstellungen. Im zweiten Teil vertreten wir einen neuen Weltentwicklungsansatz, der die heutigen Ansätze ergänzen oder teils auch ersetzen kann: Die Weltgemeinschaft soll die Entwicklung von Stadtstaaten aktiv fördern.

I. Stadtstaaten sind besser

1. Anreize und Möglichkeiten der politischen Entscheidungsträger

Unsere Überlegungen basieren auf der Grundannahme der modernen politischen Ökonomie: Politiker verfolgen nicht ausschliesslich das Volkswohl, und sie sind nicht vollständig über die Präferenzen der Bürger informiert. Folglich hängt ihr Verhalten von ihren Anreizen zur Berücksichtigung der Präferenzen der Bürger sowie ihrer Information über die Präferenzen ab. In Stadtstaaten sind die Anreize stärker und die Information besser als in Flächenstaaten und abhängigen Städten.

Wir sehen wenigstens sechs Mechanismen, die zur Überlegenheit der Stadtstaaten beitragen:

Fokus auf Effizienz statt Umverteilung. In Flächenstaaten können die gesellschaftlichen Gruppen ihre Wohlfahrt mehren, indem sie sich für Umverteilung zu ihren Gunsten einsetzen. So ist die Politik insbesondere in Entwicklungsländern oft durch Verteilungskämpfe zwischen der Hauptstadt und dem Umland geprägt. Dieses Streben nach Umverteilung, oder „Rent seeking“, bewirkt enorme volkswirtschaftliche Kosten: Die gesellschaftlichen Gruppen setzen Ressourcen sowohl für eigene „Umverteilungsangriffe“ ein wie auch zur Verteidigung gegen Angriffe anderer Gruppen ein; Regierung und Parlament beschäftigen sich mit Umverteilungsvorlagen statt mit Projekten, die der Bevölkerung als Ganzem dient; und zur Umverteilung werden Instrumente wie protektionistische Handelshemmnisse, Exportsteuern, gespaltene Wechselkurse oder die Landwirtschaftspolitik eingesetzt, die die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit mindern. Im Gegensatz dazu sind die Unterschiede zwischen den verschiedenen Regionen bzw. Quartieren eines Stadtstaates viel kleiner und lassen sich viel schlechter zur systematischen Umverteilung ausnutzen. Zudem ist die Mobilität zwischen Teilen von Stadtstaaten viel grösser als zwischen Regionen eines Flächenstaates, was eine systematische Umverteilung zwischen Stadtstaatsteilen unattraktiver macht. Folglich sind die Rent-seeking-

Aufwendungen in Stadtstaaten viel kleiner, und Regierung und Parlament können sich auf die Steigerung der Effizienz konzentrieren.

Wirksamerer zwischenstaatlicher Wettbewerb. Die Anreize der politischen Handlungsträger, für eine effizienzorientierte Politik einzutreten, wird massgeblich durch die Ab- und Zuwanderungsmöglichkeiten von Steuerzahlern geprägt. In Stadtstaaten ist die Reaktion der Steuerbasis gegenüber der Qualität der Politik viel grösser und schneller als in Flächenstaaten. Wegen den kleineren geographischen Distanzen können die Steuerzahler leichter aus- und einwandern, und wegen der vergleichsweise kleinen Bevölkerungszahl von Stadtstaaten fällt die Zu- und Abwanderung relativ zur Gesamtbevölkerung viel schneller ins Gewicht. So würden in einem Land wie Russland nur bei sehr grosser Unzufriedenheit der Bevölkerung und erst nach längerer Zeit Wanderungszahlen erreicht, die zu einem schmerzlichen Rückgang der Steuereinnahmen für die Regierung führen. Die gegenwärtige Regierung leidet deshalb kaum unter ihrer schlechten Politik, einfach weil die Abwanderung zu langsam und zu klein im Vergleich mit der bleibenden Bevölkerung ist. Im Gegensatz dazu hat die Zufriedenheit der Bürger in einem Stadtstaat wie Singapur eine fast sofortige Auswirkung auf die Steuereinnahmen der Regierung und bietet ihr damit eine sehr wirksame Restriktion. Sie gibt der Regierung aber nicht nur Anreize, die Mittel sparsam einzusetzen, sondern sie auch in möglichst effektiver Weise zu investieren, die Infrastruktur auszubauen und neue Lösungen zu erarbeiten, weil jede Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit schnell wieder zu zusätzlichen Staatseinnahmen führt. Folglich haben in Stadtstaaten auch ganz eigennützige Regierungen wirkungsvolle Anreize, das wirtschaftliche Wohl der Bevölkerung zu fördern.

