

Vaubel, Roland

Working Paper

Principal-Agent-Probleme in internationalen Organisationen

HWWA Discussion Paper, No. 219

Provided in Cooperation with:

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)

Suggested Citation: Vaubel, Roland (2003) : Principal-Agent-Probleme in internationalen Organisationen, HWWA Discussion Paper, No. 219, Hamburg Institute of International Economics (HWWA), Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/19313>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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



DISCUSSION PAPER

Principal-Agent-Probleme in internationalen Organisationen

Roland Vaubel

HWWA DISCUSSION PAPER

219

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)
Hamburg Institute of International Economics

2003

ISSN 1616-4814

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)
Hamburg Institute of International Economics
Neuer Jungfernstieg 21 – 20347 Hamburg, Germany
Telefon: 040/428 34 355
Telefax: 040/428 34 451
e-mail: hwwa@hwwa.de
Internet: <http://www.hwwa.de>

The HWWA is a member of:

- Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL)
- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (ARGE)
- Association d'Instituts Européens de Conjoncture Economique (AIECE)

HWWA Discussion Paper

Principal-Agent-Probleme in internationalen Organisationen

Roland Vaubel

HWWA Discussion Paper 219

<http://www.hwwa.de>

Hamburg Institute of International Economics (HWWA)
Neuer Jungfernstieg 21 – 20347 Hamburg, Germany
e-mail: hwwa@hwwa.de

Dieses Diskussionspapier basiert auf einer Präsentation anlässlich des HWWA Workshops Public Choice & Development vom 09. November 2001. Es ist dem Schwerpunkt Handel und Entwicklung zugeordnet.

Herausgegeben von der Abteilung Weltwirtschaft
Abteilungsleiter: PD Dr. Carsten Hefeker

Principal-Agent-Probleme in internationalen Organisationen

ZUSAMMENFASSUNG

Der Aufsatz zeigt anhand zahlreicher Beispiele und quantitativer Analysen, dass internationale Organisationen – mehr als alle anderen staatlichen Institutionen – ein extremes Kontrolldefizit aufweisen. Umfragen belegen, dass sie andere Interessen als die Bürger haben. Sie können diese Interessen auch durchsetzen, weil die Informationskosten der Bürger hoch, ihre Kontrollanreize gering und ihre Ausweichmöglichkeiten eingeschränkt sind. Die Parlamente können ihrer Kontrollfunktion nicht gerecht werden, weil sie von den nationalen und internationalen Exekutivorganen entmachtet werden. Von den nationalen Regierungen werden die internationalen Organisationen nur sehr unvollkommen kontrolliert, weil sie Agenda-Setting Macht besitzen und weil die Kontrollkosten der zuständigen Minister und ihre Kontrollanreize zu gering sind. Die von den Regierungen eingesetzten Kontrollgremien (Exekutivdirektoren, Rechnungshöfe, internationale Gerichtshöfe) können diese Probleme nicht wesentlich entschärfen. Außerdem teilen sie häufig die Interessen der internationalen Bürokratie, die sie kontrollieren sollen. Der Mangel an demokratischer Kontrolle stärkt den Einfluss der Interessengruppen.

JEL-Classifications: H 79, H 11.

Keywords: International organisations, principal-agent problem

Professor Dr. Roland Vaubel
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre
Universität Mannheim
Schloss
68131 Mannheim
Telefon: 0621-181-1816
Fax: 0621-181-1814
e-mail: vaubel@rumms.uni-mannheim.de

Einführung

Eine auffällige Entwicklung des 20. Jahrhunderts – besonders seit dem zweiten Weltkrieg – ist die starke Expansion der internationalen Organisationen. Sie werden immer zahlreicher, sie erhalten immer mehr Kompetenzen und sie beschäftigen immer mehr Mitarbeiter. Eine neuere Untersuchung von 24 internationalen Organisationen (Vaubel, Müller, Soylu 2003) zeigt, dass das Personal seit 1950 mit einer Jahresrate von 3,2 Prozent gewachsen ist, während die Zahl der Mitgliedstaaten nur um 2,5 Prozent pro Jahr anstieg. Selbst unter Berücksichtigung der zunehmenden Aufgaben expandiert das Personal stärker als die Mitgliederzahl (mit einer Elastizität von 1,4¹). Dieser Befund ist entweder auf "Diseconomies of Scale" oder Principal-Agent-Probleme zurückzuführen.

Die Principal-Agent-Beziehung verdeutlicht Abbildung 1. Internationale Organisationen sind vom letztendlichen Auftraggeber – den Wahlbürgern – weiter entfernt als irgendein anderer politischer Agent. Zwischen dem Wahlbürger und der internationalen Organisation liegen bis zu vier Stufen der politischen Delegation – über das Parlament, die Regierung und internationale Kontrollgremien. Nur wenige internationale Organisationen (EU, Europarat, NATO) verfügen über eine eigene parlamentarische Versammlung und nur in der EU ist diese direkt gewählt und mit echten Kontrollrechten ausgestattet. Die Übertragung von Zuständigkeiten an internationale Organisationen hat daher nicht nur eine Zentralisierung, sondern auch eine Entdemokratisierung der Politik zur Folge. Entsprechend nimmt der Einfluss der organisierten Interessengruppen zu (Abbildung 1).