Stärkerer Staat. In Stadtstaaten sind die Bedingungen für das Entstehen eines starken und handlungsfähigen Staates besser als in Flächenstaaten. Regulierungen und Steuern können in städtischen Volkswirtschaften, die durch Arbeitsteilung und eher anonymen Austausch geprägt sind, typischerweise besser durchgesetzt werden als auf dem Land, wo die Arbeitsteilung weniger weit fortgeschritten ist und der Austausch vermehrt in engen Beziehungsnetzen stattfindet. Dank der relativ guten Besteuerbarkeit der städtischen Wertschöpfung kann die Regierung an einer Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit teilhaben, was wiederum ihre Anreize stärkt, die Wirtschaft möglichst effizient zu regulieren.

Stärkere Bürger dank besserer Information. Ein Staatswesen funktioniert umso besser, je besser Politiker über die Präferenzen der Bürger und die Bürger über das Verhalten der Politiker informiert sind. In Stadtstaaten ist diese Information aus verschiedenen Gründen

weit besser. Erstens machte es die geographische Kleinheit den Politikern und die Bürgern leichter, sich gegenseitig zu beobachten. Während in Flächenstaaten die Probleme weit entlegener Provinzen oft einfach ausserhalb des Blickfeldes der Regierung liegen, sind die Bedingungen in einem Stadtstaat für die Regierung viel besser sichtbar. Zugleich haben die Bürger aller Stadtteile eine Chance, das Verhalten der Politiker und die Auswirkungen der Politik im ganzen Land aus der Nähe zu beobachten sowie Asymmetrien in der Politik zwischen den verschiedenen Stadtteilen leichter zu entdecken. Zweitens entwickeln sich in Stadtstaaten typischerweise auf den Stadtstaat spezialisierte gedruckte und elektronische Medien. Ihre Anreize, sich intensiv mit politischen Fragen zu beschäftigen, sind gross, weil all ihre Nutzer an der Politik der gleichen politischen Einheit interessiert sind. Drittens ist die Meinungs- und Medienfreiheit in Stadtstaaten besser abgesichert. Die Bürger haben leichten Zugang zu ausländischen Medien – typischerweise sind die Fernseh- und Radiokanäle der Nachbarländer im ganzen Stadtstaat gut zu empfangen – und die inländischen Medien können im Falle von Verletzungen ihrer Freiheit durch die Regierung leicht ins Ausland ausweichen und von dort aus ihre Konsumenten erreichen.

Gute Politik lohnt sich. In abhängigen Städten und in Flächenstaaten sind die Anreize der Regierung und Bevölkerung eingeschränkt, eine besonders effiziente Politik zu betreiben. In abhängigen Städten werden die Anreize zu effizienter Politik durch den Finanzausgleich mit anderen Städten und höheren Staatsebenen sowie die unkontrollierte Einwanderung aus den anderen Landesteilen eingeschränkt. Je erfolgreicher die städtische Politik ist, desto mehr muss eine Stadt in die Ausgleichsgefässe abliefern, und desto mehr Zuwanderer strömen in die Städte, um von den guten Bedingungen zu profitieren. Verglichen mit abhängigen Städten können Stadtstaaten einen grösseren Anteil am Ertrag aus guter Politik für sich behalten; sie können weniger gut auf Kosten anderer politischer Einheiten leben; und sie können die Einwanderung besser kontrollieren und damit die Erträge aus guter Politik selbst abschöpfen. Weil schliesslich das Landangebot anders als in einem Flächenstaat eng begrenzt ist, führt gute Politik und die damit einhergehende Steigerung der Bodennachfrage durch Zuwanderer dazu, dass die Bodenpreise steigen, d.h. dass sich gute Politik im Bodenpreis kapitalisiert. Damit haben die Landbesitzer – zumeist sind sie politisch besonders einflussreich, und sehr oft zählt auch der Staat selbst zu den grössten Landbesitzern – viel stärkere Anreize als in Flächenstaaten, sich für gute Politik einzusetzen.

Automatische Offenheit. In Stadtstaaten ist die Wirtschaftspolitik liberaler als in Flächenstaaten. Der Aussenhandelsanteil ist in Stadtstaaten aus zwei Gründen viel höher als in Flächenstaaten. (i) Die geographische Kleinheit führt schon automatisch zu einem relativ hohen Aussenhandelsanteil. Die Geschäftsbeziehungen sind in kleinen Staaten

einfach mit einer grösseren Wahrscheinlichkeit grenzüberschreitend als in grossen Staaten. (ii) In Stadtstaaten ist die Handelspolitik „endogen“ weniger protektionistisch. In reichen Flächenstaaten haben die Produzenten ein grosses Interesse daran, die Märkte durch protektionistische Massnahmen abzuschotten, um die höhere Zahlungsbereitschaft der Nachfrager durch Preisdifferenzierung abschöpfen zu können. In Stadtstaaten lohnt sich diese Strategie weniger, weil die Bürger wegen der geografischen Kleinheit ihren Konsum viel leichter ins Ausland verlagern können. Der grosse Aussenhandelsanteil wiederum bewirkt, dass eine aktivistische Wirtschaftspolitik – zur kurzfristigen Konjunkturstimulierung, aber mit langfristig hohen volkswirtschaftlichen Kosten – weniger wirksam ist. In Stadtstaaten ist offensichtlich, dass staatliche Konjunkturspritzen ins Ausland versenden. Deshalb haben staatliche Massnahmen zur Konjunkturstimulierung sowie Markteingriffe einen viel kleineren Stellenwert, und die Politiker fokussieren vermehrt auf liberale, marktorientierte Massnahmen.