Die Beziehung zwischen den Wahlbürgern und der internationalen Organisation

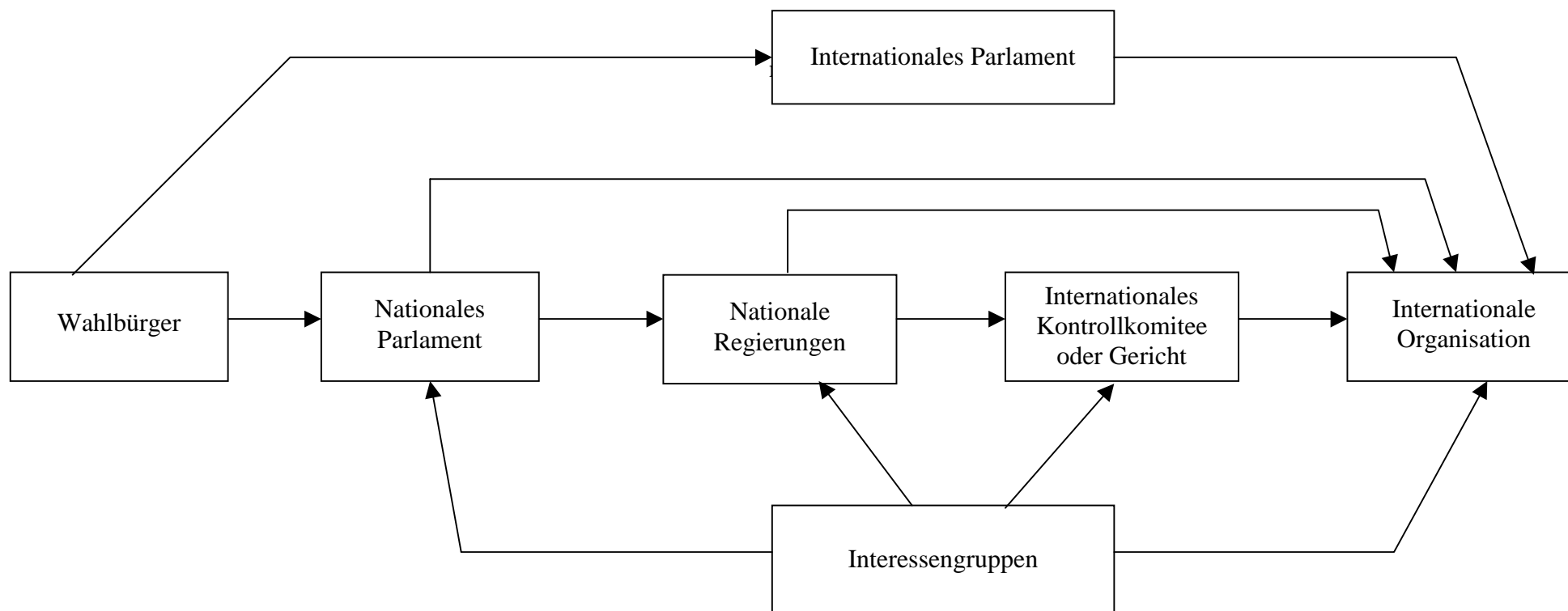
Das Principal-Agent-Problem besteht zunächst einmal darin, dass die Mitarbeiter der internationalen Organisationen – aber auch die zwischengelagerten Kontrollinstanzen – zum Teil andere Interessen haben als die Wahlbürger. Die internationale Organisation ist nicht nur an ihrem Überleben, sondern auch an Wachstum – einem möglichst großen Personalbestand, Haushalt, Zuständigkeitsbereich usw. – interessiert. Sie setzt die ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen ein, um diese Ziele zu erreichen. Je größer sie bereits ist, desto mehr kann sie expandieren. Schon die einfache Existenz der Organisation verändert das politische Gleichgewicht. Ereignisse,

¹ Diese Elastizität ist in einer kombinierten Zeitreihen-/Querschnittsanalyse geschätzt. Sie ist signifikant größer als 1.

Abbildung 1

2

Die Kontrolle und Beeinflussung internationaler Organisationen



die sonst keinerlei Wirkung gehabt hätten, reichen ihr als Anlass, ihre Macht zu erweitern.² Aus dem gleichen Grund ist es sehr viel leichter, eine internationale Organisation zu gründen als sie wieder zu schließen. Wenn internationale Organisationen ihren Daseinszweck verloren haben, werden sie meist nicht aufgelöst, sondern mit einer neuen Aufgabe – vielleicht sogar einem neuen Namen – versehen.³

Dass die Funktionsträger internationaler Organisationen eine andere Kompetenzverteilung wünschen als die Wahlbürger, zeigt Tabelle 1. Die Ergebnisse sind der European Representation Study entnommen und beziehen sich auf die – nach Einschätzung der Autoren – drei wichtigsten Politikfelder (Schmitt, Thomassen 1999). Eine europäische Zuständigkeit wird von 54 Prozent der Europa-Parlamentarier und 48 Prozent der nationalen Parlamentarier aber nur von 42 Prozent der Bürger gewünscht. Wie die Tabelle auch zeigt, sind die Europa-Parlamentarier als eingefleischte Zentralisierer am stärksten gegen eine regionale (subnationale) Zuordnung der Kompetenzen.

Die Funktionsträger der internationalen Organisationen haben nicht nur andere Interessen als die Bürger, sie können diese Interessen auch gegen die Bürger durchsetzen. Dafür gibt es mehrere Gründe. Der erste sind die hohen Informationskosten der Bürger. Die internationalen Organisationen sind weit entfernt, sie bedienen sich fremder Sprachen, die die meisten Bürger nicht verstehen und die Zentralisierung der Politik schränkt den Spielraum für Vergleiche ein. Da eine direkte parlamentarische Kontrolle in der Regel fehlt, werden die Entscheidungen meist hinter verschlossenen Türen getroffen. Der Bürger weiß oft gar nicht, wer wie abgestimmt hat, und ein offener Austausch der Argumente unterbleibt. Ohne Transparenz der Entscheidungsprozesse und ohne Vergleichsmöglichkeiten ("yardstick competition") ist eine wirksame demokratische Kontrolle unmöglich.

Zweitens schwächt die Zentralisierung den Anreiz, sich über Politik zu informieren. Der Zugang zu den Entscheidungsträgern wird schwieriger, das Gewicht der einzelnen Stimme nimmt ab und der Anteil an eventuellen Effizienzverbesserungen auch. Dass die Bürger ihren Einfluss tatsächlich schwinden sehen, zeigt eine Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 1995 (Tabelle 2). Der Anteil der Befragten, die sich keinerlei Einfluss zutrauen, ist bei Entscheidungen der Europäischen Union (40,0 Prozent) deutlich höher als bei Entscheidungen der eigenen Regierung (29,2 Prozent).

² Vgl. die formale Darstellung in Vaubel (1994, S. 158).

³ Vgl. z.B. die IBRD und die OEEC/OECD nach dem Ende des Marshall Plans, den IWF nach dem Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems oder die BIS, die 1930 gegründet wurde, um die deutschen Reparationszahlungen abzuwickeln.