2. Bedingungen für die Bewahrung der Vorteile

Die grössere Effizienz von Stadtstaaten ist nicht leicht messbar. Weil viele abhängige Städte, insbesondere die Hauptstädte, stark von Umverteilung zulasten ihres Umlandes und anderer Landesteile profitieren, ergeben einfache Vergleiche zwischen Stadtstaaten und abhängigen Städten ein verzerrtes Bild. Hauptstädte erscheinen dann oft als wirtschaftlich und kulturell erfolgreiche Metropolen, wobei ein grosser Teil des Wohlstandes durch regionale Umverteilung zustande kommt. Stadtstaaten sind jedoch nicht immer erfolgreich. Folgende Bedingungen begünstigen ihren Erfolg:

Verkehrsgünstige Lage. Die Effizienzvorteile von Stadtstaaten hängen nicht grundsätzlich von einer günstigen geographischen Lage ab. Auch schlecht gelegene Stadtstaaten haben ein grösseres Entwicklungspotential als schlecht gelegene Städte und Flächenstaaten. Gleichwohl fördert eine günstige Lage den Erfolg von Stadtstaaten. Einerseits können Stadtstaaten Lagevorteile besser ausnützen als abhängige Städte und Flächenstaaten, und andererseits können Stadtstaaten Lagenachteile nicht wie abhängige Städte durch Umverteilung zulasten anderer Gebiete kompensieren. Stadtstaaten sind deshalb absolut und relativ zu abhängigen Städten in vergleichbarer Lage um so erfolgreicher, je tiefer die Transaktionskosten für Handel und Mobilität von Produktionsfaktoren und Personen zwischen dem Stadtstaat und den Weltmärkten sind, d.h. je näher sie bei grossen Märkten und dicht besiedelten Gebieten liegen und wenn sie gute Verkehrsanbindungen haben.

Nicht strangulierbar. Stadtstaaten sind für die Regierungen der umliegenden Flächenstaaten oft ein Ärgernis. Stadtstaaten können ihre Politik umso freier gestalten, je weniger sie von

den Nachbarstaaten abhängig sind. Sie sind umso weniger abhängig, je mehr Nachbarstaaten sie haben und je besseren Zugang sie zu schwer störbaren Verkehrswegen haben. Idealerweise liegen Stadtstaaten deshalb in einem Dreiländereck oder haben Zugang zum offenen Meer oder grossen Flüssen.

Gesicherte Unabhängigkeit. Erfolgreiche Stadtstaaten sind eine interessante Beute für andere expansive Staaten. Ihr langfristiger Erfolg hängt deshalb davon ab, dass ihre Unabhängigkeit durch günstige geographische oder politische Umstände gesichert bleibt. Ein Beispiel ist Hongkong, das zwar ein unabhängiger Stadtstaat war, dessen Existenz aber durch Grossbritannien praktisch garantiert wurde. Ein anderes Beispiel sind die deutschen Reichsstädte, deren Unabhängigkeit durch den Kaiser des heiligen römischen Reiches deutscher Nationen garantiert wurde. Weitere Beispiele sind Stadtstaaten, die in einem Bund oder Netz von Stadt- und Kleinstaaen (etwa die Schweizer Stadtstaaten Basel und Genf) oder in einem Kräftegleichgewicht zwischen wenigen grossen Mächten (etwa die italienischen Stadtstaaten im Konflikt zwischen dem Deutschen Kaiser, dem Papst und dem französischen König) eine Nische finden konnten.

Keine Expansionsmöglichkeit. Der wirtschaftliche Erfolg eines Stadtstaates kann dazu führen, dass er zu einem Flächenstaat anwächst. So gibt es viele historische Beispiele für erfolgreiche Stadtstaaten, die durch friedliche und kriegerische Expansion so angewachsen sind, dass sie dann selbst an den typischen Problemen von Flächenstaaten gelitten haben und daran zerbrochen sind. Die Expansion kann durch verschiedene Bedingungen verhindert werden. Ein Beispiel ist wiederum Hongkong. Wohl hätten sich nahegelegene chinesische Gebiete gerne Hongkong angeschlossen. Das wurde aber durch die Verträge von England und China sowie die geostrategische Situation ausgeschlossen. Andere Stadtstaaten sind so in grosse Staaten eingebettet, dass eine Expansion aufgrund der Kräfteverhältnisse unmöglich erscheint.

Kulturelle Ähnlichkeit. Die fruchtbaren Anreize der Regierungen von Stadtstaaten hängen massgeblich davon ab, wie leicht Personen ein- und auswandern können. Die Zuwanderung umso problemloser, je ähnlicher die Einwanderer und einheimische Bevölkerung kulturell sind. Stadtstaaten mit einer eigenen Religion und Sprache wären deshalb wohl weniger erfolgreich als Stadtstaaten mit der gleichen Sprache und Religion wie manche Nachbarländer.

3. Positive Externalitäten

Stadtstaaten haben nicht nur Vorteile für ihre eigenen Einwohner, sondern sie leisten auch einen entscheidenden Beitrag zur Entwicklung der angrenzenden Länder und ganzer Regionen. Weil ihre Regierungen bessere Anreize haben, eine auf Effizienz und die Präferenzen der Bürger ausgerichtete Politik zu betreiben, geht von ihnen mehr Wettbewerbsdruck auf die Nachbarländer aus als von Flächenstaaten. Den Bürgern der umliegenden Staaten geben sie nicht nur hervorragende Abwanderungsmöglichkeiten, sondern sie bieten ihnen auch eine Vergleichsmöglichkeit, an der sie ihre eigenen Regierungen messen können. Die Regierungen der Nachbarländer wiederum können von den Stadtstaaten lernen, wie Probleme gelöst werden können, und sie können ihre politischen Innovationen übernehmen. Zusätzlich gelten auch die Standardargumente zu den Vorteilen internationaler Wanderung für die Herkunftsländer: Die Abwanderungsmöglichkeiten geben den potentiellen Auswanderern Anreize, vermehrt in Ausbildung und in die Bildung von Humankapital zu investieren, weil dieses im Zielland einen grösseren Wert besitzt als im Auswanderungsland. Zugleich haben die Rücksendungen (Geldüberweisungen) der Auswanderer eine grosse volkswirtschaftliche Bedeutung für die Herkunftsländer.

Das Ausmass dieser positiven Externalitäten hängt wiederum von verschiedenen Bedingungen ab. Je grösser die Nachbarländer sind, desto weniger wird die Abwanderung ihre Regierungen zu einer Reaktion zwingen. Je ähnlicher die Herkunftsländer und die Stadtstaaten kulturell sind, desto intensiver wird der Personenverkehr und damit der Abwanderungs- und Wettbewerbsdruck auf die Regierungen sein, desto eher dienen die Stadtstaaten den Bürgern der Nachbarländer als Vergleichsmaßstab, und desto eher werden erfolgreiche Ideen und Massnahmen aus den Stadtstaaten übernommen.

4. Schwache Gegenargumente

Gegen unsere Vorstellung von den vielfältigen Vorteilen von Stadtstaaten werden regelmässig drei Argumente vorgebracht, die aber aus unserer Sicht alle nicht zutreffen:

„*Stadtstaaten bedeuten mehr Grenzen und damit Ineffizienz*“. Viele Menschen vertreten eine möglichst starke Integration der Wirtschaftsräume und der Politik und damit mehr Zentralisierung, wohingegen das Konzept von Stadtstaaten oberflächlich betrachtet auf mehr politischer und wirtschaftlicher Abgrenzung beruht. Die Begeisterung für Zentralisierung und

Integration erwächst jedoch zumeist aus einem Nirwanaansatz, der ein dezentralisiertes System mit seinen realen Mängeln an einem völlig idealisierten zentralisierten System misst und alle realen Mängel von Zentralisierung per Annahme ausschliesst. Die Vorteile der Dezentralisierung zeigen sich jedoch nur bei vernünftigen, realistischen Vergleichen. Denn unter realistischen Annahmen – insbesondere dass Politiker keine allwissenden Engel sind und auch eigene Ziele verfolgen – funktionieren Zentralregierungen keineswegs mehr perfekt. Zur Überwindung der Kontroll- und Informationsprobleme brauchen sie dann hochkomplexe Mechanismen, die alle höchst fehleranfällig sind. So haben alle Zentralstaaten eine riesige Bürokratie zur Verwaltung der verschiedenen Regionen. Deshalb ist in Tat und Wahrheit die politische Macht auch in Zentralstaaten höchst dezentralisiert. Die Dezentralisierung findet jedoch im Rahmen von bürokratischen und nicht von demokratischen Prozessen statt. Bekanntlich führen erstere aber zu weit weniger Effizienz und Bürgernähe.