**Preferred levels of decision-making for the three most important issues in ten EU member states
(percentages based on responses)**

Preferred Governmental Level	Mass public	Members of national parliaments	Members of European Parliament
Regional	12	7	3
National	45	48	43
European	42	44	54

Schmitt, Thomassen (1999), European Representation Study, Table 3.1.

Tabelle 2

Vergleich des wahrgenommenen Einflusses auf die europäische und die nationale Politik

Question: How much influence, if any, do you think the opinion of people like yourself have on the decisions taken by

	a) the government of your country?	b) the institutions of the European Union?
no answer	0,2	0,3
great deal	5,4	3,9
some influence	23,4	15,6
not much influence	38,1	34,4
no influence at all	29,2	40,0
don't know	3,6	5,5
total	100,0	100,0
number of answers:	17 298	

Dass die Bürger besser über lokale als über zentralstaatliche Politik informiert zu sein glauben, zeigten schon Dahl, Tuft (1973).⁴ Untersuchungen, die den tatsächlichen Informationsstand vergleichen, scheint es nicht zu geben, aber der Mangel an Kenntnissen zum Beispiel über die Europäische Gemeinschaft/Union ist vielfach belegt worden. So ergab eine Umfrage des Eurobarometers aus dem Jahr 1993, dass 33 Prozent der Befragten das Europäische Parlament und 20 Prozent die Europäische Kommission für das entscheidende Gesetzgebungsorgan hielten. 26 Prozent konnten dazu gar nichts sagen. Außerdem wurde nach der Anzahl der Mitgliedstaaten, der Hauptstadt der Gemeinschaft und dem Namen des Kommissionspräsidenten gefragt. Nur 8 Prozent konnten alle vier Fragen richtig beantworten.

Drittens führt die internationale Zentralisierung der Politik auch deshalb zu zunehmenden Diskrepanzen zwischen den Wünschen der Bürger und den Taten der internationalen Organisationen, weil sie die Ausweichmöglichkeiten der Bürger einschränkt. Schon die internationale "Harmonisierung" – meist im Rahmen einer internationalen Organisation – erhöht die Ausweichkosten der Bürger und die Besteuerungs- und Regulierungsmacht der Politiker und Bürokraten. Die politischen Entscheidungsträger erweitern ihre "Handlungsfähigkeit" zu Lasten des Souveräns, indem sie ein Preis- oder Konditionenkartell bilden, denn vereint sind sie stark. Dass die Staats(ausgaben)quote signifikant positiv vom Anteil des Zentralstaats abhängt, belegen Querschnittsanalysen von Vaubel (1994) und Moesen, van Cauwenberge (2000). M. Schneider (1989) zeigt, dass der Anteil des kommunalen öffentlichen Dienstes an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen desto kleiner ist, je mehr Kommunen angrenzen und je unterschiedlicher ihre Steuer- und Ausgabenquoten sind. Besley und Case (1995) demonstrieren, dass die Wiederwahl eines Politikers tatsächlich nicht nur von seiner eigenen Steuerpolitik, sondern auch von der Steuerpolitik in den Nachbarstaaten abhängt.

Dass die internationalen Organisationen den Politikern und Bürokraten mehr Macht über die Bürger verleihen, ist noch nicht ökonomisch überprüft worden, aber einige Beispiele aus der Geschichte der Europäischen Gemeinschaft/Union mögen genügen. Zum Zweck der sogenannten "Steuerharmonisierung" wurden nicht Höchst- und Mindestsätze, sondern nur Mindestsätze vereinbart bzw. vorgeschlagen. Das wichtigste Beispiel: Der einstimmige Beschluss, einen Mindestsatz von 15 Prozent für die Mehrwertsteuer einzuführen (Oktober 1992), entsprang einem Kartell der Finanzminister und versetzte die deutsche Regierung in die Lage, den

⁴ Tabelle 4.8. Für die Antworten "nicht so gut" und "gar nicht" lautete die Relation zwischen nationalen und lokalen Angelegenheiten 39:25 in der Bundesrepublik, 51:33 in den USA und 51:39 in Großbritannien.

Mehrwertsteuersatz gegen den Willen des Parlaments (des Bundesrats) von 14 auf 15 Prozent zu erhöhen.

Einschlägig sind auch die sozialpolitischen Regulierungen der Europäischen Union. Da die Vollendung des Binnenmarkts, die 1986/87 beschlossen wurde, den Wettbewerb auf den Märkten, aber auch zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten verschärfen würde, einigte sich der Europäische Rat in Maastricht (1991), die Voraussetzungen für gemeinsame sozialpolitische Regulierungen abzuschwächen. Vor allem ging man in weiten Bereichen vom Einstimmigkeitsprinzip zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen über. Die Mehrheit der hochregulierten Länder war nun in der Lage, der Minderheit der weniger regulierten Länder das Regulierungsniveau des marginalen Mitglieds der Mehrheitskoalition – also des "decisive voter's" – aufzuzwingen und auf diese Weise die Wettbewerbsfähigkeit der Minderheit zu beeinträchtigen (sogenannte "strategy of raising rivals' costs").⁵ Die gemeinsamen Regulierungen, die tatsächlich beschlossen wurden, waren jedoch – wie detaillierte Untersuchungen (Eichener, Voelzkow 1994; Eichener 1995; O'Reilly, Reissert, Eichener 1996) zeigen, - in der Regel restriktiver als der bisherige Gemeinschaftsdurchschnitt, oft sogar auf höchstem Niveau. Auch dieser Befund kann mit kartellarischem Verhalten erklärt werden.

Die internationalen Organisationen bilden oft den rechtlichen und institutionellen Rahmen für solche "Harmonisierungs"versuche. Das entspricht auch ihrem institutionellen Eigeninteresse, denn die Kartellierung ("Harmonisierung") ist oft die Vorstufe für die Monopolisierung (Zentralisierung) der Politik. Als Beispiele könnte man die Umweltpolitik, die Geldpolitik und die Außenpolitik der Europäischen Gemeinschaft/Union nennen.