„Der Erfolg von Stadtstaaten beruht vor allem auf Rosinenpicken“. Viele Menschen sehen die Politik als Nullsummenspiel. Stadtstaaten und andere kleine politische Einheiten werden regelmässig beschuldigt, eigentlich auf Kosten anderer zu leben. Das sehen wir völlig anders. Die kleinen Einheiten sind vor allem dann erfolgreich, wenn sie Leistungen anbieten können, die die grossen Einheiten bisher vernachlässigt haben. Viele erfolgreiche Stadtstaaten sind nicht einfach Steuerparadiese für Kapital oder Superreiche, sondern sie bieten ihren Bürgern typischerweise bessere Leistungen als die umliegenden Länder und Gebiete. Wichtig ist auch hier, eine realistische Perspektive einzunehmen und nicht in einen Nirwana Ansatz zu verfallen. Bei Verdacht auf Rosinenpicken von Stadtstaaten muss ihr Verhalten mit demjenigen von abhängigen Städten verglichen werden. In den meisten Staaten sind – bei richtiger Messung – die Umverteilungsströme insbesondere in die Hauptstädte riesig. Zudem tobt in Zentralstaaten ein unglaublicher Umverteilungskampf zwischen den verschiedenen Regionen um die Zuwendungen der Zentralregierung. Die riesigen Finanzströme fliessen aber wiederum in bürokratischen, von aussen kaum durchschaubaren Kanälen. Die wahren Rosinenpicker sind nicht unabhängige Stadtstaaten die ihre Leistungen durch eigene Steuereinnahmen finanzieren müssen, sondern die verschiedenen Regionen und insbesondere die Hauptstädte in Zentralstaaten.

„Erfolgreiche Stadtstaaten zerbrechen am Zuwanderungsdruck“. Dieser Einwand ist bei weitem der interessanteste. Bei der Analyse der Vorteile von Stadtstaaten haben wir argumentiert, dass die Zuwanderung als Reaktion auf gute Lebensverhältnisse den Regierungen der Stadtstaaten Anreize gibt, eine gute Politik zu betreiben. Zuwanderung bringt den bisherigen Einwohnern und der Regierung dann Vorteile, wenn die Zuwanderer

mehr an den Staat beitragen als sie von ihm beziehen. Zuwanderung von relativ unqualifizierten Menschen erscheint deshalb auf den ersten Blick oft als Problem. Tatsächlich aber schafft auch sie im Normalfall insgesamt noch Vorteile, nur sind diese oft völlig ungleich verteilt: Die Zuwanderer haben den weitaus grössten Anteil daran, wohingegen die bisherigen Einwohner wenig davon haben. Die entscheidende Frage ist deshalb, inwiefern ein Staatswesen den Gewinn der Zuwanderer abschöpfen kann. Dazu verwenden Stadt- und Flächenstaaten die unterschiedlichsten Mechanismen: Manche Staaten verkaufen die Einwanderungsberechtigung oder die Staatsbürgerschaft; andere erheben für Neueingewanderte höhere Steuern; in manchen müssen die Neueinwanderer zwar alle normalen Steuern und Abgaben entrichten, haben aber erst nach einer gewissen Zeit Anspruch auf alle Leistungen; wiederum andere lenken die Einwanderer möglichst in einzelne Branchen, so dass dort die Löhne der Einwanderer sinken und die Gewinne der einheimischen Unternehmen steigen; manche versuchen durch die Zuwanderung bedingte Bodenpreiserhöhung abzuschöpfen; und manche betreiben eine gezielte Wohnbaupolitik, indem der Staat auf eigenem Land Wohnungen errichtet und mit Gewinn an die Einwanderer verkauft. Der entscheidende Punkt ist nun wieder ein vergleichender: Sowohl Stadtstaaten wie abhängige Städte leiden unter gewissen Aspekten der Zuwanderung. Stadtstaaten haben aber weit bessere Möglichkeiten als abhängige Städte, in innovativer und wirkungsvoller Weise die mit der Einwanderung verbundenen Probleme zu lösen. Stadtstaaten können viel leichter als abhängige Städte die Zuwanderung durch entsprechende Gesetze einschränken, und sie können die Gewinne der Einwanderer leichter abschöpfen. Das wiederum stärkt die Anreize der Regierungen von Stadtstaaten, für eine effizienz- und wachstumsorientierte Politik einzutreten.

II. Stadtstaaten als neue Weltentwicklungsstrategie

Während frühere Entwicklungsstrategien der UNO und anderer internationaler Organisationen stark von der Idee der Entwicklungshilfe mit materiellen Ressourcen geprägt waren, besteht heute grosse Einigkeit darüber, dass die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung vor allem von der Qualität der Regierungsarbeit abhängt, die wiederum durch die politischen und gesellschaftlichen Institutionen geprägt wird. Mittlerweile ist deshalb der Hinweis auf die Bedeutung von „good governance“ Bestandteil jedes ernsthaften Entwicklungsprogrammes. Leider aber mangelt es bisher an guten Ideen, wie die Regierungen dazu gebracht werden können, eine gute Politik im Sinne von Effizienz und Bürgernähe zu betreiben. Bestandteile fast aller Programme sind Demokratisierung,

Dezentralisierung und Bekämpfung von Korruption. Leider aber gehören gerade die Mitglieder der Zentralregierungen zu den Hauptprofiteuren einer schwachen Demokratie, hoher Zentralisierung sowie von Korruption. Folglich ist es zumeist schwierig, sie zu wirksamen Massnahmen zu bewegen. Die entscheidende Frage, die jedoch in den meisten Berichten der UNO und der anderen internationalen Organisationen kaum gestellt wird, ist deshalb, wie die Anreize der politischen Entscheidungsträger zu solchen fruchtbaren institutionellen Reformen gestärkt werden können.

1. Aktive Förderung von Stadtstaaten

Hier machen wir deshalb einen neuen Vorschlag: Die Bedingungen der Regierungen sollen verändert werden, indem die Weltgemeinschaft – und falls es dort zu viel Widerstand gibt, die entwickelten Länder – aktiv Stadtstaaten fördern. So könnte sie nicht nur direkt die Lebensbedingungen der Einwohner der neuen Stadtstaaten verbessern, sondern insbesondere auch den Wettbewerbsdruck auf die umliegenden Länder verstärken und so ihr Verhalten hin zu einer effizienteren, bürgernäheren Politik verändern.

Die obige Analyse der Vorteile und Erfolgsbedingungen von Stadtstaaten erlaubt es, eine solche Strategie zu skizzieren:

1. Es sollte in möglichst allen grossen Weltregionen Stadtstaaten geben, weil ihre positive Ausstrahlung über Wettbewerb, Vergleich und Imitation mit zunehmender geographischer und kultureller Distanz abnimmt.
2. Es sollte pro Region möglichst mehrere Stadtstaaten geben. Erstens kann nur so auch unter ihnen fruchtbarer Wettbewerb entstehen. Zweitens besteht die Gefahr, dass einzelne oder mehrere bisherige Flächenstaaten die unliebsame Konkurrenz der Stadtstaaten durch militärische oder wirtschaftliche Druckmethoden zu beseitigen versuchen. Der Nutzen und damit die Wahrscheinlichkeit von solchen Druckversuchen nimmt stark ab, wenn es mehrere konkurrierende Stadtstaaten gibt, die schnell in die Bresche springen, wenn ein anderer Stadtstaat sich aufgrund äusseren Drucks nicht mehr richtig entwickeln kann. Drittens dürfte der Erfolg von Stadtstaaten von verschiedenen, heute noch nicht bekannten Bedingungen abhängen. Deshalb ist es sinnvoll, ein eigentliches Portefeuille von Stadtstaaten aufzubauen.
3. Die Stadtstaaten sollten eine geeignete geographische Lage haben, also wenn möglich an grossen Verkehrswegen (am Meer oder an einem mit grossen Schiffen befahrbaren Fluss) liegen; falls sie kein Meeranstoss haben, sollten sie wenigstens zwei, besser drei

Nachbarländer haben, so dass sie möglichst nicht von einzelnen Flächenstaaten abhängig sind.

4. Die Weltgemeinschaft kann die Bildung und Entwicklung von Stadtstaaten unterstützen. Sie könnte beispielsweise die Flächenstaaten, die eine Stadt in die Freiheit als Stadtstaat entlassen, entsprechend kompensieren und dann darin unterstützen, im Wettbewerb mit dem oder den Stadtstaaten zu bestehen und sich zu entwickeln. Für das gute Gedeihen von Stadtstaaten ist es sodann entscheidend, dass sie einerseits unabhängig bleiben, andererseits aber bei Erfolg auch nicht durch friedliche oder militärische Expansion zu einem Flächenstaaten anwachsen können. Beides könnte die Weltgemeinschaft durch einen Vertrag relativ einfach garantieren. Es ist jedoch nicht wichtig, dass die Weltgemeinschaft Garantien für alle Stadtstaaten abgibt. Garantien für einzelne Stadtstaaten haben eine vorteilhafte Wirkung für die anderen, weil der Nutzen der „Eliminierung“ der Konkurrenz durch Stadtstaaten stark abnimmt, solange noch garantierte Stadtstaaten als Konkurrenten verbleiben.

2. Stadtstaaten und Markt für Politiker

Die Weltgemeinschaft könnte den von ihr unterstützten Stadtstaaten eine Vorgabe machen, die die Entwicklung der Stadtstaaten stark fördern würde. Heute dürfen in fast allen Staaten nur Inländer für wichtige politische Ämter kandidieren. Dadurch werden ihre Anreize massiv eingeschränkt. In einem offenen internationalen Markt, in dem sie sich auch in anderen Ländern um politische Ämter bewerben könnten, würden sich ihre Anreize dramatisch ändern (dazu Eichenberger 2004, Eichenberger und Funk 2009).

Heute haben Politiker in Entwicklungsländer kaum Anreize, sich an ihre schönen Wahlversprechen wie weniger Korruption, tiefere Steuern, mehr Demokratie und Dezentralisierung zu halten. Denn sobald sie an der Macht sind, profitieren sie von hohen Steuern, Korruption, Zentralisierung und Demokratieabbau. Im Gegensatz dazu haben In- und ausländische Politiker, die auch in anderen Ländern kandidieren dürfen, ein grosses Interesse, sich an Wahlversprechen zu halten. Denn damit können sie eine gute Reputation aufbauen, die Wahlerfolg in anderen Ländern bringt. Deshalb würden sich in einem solchen internationalen Markt für Politik sowohl die in- wie auch die ausländischen Politiker stark an den Bedürfnissen der Bürger orientieren. Genau so hätten sie auch viel wirksamere Anreize, ethnische und religiöse Konflikte möglichst neutral und konstruktiv zu lösen, weil auch das ihre Wahlchancen in anderen Ländern stark erhöht.