⁵ Die "strategy of raising rivals' costs" ist sowohl aus der Industrieökonomik (z.B. Salop, Scheffman 1983) als auch aus der Politischen Ökonomie der Regulierung bekannt (z.B. Goldberg, 1982; Bartel, Thomas 1985, 1987). George Stigler – der Ökonomie-Nobelpreisträger von 1982 – sah zum Beispiel in der Entscheidung der amerikanischen Nordstaaten, 1936 gegen den Willen der Südstaaten einen bundeseinheitlichen Mindestlohn einzuführen, ein Beispiel dieser Strategie (1970, S.2). Weitere Beispiele aus den USA bieten Marvel (1977), E. Landes (1980) und Pashigian (1985). Auch in der Geschichte des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Kaiserreichs lassen sich zahlreiche Beispiele finden (Vaubel 2000). In der Europäischen Union sind die Arbeitszeitrichtlinie (1994), die Entsendungsrichtlinie (1996) und die Folgerechtsrichtlinie (2001), die beide vor allem zu Lasten Großbritanniens gingen, einschlägige Beispiele. Auch die derzeitigen Verhandlungen über eine Zeitarbeitsrichtlinie, die vor allem die britische, irische und dänische Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen würde, gehören hier hin. Die "strategy of raising rivals' costs" ist jedoch kein Principal-Agent-Problem und auch kein Kartellproblem, sondern ein wichtiger Nachteil der um sich greifenden Mehrheitsentscheidungen.

Die Rolle der Parlamente

Wenn der Wahlbürger als Prinzipal in seiner Kontrollfähigkeit geschwächt wird, so könnten die nationalen oder – soweit vorhanden – die internationalen Parlamente in seinem Auftrag die Kontrolle der Exekutive übernehmen. Dazu kommt es jedoch in der Regel nicht.

Die nationalen Parlamente dürfen zwar die völkerrechtlichen Verträge ratifizieren, die die internationalen Organisationen begründen, sie können die damit verbundene Kompetenzübertragung aber nicht mehr aus eigener Kraft rückgängig machen, denn jede Vertragsrevision muß zuvor von den Regierungen ausgehandelt werden. In der Europäischen Union zum Beispiel gibt es dafür die Institution der "Regierungskonferenz". Die Regierungen sind die "agenda setter" für Vertragsänderungen, sie besitzen die "gate keeping power". Deshalb ist die (Selbst-) Entmachtung der nationalen Parlamente eine Einbahnstraße. Sie können nicht – wie zum Beispiel die Parlamente der US-Bundesstaaten – einen Verfassungskonvent einberufen und gegen den Willen des Präsidenten und des Kongresses die Macht der Zentrale beschneiden.⁶

Noch schwächer sind die nationalen Parlamente, wenn es um die einfache Gesetzgebung und die operative Politik der internationalen Organisationen geht. Selbst die außerordentlich wichtige Gesetzgebung der Europäischen Union wird nicht von den Parlamenten der Mitgliedstaaten kontrolliert. Das Abstimmungsverhalten der Regierung im Ministerrat kann lediglich in Dänemark – und auch das nur de facto – vom Parlament bestimmt werden.

Wo – wie in der Europäischen Union – ein internationales Parlament existiert, bleiben seine Kontrollkompetenzen weit hinter denen zurück, die die Parlamente der Mitgliedstaaten in der nationalen Politik besitzen. Das "Mitentscheidungsverfahren", bei dem das Parlament seine Zustimmung geben muss, wird bei weitem nicht immer angewendet. Bei den wichtigsten – den sogenannten "obligatorischen Ausgaben – besitzt das Europa-Parlament noch nicht einmal ein Haushaltsrecht, und der Gesamtrahmen der Einnahmen und Ausgaben wird von den Regierungen vorgegeben.

Ein internationales Parlament wie das europäische ist auch nur bedingt als Kontrollorgan geeignet. Zum einen ist es viel zu groß, als dass der einzelne Abgeordnete ein starkes Kontrollinteresse besitzen könnte. Zum anderen teilt es das Zentralisierungsinteresse der internationalen Bürokratie – hier: der Europäischen

⁶ Die Parlamente der amerikanischen Bundesstaaten haben von diesem Recht bisher keinen Gebrauch gemacht, aber schon die Möglichkeit hat eine gewisse Wirkung.

Kommission. Deshalb werden die großen Initiativen des Parlaments fast immer zwischen den Fraktionsführungen abgesprochen. Charakteristisch für das Europa-Parlament ist nicht der Wettbewerb zwischen den Parteien, sondern die große Koalition – das Parteienkartell. Da bleibt dem Bürger kaum eine Wahl. Das ganze Parlament ist eine einzige Partei – die Europa-Partei.

Dies trägt dazu bei, dass auch das Europa-Parlament unzureichend kontrolliert wird. Seit den neunziger Jahren ist es wiederholt ins Gerede gekommen, weil die Abgeordneten neben ihren Gehältern (Diäten) verschiedene andere Zuwendungen erhalten, die weit über die tatsächlich anfallenden und notwendigen Kosten hinausgehen. Nach Angaben des Europäischen Rechnungshofs lagen zum Beispiel die Reisekostenpauschalen 1998 um mehr als 30 Prozent über dem Betrag, der sich ergeben hätte, wenn jeder Abgeordnete stets in der Business Class geflogen wäre.

Auch ist die Präsenz der Parlamentarier miserabel. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zum Beispiel betrug die Abwesenheitsquote im Europäischen Parlament durchschnittlich über 34 Prozent, im belgischen Parlament dagegen weniger als 10 Prozent.⁷

Es kann daher nicht überraschen, dass die Wahlbeteiligung bei Europawahlen ungewöhnlich niedrig ist und seit 1979, dem Jahr der ersten Direktwahl in der gesamten Union stetig abgenommen hat. 1999 lag die Wahlbeteiligung in Deutschland bei 45 Prozent, in Großbritannien bei 24 Prozent.

Alle diese Beobachtungen bestätigen den Eindruck, dass das Europa-Parlament wenig zur Lösung des Principal-Agent-Problems beiträgt.

Kontrolle durch die Regierungen der Mitgliedstaaten

Wenn überhaupt, werden die internationalen Organisationen von den Regierungen der Mitgliedstaaten oder ihren Repräsentanten kontrolliert. Aber auch hier gibt es rechtliche Hindernisse, Anreizprobleme und Informationskosten. Ein rechtliches Hindernis ist zum Beispiel in der Europäischen Union das Initiativmonopol der Kommission. Ohne einen Vorschlag der Kommission kann der Rat keine Richtlinie oder Verordnung beschließen. Der Rat kann zwar – seit dem Vertrag von Maastricht – die Kommission auffordern, einen Vorschlag zu machen, aber die Kommission hat bereits erklärt, dass sie sich daran nicht gebunden fühlt.⁸ Was die europäische Gesetzgebung angeht, ist daher die Europäische Kommission der Agenda-Setter. Und wenn der Rat

⁷ Noury, Roland (2002, S. 296, Tab. 6).

⁸ Commission Report, SEL (95) 731, 14.

einen Vorschlag der Kommission ändern möchte, hängt das erforderliche Quorum davon ab, ob die Kommission die Änderung akzeptiert. Da die internationale Bürokratie nicht daran interessiert ist, etwas von ihrem Besitzstand an Zuständigkeiten – dem "Acquis Communautaire" – abzugeben, ist auch die einfache Gesetzgebung der Europäischen Gemeinschaft/Union eine Einbahnstraße in Richtung Zentralisierung.

Nun zu den Anreizproblemen. Jeder Minister eines Mitgliedslands, der eine internationale Bürokratie kontrollieren will, muss zunächst einmal die Minister vieler anderer Länder überzeugen. Wenn er erfolgreich ist, muss er die Früchte seiner Bemühungen mit ihnen teilen.⁹ Er wird daher die internationale Organisation nicht so wirksam kontrollieren wie sein eigenes Ministerium

Der Kontrollanreiz der Politiker nimmt in dem Maße ab, wie die Zahl der Mitgliedstaaten wächst und der Finanzierungsanteil der größeren Mitgliedstaaten zurückgeht. Zum Beispiel wurde gezeigt, dass der Personalbestand des IWF und die realen Verwaltungsausgaben der Weltbank signifikant negativ vom Finanzierungsanteil der zehn größten Mitgliedstaaten abhängen (Vaubel 1990, 1991, 1996).¹⁰ Eine andere Studie (Vaubel, Müller, Soyly 2003) kommt zu dem Ergebnis, dass der Personalbestand in den internationalen Organisationen, in denen der Finanzierungsanteil des größten Mitgliedsstaates gesunken ist, überproportional gestiegen ist; die Elastizität ist allerdings nicht signifikant von - 1 verschieden.

Die Regierungen der Mitgliedstaaten mögen auch absichtlich ein Auge zudrücken, weil die internationale Organisation ihnen helfen kann wiedergewählt zu werden. So zeigen Dreher und Vaubel (2003), dass die Regierungen vor allem vor und nach Wahlen Kredite von IWF und Weltbank erhalten: vor der Wahl, um die Wahl zu gewinnen, nach der Wahl, weil die Auflagen der internationalen Organisationen die notwendigen Korrekturen ("Grausamkeiten") erleichtern. Die internationale Organisation wird dann als Sündenbock gebraucht.

Die internationalen Organisationen können auch dadurch zur Wiederwahl der Regierungen beitragen, dass sie zu optimistische Wirtschaftsprognosen für die betreffenden Mitgliedstaaten aufstellen. Zum Beispiel gelangen Kenen, Schwartz (1986) und Artis (1988) zu dem Ergebnis, dass die Prognosefehler des IWF systematisch in Richtung Optimismus verzerrt sind.¹¹ Fratianni und Pattison (1976) berichten, dass die Länderberichte der OECD vor ihrer Veröffentlichung auf Wunsch der beurteilten Regierungen entschärft wurden.

⁹ Frey (1984, S. 221).

¹⁰ Gleichzeitig sind sie nicht signifikant mit dem Kreditbedarf bzw. der Anzahl der Neukredite korreliert.

¹¹ Dies ist wahrscheinlich einer der Gründe, weshalb die Prognosen des IWF in der Regel schlechter sind als die Vorhersagen privater Institutionen (Brunner, Meltzer 1990, Tab. 4.5).

Doch selbst wenn die Regierungen der Mitgliedstaaten nicht auf Gegenleistungen (Wahlhilfe) der internationalen Organisationen angewiesen, sondern fest entschlossen wären, die Effizienz der internationalen Bürokratie rigoros zu kontrollieren, so stoßen sie doch auf Informationsbarrieren oder werden sogar absichtlich irregeleitet. So wurde zum Beispiel für den IWF und die International Development Association der Weltbank gezeigt, dass die Auslastung des Kreditpotentials regelmäßig kurz vor dem Termin, an dem die Hauptkreditgeber über eine Mittelaufstockung entscheiden werden, signifikant ansteigt (Vaubel 1990, 1991, 1996).

Internationale Kontrollgremien

Weil die Minister der Mitgliedstaaten – und ihre Ministerialbeamten – die internationale Organisation selbst nicht hinreichend kontrollieren können oder wollen, entsenden sie nicht selten Kontrolleure, die über einen längeren Zeitraum am Ort der Organisation die Kontrollaufgabe wahrnehmen sollen. Gute Beispiele sind der Europäische Rechnungshof oder das Komitee der Exekutivdirektoren im Internationalen Währungsfonds oder der Weltbank.¹² Oder die Mitgliedstaaten entsenden Richter in einen internationalen Gerichtshof, der der Organisation zugeordnet ist. Von den 19 existierenden internationalen Gerichtshöfen (Alter 2002, Tab. 1) kontrollieren mindestens sieben die Exekutive einer internationalen Organisation. Die Gerichtshöfe können allerdings nur tätig werden, wenn sie – zum Beispiel von einzelnen Mitgliedstaaten – angerufen werden. Die Kontrollanreize dieser internationalen Kontrollgremien hängen entscheidend davon ab, wie lange die Amtszeit ihrer Mitglieder dauert, wie wahrscheinlich ihre Wiederernennung ist und ob sie davon auszugehen haben, dass sie nach Ablauf ihrer Amtszeit (wieder?) in den Dienst ihrer Regierung treten müssen.

Die Exekutivdirektoren des IWF und der Weltbank sind Karrierebeamte, die nach wenigen Jahren wieder in ein Ministerium oder die Zentralbank ihres Heimatlandes zurückkehren. Sie werden zwar vom Board of Governors ernannt, aber Instruktionen aus der Heimat sind nicht selten. Die US-amerikanischen Exekutivdirektoren erhalten sogar konkrete Anweisungen vom Kongress bzw. seinem zuständigen Ausschuss (Gerster 1993, S. 97 und Annex 2 und 3). Sehr viel schwächer ist die Kontrolle über diejenigen Exekutivdirektoren, die – nach einem

¹² Man mag versucht sein, hier auch an die Kommissare der Europäischen Kommission zu denken. Sie haben jedoch weniger eine Kontroll- als eine Exekutiv- und Initiativfunktion.