Ein solcher offener Markt für Politiker wäre in einem Umfeld mit vielen unterschiedlichen Stadtstaaten besonders erfolgreich. Politiker könnten in kleineren Städten erste Erfahrungen sammeln und haben Anreize, eine Reputation für den Aufstieg in eine grössere attraktive Stadt aufzubauen. Die Bevölkerung einer grossen Stadt kann wiederum die Politiker in den kleineren Städten beobachten und aufgrund dieser Informationen den Besten wählen. Da die Politiker alle in ähnlichen geographischen Einheiten – den Stadtstaaten – regieren, wären ihre Leistungen dabei für die Bevölkerung viel besser einzuordnen und vergleichbar. Zudem hätten die Politiker auch Anreize sich zu spezialisieren: Mit der Zeit würden sich so auf die Reform von Problemländern spezialisierte internationale Politikanbieter entwickeln, die ihre Dienste in verschiedensten Ländern anbieten und enormes Wissen und Fähigkeiten aufbauen würden.

Natürlich gibt es gegen den Vorschlag unzählige Einwände, die aber unbegründet sind. So gibt es einige Evidenz, dass die Bürger sehr wohl Ausländer wählen, sobald es ihnen vorteilhaft erscheint. Ein Beispiel sind die EU: In allen Beitrittsländern hat sich die Bevölkerung dafür entschieden, dass in Zukunft nicht mehr ihre eigenen, sondern ausländische Politiker aus Brüssel das wichtigste Wort haben. Ein besonders interessantes Beispiel ist auch das Zeitalter der Podesta im Italien des 12. und 13. Jahrhunderts. Da haben die Stadtstaaten ganz systematisch das Regierungshaupt – den Podesta – aus anderen Städten rekrutiert, um so die selbstzerstörerischen internen Machtkämpfe zu vermeiden. Das System erwies sich als überaus erfolgreich und war einer der Grundsteine für das unvergleichliche Aufblühen dieser Stadtstaaten.

3. Vergleich mit anderen Ansätzen

Natürlich werden gegen unseren Vorschlag vielerlei Einwände vorgebracht. Wir sind jedoch überzeugt, dass sie aus vergleichender Perspektive hinfällig sind. Abschliessend diskutieren wir deshalb einige reale Alternativen zur aktiven Förderung von Stadtstaaten.

Die traditionelle Entwicklungshilfe steht heute mehr denn je in der Kritik, dass sie keine wirkliche Entwicklung auslöst und oft das Gegenteil bewirkt, indem sie die Anreize der Regierungen senkt, die Entwicklung ihrer Länder ernsthaft zu fördern (siehe etwa Doucouliagos und Paldam 2008).

Die Versuche, unliebsame Regierungen und politische Institutionen mittels wirtschaftlichen Sanktionen wie Handelsembargos zu belegen (z.B. Südafrika, Rhodesien, Russland, Irak, Serbien, Haiti, Kuba), sind ebenfalls zum grossen Teil gescheitert. Handelsembargos waren vor 1990 weitgehend wirkungslos, weil sich nie alle Länder daran beteiligten und deshalb die

betroffenen Länder die Embargos durch Dreieckshandel leicht umgehen konnten. Seit 1990 lassen sich aber Embargos international viel wirkungsvoller durchsetzen und sind deshalb wirtschaftlich äusserst wirkungsvoll. Leider – und das folgt aus der Wirtschaftstheorie und hat sich auch empirisch bestätigt – sind aber Embargos politisch umso schädlicher sind, je wirkungsvoller sie wirtschaftlich sind. Embargos führen zu grosser wirtschaftlicher Knappheit im Land unter Embargo und schädigen die private Wirtschaft massiv. Dadurch steigen die inländischen Preise stark an. Das nützt aber der Regierung, weil sie die verbleibenden Ressourcen und insbesondere den Schmuggel relativ gut kontrollieren kann. Deshalb lassen Embargos zwar die Volkswirtschaften verarmen, aber sie stärken die Position der Regierung relativ zur politischen Opposition, die weit weniger guten Zugriff auf inländische Ressourcen und Schmuggelerträge hat (dazu Eichenberger und Kummer 2002)

Die Versuche, unliebsame Regierungen militärisch zu bekämpfen sowie aktiv andere Regierungen einsetzen (z.B. in Irak, Afghanistan, Serbien, Somalia, Bosnien, Kosovo, Biafra), haben ebenfalls kaum zu befriedigenden Ergebnissen geführt. Es hat sich gezeigt, dass die Kriege zumeist sehr lange dauern, enorm teuer sind, und riesiges menschliches Leid verursachen. Während es sehr schwierig ist, grosse Flächenstaaten zu befrieden, hat sich aber auch gezeigt, dass die Weltgemeinschaft relativ gut in der Lage ist, einzelne Städte militärisch zu befreien und frei zu halten. Die militärischen Grundlagen für eine aktive Strategie zur Förderung von Stadtstaaten sind damit wesentlich besser als die zur Veränderung grosser Flächenstaaten.