Rotationsverfahren – eine ganze Ländergruppe repräsentieren. Die Öffentlichkeit erfährt wenig über die Tätigkeit der Exekutivdirektoren.¹³ Die meisten Dokumente sind geheim, selbst die Abstimmungsergebnisse werden in der Regel nicht bekannt gegeben.¹⁴ "There is an institutionalized bias against public accountability of the executive directors" (Gerster 1993, S. 107).

Die Exekutivdirektoren sind auch ihrerseits nicht ohne weiteres in der Lage, die ihnen anbefohlene Organisation zu beaufsichtigen. Von der Bürokratie erfahren sie nicht mehr, als diese für unumgänglich hält.¹⁵ Im IWF stimmen die Exekutivdirektoren zwar über die von der Organisation vorgeschlagenen Kredite und Programme ab, sie können aber selbst keine Vorschläge machen und die Vorschläge des IWF auch de facto nicht abändern (Martin 2002). Die IWF-Beamten besitzen daher – wie die Europäische Kommission – Agenda-Setting-Macht. An Personalentscheidungen wirken die Exekutivdirektoren überhaupt nicht mit (Martin 2002), aber der Steigerungssatz für die Gehälter des IWF-Personals, den sie festlegen, gilt auch für sie selbst – die Exekutivdirektoren entscheiden also über ihr eigenes Einkommen (Irwin 1994). Alles in allem ist die Kontrolle daher eher schwach und sie hat mit der Zeit deutlich abgenommen (Martin 2002).

Die Richter des Europäischen Gerichtshofs besitzen zwar nur eine Amtszeit von sechs Jahren, aber sie werden meist wiedervernannt. Ihre "Wiederernennungsquote" (59 Prozent) ist weit höher als die der EU-Kommissare (40 Prozent).¹⁶ Die meisten der Richter kommen zwar aus der Politik oder Verwaltung und besitzen keine richterliche Erfahrung,¹⁷ sie kehren aber nur selten dorthin zurück. Sie verstehen sich daher weniger als Kontrolleure der Vertragseinhaltung denn als "Motor der Integration". Je mehr Zuständigkeiten sie der supranationalen Organisation zusprechen, desto wichtiger und interessanter sind die Fälle, über die sie zu entscheiden haben werden.

Dass die Kontrolle der internationalen Organisationen auf allen Ebenen schlecht funktioniert, legen schließlich die verfügbaren Gehaltsvergleiche nahe. Die *Netto*gehälter beim IWF zum Beispiel lagen im Jahr 1986 – dem letzten, für das der

¹³ "The manner in which executive directors and their domestic authorities regularly report to parliament and the public on their participation in the Fund and the Bank is ... only poorly developed" (Gerster 1993, S. 101).

¹⁴ Gerster (1993), S. 101-103, Irwin (1994).

¹⁵ Irwin (1994) zitiert zwei Senior World Bank Manager, dass "often the 'mushroom approach' is taken with the Board: 'Keep it in the dark and feed it garbage'" und dass "many would be concerned if the Board received certain documents several weeks before they were to be discussed".

¹⁶ Kuhn (1993, S. 191).

¹⁷ Von den 45 Personen, die bis 1992 Richter am Europäischen Gerichtshof waren, hatten 31 politische oder Verwaltungserfahrung. Von den 13 Richtern, die 1994 dem Europäischen Gerichtshof angehörten, waren nur vier zuvor Richter in ihrem Heimatland gewesen (Kuhn 1993, S. 195).

Vergleich durchgeführt werden konnte – um durchschnittlich 64 Prozent über den *Bruttogehältern* beim amerikanischen Federal Reserve Board – ebenfalls in Washington (Vaubel 1991). Die Gehälter bei der Weltbank sind etwa 5 Prozent niedriger (Irwin 1994). Auffällig ist auch, dass die Beamten des IWF und der Weltbank längere Strecken in der ersten Klasse fliegen (Irwin 1994). Die Nettobezüge bei der OECD waren 1985 im Durchschnitt um 58 Prozent höher als die Nettobezüge vergleichbarer Besoldungsgruppen in einem deutschen Bundesministerium; die Nettogehälter bei der Europäischen Kommission lagen sogar im Durchschnitt um 80 Prozent höher (Frey 1985, S. 139, Tabelle 8.3). Nach einer neueren Untersuchung (1995) überstiegen die Brüsseler die Bonner Nettogehälter sogar um 90 Prozent (Tabelle 3). Diese Gehaltsdifferenzen sind ein Vielfaches der Unterschiede in den Lebenshaltungskosten.

Es kommt hinzu, dass die Beamten der Europäischen Kommission bereits mit 60 Jahren und ohne jeden Abstrich an ihren Bezügen in Pension gehen können. Wer mit ärztlichem Attest zur Frühpensionierung zugelassen wird, erhält ebenfalls weiter seine vollen Bezüge und darf obendrein unbeschränkt dazu verdienen. Bei deutschen Beamten dagegen werden die Bezüge bei vorzeitiger Pensionierung um bis zu 50 Prozent gekürzt. Bei der Weltbank beträgt das Pensionsalter 62 Jahre.

Auch in den USA steht vor allem die Zentralregierung in dem Ruf zu teuer zu sein. Dort antworteten auf die Frage "From which level of government do you feel you get the least for your money?" 42 Prozent "the federal government" und nur 25 Prozent "the state government" bzw. 18 Prozent "local government" (Kincaid, Cole 2001, Table 1).

Das Bündnis mit den Interessengruppen

Wo die demokratische Kontrolle versagt, haben die Interessengruppen leichtes Spiel. Andersen und Eliasson (1991), zwei skandinavische Politikwissenschaftler, haben den Einfluss der Interessengruppen in der Europäischen Gemeinschaft/Union und in den Mitgliedstaaten verglichen. Sie kommen zu dem Schluss: "... the EC system is now more lobbying-oriented than any national European system" (S. 178).

Deutlichste Indizien sind die riesigen Agrarsubventionen, die protektionistische Außenhandelspolitik ("Festung Europa"),¹⁸ das gemeinschaftlich organisierte Stahlkartell der siebziger und achtziger Jahre, der EU-Wirtschafts- und Sozialausschuss, in dem die Interessenverbände ganz offiziell Sitz und Stimme haben, und die weit über

¹⁸ Zu den Einzelheiten vgl. Vaubel (2001, S. 137 ff.).

Tabelle 3

Vergleich der Nettogehälter in der Europäischen Kommission und in deutschen Bundesministerien

Amtsbezeichnung	Besoldungs- gruppe	Brutto- Monatsgehalt	Netto- Monatsgehalt	Netto- Mehreinkommen
D: Ministerialdirektor EU: Generaldirektor	B 9 A 1	16 393 31 723	12 001 22 547	+ 87 %
D: Ministerialdirigent EU: Direktor	B 6 A 2	14 058 28 686	10 645 20 735	+ 94 %
D: Ministerialrat EU: Abteilungsleiter	B 3 A 3	11 812 26 369	9 308 19 340	+ 107 %
D: Oberamtsrat EU: Verwaltungsamtsrat	A 13 B 1	8 082 15 707	6 702 12 879	+ 92 %
D: Amtsinspektor EU: Bürohauptsekretär	A 9 C 1	6 628 9 706	4 863 8 488	+ 74 %
D: Hauptamtsgehilfe EU: Amtsmeister	A 3 D 1	4 058 7 781	3 716 6 914	+ 86 %

Durchschnitt: + 90 %

Der Vergleich bezieht sich auf verheiratete Beamte mit zwei Kindern, die jeweils die höchste Dienstaltersstufe erreicht haben.

Quelle: Bayerische Staatsregierung, Mai 1995.

hundert beratenden Ausschüsse, an den Vertreter von Interessenverbänden beteiligt sind.¹⁹ Die Interessenvertreter erhalten sogar Vergütungen. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschäftigt (aus EG-Mitteln) etwa 500 Mitarbeiter – ungefähr die Hälfte davon Dolmetscher und Übersetzer. Etwa 15.000 Euro-Lobbyisten gehen in Brüssel ihren Geschäften nach. Seit 1994 gibt es dort sogar ein Institut, das sich auf ihre Ausbildung spezialisiert hat ("L'Institut Européen des Affaires Publiques et du Lobbying").

Ein amerikanischer Wissenschaftler (Peirce 1991, Tab. 2) berichtet, dass 78 Prozent der Seiten des EU-Amtsblatts als "special interest legislation" einzustufen sind. Gleichzeitig dienen etwa 72 Prozent des Haushalts der Befriedigung von Interessengruppen (Vaubel 1994).

Interessengruppen haben umso mehr Einfluss, je stärker die Politik von der Bürokratie bestimmt wird, denn Bürokraten brauchen – anders als Politiker – auf die Wähler keine große Rücksicht zu nehmen (Crain, McCornick 1984). Die Wiederwahlrestriktion ist für sie kein Thema. Die Interessenvertreter unterstützen ihre Forderung nach einer Zentralisierung der Politik.

Von Madison, dem Vater der amerikanischen Verfassung, stammt die These, dass die Zentralisierung der Politik den Einfluss der organisierten Interessengruppen schwächt, weil sich die Interessengruppen verschiedener Regionen gegenseitig lahmlegen (Federalist Paper No. 10, 1787/1987). Gleichzeitig schließen sich aber die unionsübergreifenden Interessen zu noch mächtigeren Verbänden zusammen, und da die Zentralisierung das Principal-Agent-Problem verschärft, nehmen sie dem Wahlbürger zunehmend das Heft aus der Hand.

Wo die Interessengruppen mächtig sind, ist mit Filz und Korruption zu rechnen. Tatsächlich bestätigt eine neuere Untersuchung, dass die verschiedenen Korruptionsindizes signifikant positiv mit dem Anteil des Zentralstaats an den Staatsausgaben korreliert sind (Fisman, Gatti 2002). So sehen es auch die Deutschen: 62 Prozent meinen, dass auf der nationalen Ebene "Filz weit verbreitet" ist, aber nur 37 Prozent vermuten dies in ihrer "Gegend" oder "Region" (Noelle-Neumann 2002).

Die Europäische Kommission trat 1999 geschlossen zurück, weil ihr eine unabhängige Untersuchungskommission Korruption und Verschwendung vorwarf. Der Europäische Rechnungshof verweigert der Kommission seit 1994 jedes Jahr das Testat. 1998 stellte er fest, dass bei den Kommissionsprogrammen etwa die Hälfte der untersuchten Ausgaben fehlerhaft war. 2002 trat die für die Haushaltsprüfung

¹⁹ Falke (1996, S. 132 f.).

zuständige Kommissionsbeamte (Martha Andersen) aus Protest gegen die mangelhafte Kontrolle zurück.

Madison sagte 1787 auch voraus, dass die amerikanische Bundesregierung weniger Bedienstete haben würde als jeder der Einzelstaaten (Federalist Paper No. 45, 1787/1987). 200 Jahre später war das Personal des Bundes größer als das aller Einzelstaaten zusammen.

Wie Vaubel, Müller, Soylu (2003) berichten, ist der Personalbestand der von ihnen analysierten 24 internationalen Organisationen im Untersuchungszeitraum von etwa 29.000 auf etwa 74.700 gestiegen. Die kombinierte Zeitreihen-/Querschnittsanalyse zeigt jedoch, dass das Sitzland von Bedeutung ist: internationale Organisationen, die ihren Sitz in der Schweiz, in den USA oder im sonstigen Europa haben, kommen – ceteris paribus und in dieser Reihenfolge – mit signifikant weniger Mitarbeitern aus. Eine wachsame und kritische Öffentlichkeit im gastgebenden Land kann anscheinend zur Lösung des Principal-Agent-Problems beitragen.