Ein in einzelnen Aspekten mit unserem Ansatz verwandter Vorschlag wird vom bekannten US-Ökonomen Paul Romer vertreten. Er schlägt vor, dass in Entwicklungsländern sog. „charter cities“ gegründet werden sollen. Dazu sollen erfolgreiche entwickelte Staaten Gebiete in Entwicklungsländern aufkaufen und dort dann ihre eigenen Institutionen und Gesetze durchsetzen. Damit könnten erfolgreiche politische Institutionen in weniger erfolgreiche Regionen importiert werden. Romers Vorschlag hat damit mit unserem den Aspekt der Konzentration auf Städte gemein. Leicht anders als wir setzt er stark auf „green field“ Projekte, d.h. dass die Städte praktisch auf der grünen Wiese neu entwickelt und gebaut werden sollen. Völlig anders ist hingegen sein politischer Ansatz. Er geht davon aus, dass ganze Institutionenbündel aus einem erfolgreichen Mutterland in ein wenig erfolgreiches Entwicklungsland exportiert und vom Mutterland garantiert werden können. Wir hingegen sind der Überzeugung, dass das zumeist nicht funktioniert. Ein Stadtstaat z.B. in Afrika hat so andere Bedingungen als eine Stadt z.B. in Kanada (dem von Paul Romer immer wieder erwähnten Mutterland), dass ein Stadtstaat in Afrika kaum einfach mit kanadischen Institutionen funktionieren kann. Deshalb sind auch die vielen Versuche, die

Verfassung der USA insbesondere auf südamerikanische Länder zu übertragen, gescheitert (unserer Meinung nach wären die Versuche auch gescheitert, wenn die USA die Durchsetzung ihrer Verfassung garantiert hätte).

4. Schlussfolgerungen

Alle die diskutierten Ansätze gehen davon aus, dass das Los von Entwicklungsländern von aussen beeinflusst werden kann und soll, und dass die Aussenstehende eigentlich wissen, was richtig für das betreffende Land ist. Wir verfolgen einen viel liberaleren Ansatz. Staaten brauchen grosse Freiheiten im Aufbau ihrer Institutionen. Auch wenn in etwa klar ist, welche Typen von Institutionen (z.B. Demokratie, Dezentralisierung) überlegen sind, müssen institutionelle Details und erst recht die Politikinhalte lokalen Bedingungen angepasst werden. Deshalb ist es nur schädlich, wenn die Institutionen in Detail von aussen aufgesetzt werden. Entscheidend ist, dass die Anreize der Regierungen zu guter Politik und zum Aufbau effektiver Institutionen verbessert werden. Unser Vorschlag setzt deshalb ganz auf die Stärkung des Wettbewerbs von Staaten und Regierungen um die Gunst der Bürger durch die aktive Förderung der Gründung von Stadtstaaten, und sieht einzig die Möglichkeit von Vorschriften zur Stärkung des politischen Wettbewerbs vor – insbesondere die Öffnung des Marktes für Politiker. Wie dabei die Politik und die politischen Institutionen aussehen sollen, wird nicht vorgegeben, sondern soll sich im freien Wettbewerb entwickeln.

Literatur

Armstrong, H., De Kervenoael, R. J., Li, X. und Read, R., 1998. A comparison of the economic performance of different micro-states, and between micro-states and larger countries, *World Development* 26(4): 639-656.

Doucoulagos, Chris and Paldam, Martin (2008). Aid effectiveness on growth: A Meta study, *European Journal of Political Economy* 24: 1-24.

Eichenberger, Reiner. Eine Deregulierung und Globalisierung der Politik ist fällig: Offene Grenzen brächten wirksamen Wettbewerb um politische Ämter. *Neue Zürcher Zeitung*, 30./31.10.2004: 31.

Eichenberger, Reiner and Michael Funk (2009). The deregulation of the political process: Towards an international market for good politics. In: Geoffrey Brennan and Giuseppe Eusepi (eds.), *The*

Economics of Ethics and the Ethics of Economics: Values, Markets and the State. Cheltenham: Elgar: 131-144.

Eichenberger, Reiner und Magdalena Kummer. Je wirkungsvoller, desto schädlicher. Über die Konsequenzen von Handelsembargos. *Neue Zürcher Zeitung* 223, 25. Juli 2002: 21.

36100 Anschläge (ohne Kurzzusammenfassung, Literatur, Haupttitel und Autorenangabe)