Literatur:

- Alter, Karen J. (2002), "Delegating to International Courts", paper prepared for the Utah conference on Delegation to International Organizations, Mai, Northwestern University.
- Artis, Michael J. (1988), "How accurate is the World Economic Outlook?" Staff Studies for the World Economic Outlook, International Monetary Fund, July, 1-49.
- Bartel, Ann P., L.G. Thomas (1985), "Direct and Indirect Effects of Regulation: A New Look at OSHA's Impact, *Journal of Law and Economics* 28: 1-25.
- Bartel, Ann P., L.G. Thomas (1987), "Predation through Regulation", *Journal of Law and Economics* 30: 239-264.
- Besley, Timothy, Anne Case, "Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax Setting, and Yardstick Competition", *American Economic Review* 85: 25-45.
- Brunner, Karl, Allan H. Meltzer (1990), *Money and the Economy. Issues in Monetary Analysis*, Cambridge.
- Dahl, Robert A., Edward R. Tufte (1973), *Size and Democracy*, Stanford, Ca.
- Dreher, Axel, Roland Vaubel (2003), "Do the IMF and the World Bank cause moral hazard and political business cycles? Evidence from panel data", unveröffentl. Manuskript, Universität Mannheim.
- Eichener, Volker, Helmut Voelskow (1994), "Europäische Regulierung im Arbeitsschutz", in: dies. (Hg.), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*, Marburg: 385-417.
- Eichener, Volker (1995), "European Health and Safety Regulation: No 'Race to the Bottom'", in: Brigitte Unger, Frans van Warden (Hg.), *Convergence or Diversity: Internationalization and Economic Policy Response*, Aldershot: 229-251.
- Falke, Josef (1996), "Comitology and Other Committees. A Preliminary Empirical Assessment", in: R.H. Pedler, G.F. Schäfer (Hg.), *Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, European Institute of Public Administration, Maastricht: 132 ff.
- Federalist Papers (1787/1987), hg. von Ida Kramnick, Middlesex.
- Fisman, Raymond, Roberta Gatti (2002), "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries", *Journal of Public Economics* 83: 325-345.
- Frazianni, Michele, John C. (1976), "The Economics of the OECD", in: K. Brunner, A.H. Meltzer (Hg.), *Institutions, Policies and Economic Performance*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Amsterdam: 75-153.
- Frey, Bruno S. (1984), "The Public-Choice View of International Political Economy", *International Organization* 38: 199-223.

- Frey, Bruno S. (1985), *Internationale Politische Ökonomie*, München.
- Gerster, Richard (1993), "Accountability of Executive Directors in Bretton Woods Institutions", *Journal of World Trade* 27: 88-116.
- Goldberg, Victor P. (1982), "Peltzman on Regulation and Politics", *Public Choice* 39: 291-297.
- Irwin, Michael H.K. (1994), "Banking on Poverty: An Insider's Look at the World Bank", in: K. Danaher (Hg.), *50 Years is Enough. The Case against the World Bank and the International Monetary Fund*, Boston: 152-160.
- Kenen, Peter B., Stephen B. Schwartz (1986), *The Assessment of Macroeconomic Forecasts in the International Monetary Fund's World Economic Outlook*, Working Papers in International Economics, No. G-86-40, Princeton University, December.
- Kincaid, John, Richard L. Cole (2001), "Changing Public Attitudes on Power and Taxation in the American Federal System", *Publius* 31: 205-214.
- Kuhn, Britta (1993), *Sozialraum Europa: Zentralisierung oder Dezentralisierung der Sozialpolitik?* Idstein.
- Landes, Elisabeth M. (1980), "The Effect of State Maximum-Hours Laws on the Employment of Women in 1920", *Journal of Political Economy* 88: 476-494.
- Martin, Lisa L. (2002), *Agency and Delegation in IMF Conditionality*, paper prepared for the Utah Conference on Delegation to International Organizations, Mai.
- Marvel, Howard P. (1977), "Factory Regulation: A Reinterpretation of Early English Experience", *Journal of Law and Economics* 20: 379-401.
- Moesen, Wim, Philippe van Cauwenberge (2000), "The Status of the Budget Constraint, Federalism and the Relative Size of Government: A Bureaucracy Approach", *Public Choice* 104: 207-224.
- Noelle-Neumann, Elisabeth (2002), "Sind Parteispenden unmoralisch?" *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.05.02.
- Noury, Abdul G., Gérard Roland (2002), "More Power to the European Parliament?" *Economic Policy* 17: 281-319.
- O'Reilly, Jacqueline, Bernd Reissert, Volker Eichener (1996), "European Regulation of Social Standards: Social Security, Working Time, Workplace Participation, Occupational Health and Safety", in: Günter Schmid, J.O'Reilly, K. Schömann (Hg.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham: 868-898.
- Pashigian, B. Peter (1985), "Environmental Regulation: Whose self-interests are being protected?" *Economic Inquiry* 23: 551-584.

- Peirce, William S. (1991), "Unanimous Decisions in a Redistributive Context: The Council of Ministers of the European Communities", in: R. Vaubel, T.D. Willett (Hg.), *The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach*, Boulder, Co.: 267-285.
- Salop, Steven C., David T. Scheffman (1983), "Raising Rivals' Costs", *American Economic Review* 73: 267-271.
- Schmitt, Hermann, Jacques Thomassen, Hg. (1999), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford.
- Schneider, Mark (1989), "Intercity Competition and the Size of the Local Public Workforce", *Public Choice* 63: 253-265.
- Stigler, George J. (1970), "Director's Law of Public Income Redistribution", *Journal of Law and Economics* 13: 1-10.
- Vaubel, Roland (1990), "Die Politische Ökonomie des Internationalen Währungsfonds: Eine Public-Choice Analyse", *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 9: 258-281.
- Vaubel, Roland (1991), "The Political Economy of the International Monetary Fund: A Public-Choice Approach", in: R. Vaubel, T.D. Willett (Hg.), *The Political Economy of International Organizations: A Public-Choice Approach*, Boulder, Co.: 204-244.
- Vaubel, Roland (1994), "The Political Economy of Centralization and the European Community", *Public Choice* 81: 151-190.
- Vaubel, Roland (1996), "Bureaucracy at the IMF and the World Bank: A Comparison of the Evidence", *The World Economy* 19: 195-210.
- Vaubel, Roland (2000), "Die Macht der europäischen Mehrheiten", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.06.00
- Vaubel, Roland, Stephan Müller, Ugurlu Soylu (2003), *Das Personalwachstum in internationalen Organisationen: Ein Principal-Agent-Problem? Eine empirische Analyse*, *Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung*.